

# comercio Exterior

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C.

VOL. 46, NÚM. 2, MÉXICO, FEBRERO DE 1996

Lecturas sobre el sector externo I



CONSEJO DIRECTIVO

*Serie "A"*

<i>Propietarios</i>	<i>Suplentes</i>
Guillermo Ortiz Martínez	Martín Werner Wainfeld
Hermínio Blanco Mendoza	Fernando Villarreal y Puga Colmenares
José Julián Sidaoui Dib	Francisco Mere Palafox
Francisco Labastida Ochoa	Romárico Arroyo Marroquín
José Ángel Gurría Treviño	Marco Provencio Muñoz
Jesús Reyes Heróles	Jorge Eduardo Navarrete López
Jonathan Davis Arzac	Guillermo Barnés García
Decio de María Serrano	Guillermo López Escamilla
Miguel Mancera Aguayo	Guillermo Prieto Treviño

*Serie "B"*

Germán González Quintero	Juan Gilberto Marín Quintero
José Madariaga Lomelín	Víctor Manuel Terrones López
Víctor Manuel Díaz Romero	Juan Elek Klein
Héctor Larios Santillán	Luis Rebollar Corona

*Comisarios*

*Serie "A"*

Carlos Arturo Aguirre Islas	Guillermo Orantes Lara
-----------------------------	------------------------

*Serie "B"*

Alejandro Valenzuela del Río	Ernesto Sepúlveda Villarreal
------------------------------	------------------------------

*Secretario*

Héctor Orrico de la Vega

*Prosecretario*

Santiago Clariond Reyes Retana



**BANCOMEX**

*Director General*

Enrique Vilatela Riba

*Directores generales adjuntos*

Carlos Elías Rincón, Sergio Fadl Kuri, Abel Jacinto Intriago,  
Gabriel Leyva Lara, Julio César Méndez Rubio, Humberto de J. Molina Medina, Rafael E. Moreno Turrent

*Directores ejecutivos*

Raúl Miguel Alfaro Ugalde, Luis Raúl Almeida Dingler, Alfredo Amezcua Alcaraz, Raúl Argüelles Díaz González,  
Gabriel Barrera Pérez, Alejandro R. Blasco Ruiz, Héctor M. Camacho Calderón, Gustavo Castillo Estrada, Emigdio Cruz Espitia,  
Armando Díaz Olivares, Antonio Fernández Montero, Jorge Humberto García Rivera, Luis Alfredo López Candiani,  
Consuelo Martínez Muñoz, Jaime Pellicer Bermeo, Carlos Alberto Peralta Gómez, Eduardo Portas Cabrera,  
Samuel Puchot Santander, Alfonso Salazar Martínez, Miguel Silicco Valdespino

*Directores ejecutivos regionales*

Alicia Domínguez de la Cruz, Antonio Emilio Ortiz Cobos, Bernardo Palomera de la Paz

## COMITÉ EDITORIAL

Juan Pablo Arroyo Ortiz  
Carlos Bazdresch Parada  
Javier Beristain Iturbide  
Arturo Fernández Pérez  
David Ibarra Muñoz  
Mario Ojeda Gómez  
Jesús Reyes Heróles  
Gustavo Romero Kolbeck  
Francisco Suárez Dávila  
Homero Urías Brambila

## GERENCIA DE LA REVISTA COMERCIO EXTERIOR

### Gerente

Homero Urías Brambila

### Subgerentes

Rafael González Rubí  
Sergio Hernández Clark

### Redacción e información

Alfredo Castro Escudero, Alma Rosa Cruz, Alicia Loyola Campos, Ma. Antonieta Pérez, Agustín Ruiz, Antonio Salinas Chávez', Alfredo Salomón

### Edición

Enrique Pérez Vera  
Ma. Esther Jacques Medina, Pilar Martínez Negrete Deffis, Miguel Ángel Ramírez

### Distribución

Angélica González C., Leticia Martínez

### Servicios secretariales y de apoyo

Antonia Cardona Reyna, Elizabeth García Tinajero, Alfredo González, Ángeles Marín Ancona

### Asesores

Emilio Alanís Patiño, Jorge Eduardo Navarrete

*Comercio Exterior* es una publicación abierta al debate. Admite, por tanto, una amplia gama de ideas que no coinciden necesariamente con las del Bancomext. La responsabilidad de los trabajos firmados es de sus autores y no de la institución, excepto cuando se indique lo contrario.

Pueden reproducirse materiales mencionando la fuente. En libros de distribución comercial se requiere autorización de los autores y de *Comercio Exterior*. El Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., se reserva el derecho de difundir por medios magnéticos o fotográficos el contenido de la revista. Impresa en Imprenta Ajusto, S.A. de C.V. Autorizada como publicación periódica por el Servicio Postal Mexicano con el número de registro 010 1062. Características: 218421108. Certificados de licitud de título (núm. 1193) y de contenido (núm. 657) expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas el 2 de julio de 1981. Aparece el último día de cada mes. Distribución gratuita. Gerencia de la Revista *Comercio Exterior*, Camino a Santa Teresa 1679, piso 8, Jardines del Pedregal, 01900 México, D.F. Tels.: 327 6220 y 327 6000, exts.: 6655 y 6565; fax: 327 6214. Correspondencia: A.P. 21 258, 04100 México, D.F.

Dirección en Internet: *telnet redco.ucol.mx*; login: *gopher*; password: *gopher*.

## 83 PRESENTACIÓN

*Homero Urías Brambila*  
.....

Con la política de apertura al exterior se ha incrementado de manera notable la importancia del sector externo en la economía y se ha imprimido dinamismo a las ramas generadoras de divisas. Prueba de ello son tanto el incremento como el favorable cambio en la composición de las exportaciones, así como la incursión en nuevos segmentos de mercado.

## 87 REFORMA ESTRUCTURAL, MOVIMIENTOS DE CAPITAL Y COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO

*Ramón Lecuona*  
.....

La apreciación del tipo de cambio real dificultó la vinculación entre los grandes exportadores y los proveedores nacionales, lo que fomentó la importación de bienes intermedios, impidió que un mayor número de empresas se incorporara a la exportación y exacerbó la sustitución de bienes de consumo mexicanos por extranjeros. Así, se examina cómo dicho factor bloqueó los canales que permiten que el comercio exterior contribuya al crecimiento de la economía y, sobre todo, del bienestar social.

## 102 EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SECTOR EXTERNO MEXICANO

*Julio F. Goicoechea*  
.....

A pesar del mejoramiento de las cuentas externas, la economía mexicana se encuentra todavía en una situación difícil y el avance exportador del sector manufacturero carece aún de cimientos sólidos. Es menester, según el autor, un mayor aliento a la producción y la productividad, factores clave para superar los desafíos nacionales del presente y el futuro inmediato.

## 109 EXPORTACIONES Y CRECIMIENTO ECONÓMICO. EVIDENCIA PARA LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN MÉXICO

*Isaac Katz*  
.....

Se analiza empíricamente el efecto de la apertura en la economía mexicana, destacando el crecimiento económico producto del dinamismo de las exportaciones. Para ello, se examinan las repercusiones de las políticas comerciales proteccionista y abierta, así como del tipo de cambio real sobre las ventas al exterior, la asignación de recursos y la expansión de la economía. De igual modo, se presenta evidencia reciente sobre la evolución del sector externo, en particular de la industria manufacturera. Por último, se plantean políticas para que el sector exportador se constituya en una fuente permanente de crecimiento económico.

## 120 EL SECTOR EXTERNO Y LAS RESTRICCIONES AL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE MÉXICO

*Gerardo Fujii y Eduardo Loría*  
.....

El comercio exterior de México experimentó transformaciones notables en los últimos lustros sin que lograra una aportación significativa al crecimiento. En el artículo se identifican las ramas superavitarias y deficitarias de 1980 a 1994 para determinar la contribución de cada una al saldo total y su evolución en ese lapso. Con esto se evidencian las características estructurales del sector exportador y la necesidad de una estrategia industrial.

128 COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS DE EXPORTACIÓN DE MANUFACTURAS: MÉXICO, 1980-1994

*Juan Pablo Graf Noriega*

.....

En teoría, los precios de exportación de manufacturas de países como México se determinan de manera exógena a los productores, aunque muy poca evidencia empírica sustenta tal hipótesis. En este artículo se construyen series de tiempo para los de algunos artículos, lo que constituye un avance metodológico y permite probar el planteamiento enunciado. Asimismo, se detecta que algunos exportadores importantes han logrado determinar sus precios, sea por la diferenciación de sus bienes o por los volúmenes de ventas que les otorgan poder de mercado.

138 LOS SERVICIOS EN EL SECTOR EXTERNO

*Fernando de Mateo y Françoise Carner*

.....

En un entorno de liberalización del comercio internacional de bienes, es necesario otorgar el mismo trato al de los servicios que, de manera relevante, participan en la producción de mercancías. De no hacerlo, no sólo se mermaría la protección efectiva de los productos terminados, sino que se mantendría un sesgo contrario a sus exportaciones. Por tanto, el análisis del sector externo de los servicios rebasa el de las cifras disponibles, de suyo incompletas y sin utilidad para determinar el papel que desempeñan las restricciones (o la falta de ellas) al comercio de los servicios en los modelos de desarrollo seguidos en México.

148 LA RELACIÓN DE LOS SERVICIOS Y EL TURISMO CON EL SECTOR EXTERNO EN MÉXICO

*Pablo Álvarez Icaza Longoria*

.....

Se examinan las tendencias internacionales de los mercados turísticos y de las estrategias de comercialización y promoción de esa actividad. Sobre esa base se prospecta la afluencia de visitantes internacionales a México el año 2000, así como las divisas que generarían. Tras analizar el proceso de liberalización de los servicios y sus efectos en el turismo, el autor sugiere formular una política que constituya a ese sector en un factor que efectivamente contribuya al desarrollo.

158 MÉXICO: INTEGRACIÓN HACIA EL SUR

*Alfredo Guerra-Borges*

.....

Se examinan las ventajas que para México representa concertar acuerdos de libre comercio con países de América Latina y, asimismo, la forma en que esos convenios contribuyen a la integración de la zona. Se concluye, entre otros aspectos, que es improbable un mayor activismo de México en favor de su integración con el sur en los próximos años, pues el Caribe insular presenta problemas difíciles de superar y por ahora no se prevé una negociación con el Mercosur.

163 INDUSTRIALIZACIÓN Y SECTOR EXTERNO EN AMÉRICA LATINA Y MÉXICO

*Bernardo Olmedo Carranza*

.....

A partir de algunas reflexiones sobre los nexos entre la industrialización y el sector externo, el autor considera que México y los demás países latinoamericanos requieren una nueva estrategia industrial acorde con las necesidades tanto del mercado externo cuanto del interno, las exigencias de innovación tecnológica, la importancia socioeconómica de las empresas pequeñas y las orientaciones de un proyecto nacional.

170 SUMMARIES OF ARTICLES



capital y establecer alianzas estratégicas con inversionistas foráneos, las actividades de promoción y financiamiento han desempeñado una función de gran relevancia.

Con la nueva política comercial se ha incrementado de manera notable la importancia del sector externo en la economía en su conjunto y se ha imprimido un renovado dinamismo a las ramas generadoras de divisas. Entre los desempeños más relevantes destacan el significativo aumento de las exportaciones no petroleras, en particular las manufacturas, el cambio en la composición de las ventas externas, al disminuir la participación de las ventas de hidrocarburos y elevarse la de otros sectores, el gradual ingreso de productos mexicanos en nuevos segmentos de mercado, la concreción de acuerdos de libre comercio con diversos países, y el incremento de los flujos de capital foráneo, que en cierta medida incidieron en la formación bruta de capital y en el fortalecimiento de la capacidad exportadora. La enorme cuantía de la absorción de recursos del exterior se ilustra con lo siguiente: en el lapso 1991-1994 México tuvo un flujo neto positivo de capitales por 55 527 millones de dólares.<sup>1</sup>

De 1985 a 1994 el coeficiente del intercambio comercial de bienes y servicios respecto al PIB a precios de 1980 se elevó de 22.8 a 38.6 por ciento, respectivamente. Las ventas al exterior elevaron su ponderación de 15.3% en el primer año señalado a 19.6% en 1994. De 1985 a 1995, asimismo, las no petroleras en dólares corrientes crecieron a un ritmo medio anual de 19.5% y las de manufacturas a una tasa de 20.8%, lo que condujo a un cambio en la estructura de las exportaciones en favor de las no petroleras y en detrimento de las vinculadas a los hidrocarburos. En 1980 estas últimas participaban con cerca de 80% del total exportado, en 1985 con 55.2% y diez años después el coeficiente cayó a 10.6%; en contraste, las ventas de manufacturas elevaron su aporte de 37.6% en 1985 a 83.7% en 1995.<sup>2</sup>

El crecimiento de las ventas foráneas de México se reflejó en un ascenso de su posición en el concierto mundial de exportadores al pasar del lugar 28 en 1980 al 18 en 1994. La participación de las exportaciones mexicanas en las mundiales se elevó de 0.95 a 1.45 por ciento en los años señalados.<sup>3</sup> Cabe destacar que el auge exportador se extendió a la mayor parte de las ramas que integran la industria manufacturera, en particular a las de minerales no metálicos, metálica básica y productos metálicos, y maquinaria y equipo, donde

1. Eugenia Correa, "La política monetaria estadounidense y los mercados emergentes de América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 12, México, diciembre de 1995.

2. Jesús A. Cervantes González, "Cambio estructural en el sector externo de la economía mexicana", de próxima publicación en *Comercio Exterior*.

3. *Ibid.*

el crecimiento de las exportaciones contribuyó de manera importante al aumento del PIB de esos sectores.<sup>4</sup>

Los avances han sido notables. Empero, subsisten algunas trabas que han impedido que el sector externo, encabezado por las exportaciones, se constituya a cabalidad en el factor dinamizador de la economía en su conjunto.

Aun cuando se ha logrado establecer una tendencia, no consolidada todavía, hacia la diversificación y ampliación de la base exportadora, persiste una elevada concentración de las exportaciones. Se calcula que sólo 2.7% de las empresas incluidas en el padrón de exportadores de México responde por más de 80% de los envíos totales.<sup>5</sup>

El intercambio comercial también se distinguió por un extraordinario crecimiento de las importaciones. En ello influyeron la apreciación del tipo de cambio real y el aumento notable de fondos prestables al sector privado, aunque de otro lado el incremento de esas compras constituyó una respuesta a los esfuerzos de reconversión de las empresas. La notable expansión de esas adquisiciones se evidencia con claridad al contrastarlas con la oferta agregada total y con la relativa al sector manufacturero: mientras que en 1988 las importaciones representaron 6% de la primera, en 1994 el coeficiente llegó a 10.6%; para las manufacturas las relaciones fueron de 8.9 y 15.4 por ciento, respectivamente.<sup>6</sup>

El auge importador y la aún elevada concentración de las exportaciones sugieren insuficiencias en la articulación de los segmentos exportadores con el resto del aparato productivo. Ello no ha permitido extender cabalmente los efectos multiplicadores del comercio exterior a la economía en su conjunto, lo cual, consecuentemente, ha implicado una absorción neta de divisas menor a la que se obtendría con un mayor grado de vinculación productiva. Esa problemática, que se manifiesta en la presencia de cuantiosos desequilibrios comerciales, ha impuesto límites al crecimiento al inhibir decisiones de inversión y de producción.

La dinámica descrita contribuye a explicar por qué el sector manufacturero aún no se ha convertido en un generador neto de divisas y, al contrario, su comportamiento dé cuenta de buena parte del déficit comercial de los últimos años. Cabe destacar que en el superávit del intercambio de mercancías de 1995 fue determinante la drástica caída del desequilibrio manufacturero.

Así, con todo y el incremento notable de las exportaciones de manufacturas y su preponderancia en la estructura de las ventas externas, en el período 1990-

4. Véase en este número Isaac Katz, "Exportaciones y crecimiento económico. Evidencia para la industria manufacturera en México".

5. Véase en este número Ramón Lecuona, "Reforma estructural, movimientos de capital y comercio exterior en México".

6. *Ibid.*

1994 el flujo neto de divisas de ese sector arrojó un déficit acumulado de 95 122 millones de dólares; en igual lapso, el saldo de la industria extractiva fue un superávit de 36 761 millones de dólares.<sup>7</sup> Revertir la situación deficitaria de la manufactura, por la vía de un esfuerzo nacional orientado al logro de una eficiente articulación productiva, constituye el formidable reto que debe encararse para superar la restricción externa al crecimiento económico.

Cabe destacar que los programas institucionales orientados a promover la integración de las cadenas productivas en las industrias del hierro y del acero y del vestido, así como el que se prevé poner en marcha en el sector del cuero y el calzado, constituyen respuestas concretas a esa problemática.

Es evidente que aún resta un largo esfuerzo para diseminar las oportunidades de la apertura a la economía en su conjunto y difundir sus beneficios a la sociedad toda.

Será menester consolidar la estabilización de la economía para, sobre esa base, perseverar en los esfuerzos transformadores de las relaciones internacionales y profundizar las reformas que den a la economía nacional un perfil competitivo de mediano y largo plazos. Las necesidades de divisas presentes y futuras obligan a insistir en la congruencia de las políticas involucradas, así como en la consolidación de un marco institucional apropiado, requisitos indispensables para favorecer un aumento de las exportaciones tal que induzca una mayor articulación con la planta productiva y de ese modo acrecentar su efecto en el crecimiento económico general.

*Comercio Exterior*, en esta y las próximas entregas, ofrece en sus páginas lecturas relacionadas con el sector externo de la economía mexicana, principalmente. En ellas participan prestigiosos investigadores que con puntos de vista sustentados en diversas concepciones de la realidad económica aseguran el equilibrio y la pluralidad que distinguen a este órgano de difusión.

Los trabajos abordan un amplio espectro de temas desde el análisis de la evolución del intercambio comercial y sus efectos transformadores en el perfil de la economía mexicana, hasta el examen riguroso de la determinación de los precios de exportación, el comportamiento de los flujos de inversión, las relaciones entre el tipo de cambio y el sector externo, los servicios, los resultados de los empeños integracionistas y la reforma aduanera mexicana.

La riqueza de enfoques y de trabajos originales provenientes de diversas instituciones de enseñanza superior, así como de organismos públicos y privados, es fruto de la valiosa intervención de Sergio Fadl Kuri, Coordinador General Técnico del Banco Nacional de Comercio Exterior, quien encabezó el acopio de esta colección de trabajos. *Comercio Exterior* le agradece su participación y a los autores sus valiosas contribuciones. 

7. Jorge Mattar, "Desempeño exportador y competitividad internacional: algunos ejercicios CAN para México", de próxima publicación en *Comercio Exterior*.



lativamente intensivos en mano de obra se desplazaran a territorio mexicano y aprovecharan una fuerza de trabajo abundante y barata. Las diferencias salariales entre México y los países desarrollados eran tan grandes que el margen para abatir costos era amplio, aun considerando los diferenciales en productividad y los gastos de transporte. De esta manera, la reducción de costos, esencial en la competencia mundial, induciría la IED hacia México, donde empresas transnacionales establecerían capacidad instalada para abastecer el mercado internacional. Ello permitiría reactivar la producción y el empleo, así como encadenar de manera progresiva los procesos productivos de las grandes transnacionales a los de las empresas mexicanas que, de modo gradual, se tornarían en sus proveedores. Paralelamente, al obtener reciprocidad comercial, los exportadores mexicanos se multiplicarían e incrementarían sus ventas al exterior, integrando nacionalmente sus procesos productivos de manera creciente. Las empresas competitivas, mexicanas o extranjeras, podrían además aprovechar el mercado mexicano que apuntaba a los 100 millones de habitantes hacia el fin del milenio. Estas tendencias y su efecto favorable en el ingreso inducirían, a su vez, una demanda en continuo aumento por bienes no comerciables y, consecuentemente, en su oferta. En conjunto, transnacionales y empresas mexicanas, al penetrar en los mercados de exportación y al satisfacer los requerimientos internos, generarían el crecimiento sostenido del producto, ingreso y bienestar nacionales. En este marco se vislumbraba de manera simultánea la viabilidad de crecer y cumplir los compromisos externos con una perspectiva de largo plazo.

Por supuesto, la adopción del modelo abierto no sólo representaría beneficios. Las empresas mexicanas que no fuesen capaces de reconvertirse para competir internacionalmente estarían condenadas a desaparecer, por su incapacidad para defender su mercado interno de las importaciones y, desde luego, por incompetencia para incursionar en el terreno de la exportación. El reto era muy grande; sería necesario un profundo cambio de actitud para superar serios rezagos tecnológicos, organizacionales y mercadotécnicos para producir y distribuir en condiciones de calidad y precio similares a las de los más eficientes del mundo. Era también evidente que no todas las empresas ni en todas las ramas se podría tener ventaja competitiva y que el país tendría que ir encontrando segmentos de especialización que evolucionarían con el tiempo. Así, inevitablemente, muchas empresas desaparecerían después de la apertura, lo que se compensaría con creces por la reconversión de otras y por la creación de nuevas unidades productivas. El efecto neto sería muy positivo: conforme avanzara el cambio estructural, la creación de nueva capacidad productiva superaría al efecto desinversión que debería agolparse en cierto período posterior a la apertura. Al Estado y a la política económica les correspondería el papel de catalizador de la transición, acelerando la reconversión del aparato productivo y minimizando los costos sociales, con lo cual se facilitaría la conformación de genuinos mercados competitivos.

En el modelo abierto, en el que el sector privado adquiriría mayor responsabilidad como fuerza motriz de la economía, el gobierno mexicano creía en la indispensable necesidad de controlar rápidamente la inflación para permitir la adecuada toma de decisiones de los consumidores y las empresas. Por eso, so-

bre el ajuste fiscal y la disciplina monetaria, a fines de 1987 se montó un programa de estabilización que, sustentado en la concertación social, apuntaba a eliminar los factores inerciales de la inflación: el Pacto de Solidaridad Económica. Estabilización y cambio estructural se amalgamaron como elementos inseparables de la estrategia económica. "La concepción y aplicación de los programas mencionados parten de la idea de que las políticas monetaria y de gasto público no son capaces de reducir la inflación y evitar, al mismo tiempo, una profunda recesión. Para lograr una estabilización exitosa es necesario corregir la inercia de la inflación y la debilidad estructural de los sistemas económicos."<sup>3</sup>

A partir de 1988 el nuevo gobierno consolidó el ajuste fiscal y preservó la disciplina monetaria, fortaleció el Pacto y agregó en la práctica algunos elementos al programa de ajuste estructural que, en sus inicios, se sustentó esencialmente en la apertura comercial y la flexibilización de la IED. Así, del simple equilibrio financiero del sector público se pasó a redefinir funcionalmente el papel del gobierno en la economía, sobre todo desde el punto de vista de su carácter de empresario y regulador. De esta manera se planteó un ambicioso plan de privatizaciones y de desregulación en casi toda la economía. Por otra parte, sobre la premisa de que México había hecho todo lo posible para cumplir sus compromisos externos sin que hubiese sido posible pagar y crecer, se colocó a la reducción del peso de la deuda externa como un elemento central de la política económica. Se impulsó una estrategia para disminuir la carga de la deuda enmarcada en la iniciativa Brady, la cual abría la puerta a una nueva etapa del financiamiento del desarrollo. Se pensaba que ante una previsible escasez de recursos externos, la reconversión productiva tendría que sustentarse en el fomento del ahorro interno y su adecuada canalización. En este sentido, la reforma financiera aparecía como otro puntal del ajuste estructural.

Así pues, apertura comercial, IED, desregulación y privatización, desendeudamiento y reforma financiera, integraban el núcleo del programa de ajuste estructural que junto con la estabilización deberían haber llevado a México a un crecimiento acelerado y sostenido, en relativamente poco tiempo. Si bien la velocidad y profundidad con que se emprendieron las reformas en las distintas áreas del programa fue diferente, la instrumentación de los cambios estructurales ganó al gobierno mexicano el reconocimiento y apoyo de los organismos financieros multilaterales, de los gobiernos de los países industrializados, de la comunidad financiera internacional y, en general, de la gran empresa externa e interna. Esa percepción se reforzó notablemente una vez que se iniciaron las negociaciones para suscribir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Por otro lado, la sensación de éxito de la política económica aumentaba en la medida en que se cumplía el control de la inflación, objetivo prioritario. En la práctica, la rápida reducción de la tasa de crecimiento de los precios a un dígito condicionó toda la política económica: la premisa de que, puesta en marcha la reforma estructural, el abatimiento acelerado de la inflación traería el crecimiento parece haber sido la piedra angular de la concepción económica gubernamental.

3. *Ibid.*

Con todo y los buenos resultados en materia de control inflacionario y del avance del cambio estructural, el crecimiento económico no logró alcanzar niveles importantes. En el período 1989-1994, el PIB per cápita aumentó en promedio menos de 1% anual, cifra muy inferior a la prevista al inicio del sexenio. Sin duda, uno de los principales factores explicativos de este desalentador resultado se encuentra en la evolución del tipo de cambio real. “La estrategia de estabilización ha llevado a una sobrevaluación del tipo de cambio, a una situación financiera precaria y a una falta de crecimiento.”<sup>4</sup> “Realmente no queda claro por qué la economía mexicana no creció más rápidamente con las reformas micro y macroeconómicas. Sin embargo, sin aspirar a una respuesta cabal, se puede afirmar que una de las trabas fue la apreciación del tipo de cambio por un efecto depresivo —entre otros— en la demanda de productos de origen nacional.”<sup>5</sup> “En cierta medida el lento crecimiento pudo haber sido inevitable en tanto la economía se ajustaba a profundas reformas estructurales y era sujeta a la apreciación del tipo de cambio real.”<sup>6</sup>

El propósito de este trabajo es explorar cómo la liberalización de la inversión extranjera en cartera dio lugar a una exagerada afluencia de recursos financieros externos que provocó la creciente apreciación del tipo de cambio real del peso en relación con las monedas de los países industrializados y generó una verdadera explosión del comercio exterior, al tiempo que la economía se estancaba en el agregado.

Se plantea que la apreciación del peso dificultó el vínculo entre grandes exportadores y proveedores nacionales, acentuando la importación de bienes intermedios, obstaculizó el surgimiento masivo de exportadores mexicanos y exacerbó la sustitución de productos mexicanos de consumo por importaciones, restándole dinámica a la economía. Esto es, se analiza cómo la apreciación real del peso bloqueó los canales de transmisión del comercio exterior al crecimiento generalizado de la economía y, sobre todo, del bienestar social.

Se establece cómo un tipo de cambio real que fue consistente con el rápido aumento de las exportaciones de unas cuantas compañías, principalmente transnacionales, resultó una carga adicional para muchas pequeñas y medianas empresas mexicanas que nunca lograron reconvertirse y perecieron. Así, se trata de explicar cómo se dio la coexistencia de un reducido y muy dinámico sector exportador con un gran segmento de la economía que se colocó entre el estancamiento y el retroceso. Todo esto con presencia de déficit comercial y de cuenta corriente que se ensancharon persistentemente conforme aumentaba el influjo de recursos externos, hasta llegar a niveles tan altos que, finalmente, al revertirse el flujo de la inversión en cartera, precipitaron la economía a la crisis. Por último, se enuncian algunas de las lecciones de un decenio de reforma estructural en México.

4. R. Dornbusch y A. Werner, “Mexico: Stabilization, Reform, and No Growth”, *Brookings Papers on Economic Activity*, The Brookings Institution, núm. 1, Washington, 1994.

5. Nora Lustig, “México y la crisis del peso: lo previsible y la sorpresa”, *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 5, México, mayo de 1995.

6. *OECD Economic Surveys 1994-1995. Mexico*, París, 1995.

MOVIMIENTOS DE CAPITAL Y TIPO DE CAMBIO REAL

Tras un largo y desgastante período de sucesivas renegociaciones de la deuda externa, en el cual el financiamiento voluntario fue inexistente y México sufrió una seria falta de liquidez en divisas, a principios de 1990 culminó la renegociación con los bancos comerciales en el marco de la iniciativa Brady. Este acuerdo no sólo proporcionó cierto alivio directo a la balanza de pagos, al reducir los flujos del servicio de la deuda, sino que también provocó un fuerte golpe positivo a las expectativas de los inversionistas nacionales y extranjeros. Después de la firma del convenio se redujeron de inmediato las presiones sobre el mercado cambiario y las tasas de interés internas registraron una drástica caída. De modo paralelo, y con el fin de encontrar fuentes alternativas al financiamiento bancario, se tomaron medidas tendientes a incentivar y facilitar los movimientos internacionales de capital hacia el mercado de valores de México. Así, el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de mayo de 1989 flexibilizó en forma notable las condiciones para la inversión foránea en el mercado accionario. Poco después, en noviembre de 1991 se derogó formalmente el control de cambios decretado en 1982 al eliminarse el registro de los movimientos internacionales de fondos, único residuo, en la práctica, del control cambiario que de hecho se había atenuado señaladamente conforme convergían los tipos de cambio controlado y libre. Otro aspecto importante de la liberalización de la inversión extranjera en cartera fue la apertura del mercado de valores gubernamentales a partir de 1991. Estas medidas, en el entorno de una favorable imagen internacional de México, propiciaron desde 1990 el inicio de la entrada de recursos externos para inversión en cartera (véase el cuadro 1) que abría una nueva fase en la relación del país con la comunidad financiera internacional. El principal canal del financiamiento externo ya no serían los bancos, como en los años setenta y principios de los ochenta, sino los mercados de valores. Se pasaría, súbitamente, de una severa restricción de liquidez externa a la abundancia de divisas.

La decisión de liberalizar la inversión extranjera en cartera, aunque consistente dentro del proceso general de apertura al

C U A D R O 1

INVERSIÓN EXTRANJERA EN CARTERA (MILLONES DE DÓLARES)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1989-1994
Mercado accionario	493	1 995	6 332	4 783	10 717	4 088	28 408
Valores en moneda nacional	-	-	3 406	8 147	7 406	- 2 225	16 734
Valores en moneda extranjera	- 142	1 376	3 015	5 111	10 797	6 324	26 491
Inversión total en cartera	351	3 371	12 753	18 041	28 920	8 197	71 633

Fuente: Banco de México, y Ernesto Zedillo, *Primer Informe de Gobierno*, anexo estadístico, México, septiembre de 1995.

exterior y de liberalización de los mercados internos, planteaba delicadas interrogantes en cuanto a su calendario. Es decir, se presentaba el dilema de abrir el paso a la inversión financiera del exterior cuando el programa de reforma estructural estaba apenas en sus etapas iniciales o esperar a que éste se consolidase. Aunque en la época en que se decidió flexibilizar la cuenta de capital había una fuerte corriente de opinión internacional en este sentido, también había puntos de vista muy calificados en disenso. Por ejemplo, McKinnon, precursor de la liberalización económica y financiera, sostiene desde hace más de 20 años que "...flujos libres de capital externo deben permitirse solamente al final de un exitoso programa de liberalización".<sup>7</sup> Además, la experiencia de los países exitosos en el camino que México pretendía seguir sugería cautela; los chilenos, hasta la fecha, siguen avanzando gradualmente en lo tocante a la cuenta de capital: "Seguiremos perfeccionando esta apertura en forma gradual y selectiva, evaluando los beneficios y los costos involucrados en cada medida, pero no seguiremos un curso atolondrado en esta sensible materia".<sup>8</sup> En México, sin embargo, se optó por una apertura rápida y relativamente amplia.

En 1991 la política monetaria y la situación económica de Estados Unidos propiciaron una sensible baja de la tasa de interés que se prolongaría hasta 1993 (véase el cuadro 2); ello dio lugar a un flujo de importantes montos de liquidez a los mercados emergentes. A partir del segundo trimestre de 1994, sin embargo, el cambio en la política monetaria de la Reserva Federal ocasionó la reversión de las tasas y de los flujos de fondos entre Estados Unidos y los mercados emergentes. México no fue ajeno a esas tendencias generales, sino que las vivió de una manera muy intensa: en la fase expansiva constituyó un destino especialmente atractivo para la inversión en cartera al encontrarse en marcha una creciente integración productiva y comercial con Estados Unidos, al haber instrumentado unas políticas fiscal, monetaria y de ajuste estructural muy bien vistas por la comunidad internacional, al existir oportunidades de arbitraje por los amplios diferenciales de tasas de interés y, debido a la subvaluación cambiaria y a la posición cíclica de la economía, al ser las acciones mexicanas muy baratas al valuarse en las principales divisas. Se dio, entonces, una gran afluencia de recursos externos a México: en el lapso 1991-1994 la inversión extranjera en cartera sumó más de 65 000 millones de dólares, cifra muy alta, independientemente del parámetro de la economía mexicana que se tome en cuenta para ubicarla en términos relativos (véase el cuadro 1). Cuando subieron las tasas de interés estadounidenses y se revirtieron los flujos, el efecto en México fue particularmente agudo, agravado por los serios acontecimientos políticos vividos durante 1994.

La inversión extranjera en cartera fue el principal componente de la cuenta de capital, al explicar casi 70% de su saldo neto en el período 1989-1994, aunque también la IED mostró un gran dinamismo (véase el cuadro 3). Los más de 27 000 millones de dólares que ingresaron por este concepto en el lapso señalado

7. I.R. McKinnon, *Money and Capital in Economic Development*, Brookings Institution, Washington, 1973.

8. M.R. Zahler, conferencia inaugural del Seminario 70º Aniversario Banco Central de Chile, documento inédito, Santiago, 1995.

C U A D R O 2

TASA DE INTERÉS BÁSICA EN ESTADOS UNIDOS (PROMEDIO TRIMESTRAL EN PORCENTAJES)

Trimestre	1989	1990	1991	1992	1993	1994
I	11.00	10.0	9.20	6.50	6.00	6.02
II	11.30	10.0	8.60	6.50	6.00	6.90
III	10.60	10.0	8.30	6.00	6.00	7.50
IV	10.50	10.0	7.30	6.00	6.00	8.13

Fuente: *Federal Reserve Bulletin, Financial and Business Statistics*.

equivalen a casi 150% del total de la IED acumulada hasta 1988. A diferencia de la inversión en cartera, la IED incidió de manera específica en la transferencia de tecnología y, en general, en la modernización de la capacidad productiva. Por su parte, el endeudamiento externo, fundamentalmente privado, influyó de manera decisiva en el saldo positivo de más de 22 000 millones de dólares de la cuenta préstamos y depósitos. En resumen, la apertura de la cuenta de capital permitió al país una captación neta de alrededor de 107 000 millones de dólares de 1989 a 1994, principalmente determinada por movimientos de capital de corto plazo. "Una vez que un país lleva a cabo un programa de estabilización y liberalización, donde la rentabilidad de la economía crece de manera súbita, entonces hay un intento, de una vez por todas, por parte de los prestamistas extranjeros de tomar ventaja de la situación e incrementar sus posiciones en la economía recientemente liberalizada."<sup>9</sup>

El enorme flujo de fondos era, para los responsables de la política económica, un medio para financiar la indispensable reconversión del aparato productivo y un signo de confianza en el país. Se pensó que el proceso para modernizar y ampliar la capacidad instalada se podría acelerar y profundizar con la recepción de recursos externos, lo que proporcionaría una ruta más corta hacia el crecimiento sostenido. Sin embargo, la conveniencia de la disponibilidad masiva de financiamiento externo depende, en última instancia, de la capacidad de absorción productiva de los recursos en proyectos rentables privada y socialmente. Desde luego, siempre y cuando el ahorro internacional sea complementario y no sustituto del ahorro interno. La disyuntiva de aprovechar o desperdiciar recursos abundantes no se planteaba por primera vez, pues apenas diez años antes México ya había experimentado un congestionamiento por el exceso de financiamiento externo. Y aun cuando en los noventa la sociedad mexicana hubiese contado con un catálogo de proyectos viables suficientemente amplio como para absorber con fines productivos grandes masas de fondos internacionales, quedaba como punto importante el asunto de los plazos. El financiamiento de proyectos de larga maduración con recursos de corto plazo expone a las empresas, en lo particular, y al país, en el agregado, a crisis de liquidez. Peor aún, el empleo de fondos externos

9. I.R. McKinnon, *The Order of Economic Liberalization*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1991.

C U A D R O R E O 3

## CUENTA DE CAPITAL (MILLONES DE DÓLARES)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1989-1994
Saldo de la cuenta de capital	3 177	8 163	24 951	26 573	32 582	11 549	106 999
Pasivos	4 347	16 863	25 953	21 022	36 185	17 019	121 389
Préstamos y depósitos	820	10 859	8 436	1 412	2 877	853	22 433
Inversión extranjera directa	3 176	2 633	4 764	4 393	4 389	7 980	27 335
Inversión extranjera en cartera	351	3 371	12 753	18 041	28 919	8 186	71 621
Activos	- 1 170	- 8 700	- 999	5 552	- 3 603	- 5 470	- 14 390

Fuente: Banco de México y Ernesto Zedillo, *Primer Informe de Gobierno*, anexo estadístico, México, septiembre de 1995.

por encima de los requisitos financieros implícitos en el catálogo de proyectos viables o la falla de la economía para asignarlos de manera eficiente, expondría a los tomadores de los recursos y al país mismo a una crisis de pagos de mucha mayor profundidad, pues los recursos externos no generarían capacidad de repago. "Otro inconveniente de los grandes flujos de capital externo es que la absorción eficiente de los recursos concernientes puede resultar difícil."<sup>10</sup> La experiencia de los noventa revelaría que la economía mexicana aún presentaba serios problemas para asignar y utilizar financiamiento abundante, a pesar de que, a diferencia de lo ocurrido a fines de los setenta, los fondos se canalizaron al sector privado.

En todo caso, la apertura abrupta de la cuenta de capital de una economía pequeña en proceso de reforma y el consecuente flujo de divisas pueden provocar grandes distorsiones en los mercados del país receptor. "¿Cuál es la falla del mercado aquí? Las expectativas iniciales sobre la rentabilidad futura de la economía resultan equivocadas. Los inversionistas miran el tipo de cambio real y las tasas de interés inmediatamente después de la reforma y los proyectan al futuro. Ellos miran miopemente la rentabilidad, como prestamistas y prestatarios individuales, sin tomar en cuenta lo que pasaría si todos ellos transfirieran capital externo de manera simultánea. Lo que hoy parece rentable para cada uno de ellos en pocos años será menos rentable."<sup>11</sup>

Las consideraciones sobre los riesgos implícitos de la exposición de la economía a grandes movimientos de fondos extranjeros —determinados por las condiciones internas de los países generadores de liquidez internacional, por la suspicacia o expectativas de unos cuantos especuladores de gran tamaño en escala mundial y, en general, por el reconocimiento de que "Los individuos no tienen usualmente la visión para anticipar lo que le pasará al equilibrio general de la economía en el futuro"<sup>12</sup>— se incorporaron a la formulación y aplicación de la política económica chilena, una de las más exitosas, a juzgar por sus resultados. En ese caso, la prudencia y la visión de largo plazo parecen ser elementos fundamentales. "En la actualidad, un escenario

de apertura financiera irrestricta puede atraer enormes flujos de recursos en un corto período, desestabilizando el gasto, el precio de los activos y precios claves tales como los salarios y el tipo de cambio real. El curso que seguiría la economía si las autoridades decidieran validar esta tendencia es bien conocido. Dada la magnitud de los flujos, la primera etapa del proceso de transferencia es de auge, aumentan el precio de los activos y los salarios, crecen el consumo y la inversión, se aprecia el tipo de cambio y se abaratan las importaciones. Esta etapa es de por sí de difícil manejo macroeconómico. Es necesario contener las presiones inflacionarias que se generan en los mercados internos y estar atentos para prevenir la creación de burbujas financieras que acentúan aún más el movimiento de precios y recursos. Sin embargo, la fase de expansión del ciclo siembra la semilla de la fase de contracción. A medida que crece el déficit de cuenta corriente y se acumulan pasivos externos, la percepción de riesgo país comienza a aumentar y la disponibilidad de fondos externos se reduce, el volumen de transferencias externas disminuye y, consecuentemente, los precios y el gasto deben iniciar una trayectoria de vuelta."<sup>13</sup>

Por el contrario, como se mostró, en el caso mexicano la apertura a la inversión extranjera en cartera fue muy activa, generando entradas netas de fondos de gran importancia. A su vez, el superávit de la cuenta de capital sólo podía tener dos destinos: el financiamiento del déficit en cuenta corriente o la acumulación de reservas internacionales. Para aprovechar la oportunidad de que la economía utilizara el ahorro externo para modernizar y ampliar la planta productiva, México instrumentó una política económica que dirigió la mayor parte de las entradas netas de fondos a las importaciones. Así, a la disponibilidad de liquidez internacional correspondió el ensanchamiento del déficit en cuenta corriente y, en menor medida, aunque también significativamente, el aumento de los activos internacionales hasta 1993 (véase el cuadro 4). El cambio en las condiciones en Estados Unidos y la problemática política interna, determinaron que el abultado déficit de cuenta corriente de 1994 se cubriera, en parte, con una disminuida entrada neta de fondos y, por otra, con la pérdida de reservas internacionales. En todo caso, el enorme superávit de cuenta de capital del período 1989-1994

10. Miguel Mancera, ponencia en el Seminario 70° Aniversario Banco Central de Chile, documento inédito, Santiago, 1995.

11. I.R. McKinnon, *op. cit.*

12. *Ibid.*

13. M.R. Zahler, *op. cit.*

C U A D R O 4

## BALANZA DE PAGOS (MILLONES DE DÓLARES)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1989-1994
Cuenta corriente	- 5 822	- 7 451	- 14 647	- 24 439	- 23 399	- 28 786	- 104 544
Cuenta de capital	3 177	8 163	24 951	26 573	32 582	11 549	106 995
Errores y omisiones	3 041	2 520	- 2 617	- 961	- 3 142	- 1 650	- 2 809
Variación de las reservas internacionales	272	3 414	7 822	1 161	6 083	- 18 884	- 132

Fuente: Banco de México, y Ernesto Zedillo, *Primer Informe de Gobierno*, anexo estadístico, septiembre de 1995.

se utilizó casi en su totalidad para cubrir un déficit acumulado de cuenta corriente de alrededor de 105 000 millones de dólares.

Un aspecto de gran importancia es el mecanismo de transmisión del superávit de cuenta de capital al déficit de cuenta corriente. "El incremento en el consumo privado se relacionó con las entradas masivas de capital que tuvieron lugar y a la remonetización de la economía, como lo sugiere el incremento de la razón de M2 al PIB. El vínculo fue el sistema bancario, que convirtió parte de la liquidez incrementada en préstamos hipotecarios y de consumo."<sup>14</sup> La afluencia de divisas provocó monetización y una disponibilidad incrementada de fondos prestables. A pesar de que el Banco de México esterilizó montos importantes de las crecientes reservas internacionales, la liquidez global de la economía mexicana se expandió y el crédito al sector privado aumentó a ritmos sin precedente. El saldo del endeudamiento interno real del sector privado se cuadruplicó de 1990 a 1994, para alcanzar un nivel histórico. El crédito cubrió gastos de inversión y consumo por encima de los ingresos propios de empresas y familias y causó, en buena medida, el déficit de cuenta corriente por exceso de gasto privado, pues el gobierno operó con finanzas básicamente equilibradas. Valga aclarar que si bien es cierto que la inversión privada se ubicó por encima del ahorro interno, determinando el déficit de cuenta corriente, el ahorro privado cayó a los niveles más bajos de la historia reciente por el impulso que el mismo crédito dio al consumo. "Mientras que ayudó a profundizar los mercados financieros, la desregulación financiera contribuyó al declive de la razón del ahorro privado al PIB hasta 1993, pues los bancos que competían para ganar participación de mercado frecuentemente otorgaron crédito al consumo e hipotecario sin un análisis de riesgo adecuado."<sup>15</sup>

La falta de rigor en el análisis del riesgo crediticio se debió, en parte, a que el sistema bancario mexicano había pasado poco más de dos decenios sin tener que competir para colocar el crédito; los grandes déficit del sector público convertían al gobierno en el principal tomador de fondos prestables, la asignación obligatoria de cartera absorbía otra parte importante del crédito y el remanente, ciertamente limitado, se colocaba libremente entre clientes de bajo riesgo. A principios de los noventa el gobierno,

que había sido el principal cliente de los bancos, no requería más financiamiento y no había experiencia ni de parte de los bancos ni del público en el manejo del crédito hipotecario y de consumo. Así, los bancos tomaron los grandes montos de liquidez originada en la inversión extranjera en cartera y, animados por las eufóricas proyecciones que sobre el futuro de la economía hacía el gobierno y validaba la comunidad internacional, expandieron el crédito a ritmos sin precedente. La inadecuada discriminación entre buenos y malos clientes tuvo un efecto desfavorable en las tasas de interés, pues se convirtió en demanda efectiva de crédito una gran cantidad de solicitudes que nunca debieron aceptarse. En esta forma, las tasas activas de interés se elevaron más de lo conveniente, lesionando a los proyectos productivos que enfrentaron costos de financiamiento exageradamente altos. Después, una vez que los malos créditos se convirtieron en cartera vencida, en parte porque las proyecciones macroeconómicas nunca se cumplieron y en parte por la ligereza con la que se otorgó el crédito, introdujeron una inercia muy dañina a las tasas de interés. A pesar de que la cartera vencida ya era un problema desde principios de 1994, su magnitud alcanzaría dimensiones verdaderamente críticas durante 1995. En todo este proceso influyó de manera determinante la rápida desregulación de la intermediación, sin un adecuado respaldo ni en materia de supervisión prudencial ni de autorregulación.

A pesar de que una gran parte del superávit de cuenta de capital se drenó por medio de las importaciones y de que también una proporción importante de las reservas acumuladas se esterilizó, la gran oferta de divisas provocó la constante apreciación real del peso mexicano. Ésta se dio por la vía de los diferenciales de la inflación mexicana respecto a la del resto del mundo, no compensados por la depreciación nominal del tipo de cambio. En el marco de una política cambiaria de flotación acotada por una banda, se evitó que la apreciación real se diera mediante la revaluación nominal del tipo de cambio. Así, inexorablemente, aunque de manera mas lenta, el exceso de divisas provocó la apreciación real del peso (véase el cuadro 5).

Independientemente de la metodología de cálculo del tipo de cambio real y de las limitaciones de éste como indicador de la competitividad comercial del país en los mercados internacionales, es claro que de 1989 a 1994 (antes de la crisis cambiaria) el peso se apreció significativamente en términos reales respecto a sus principales socios comerciales. Es notable, sin embargo, que esta apreciación, que va de 25 a 50 por ciento según el indi-

14. J. Sachs, A. Tornell y A. Velasco, *The Collapse of the Mexican Peso: What Have We Learned?*, documento inédito, Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, Mass., 1995.

15. OCDE, *op. cit.*

C U A D R O D E R E S U M E N O

## ÍNDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL DEL PESO

Año <sup>1</sup>	Con respecto a los precios de 133 países <sup>2</sup>		Relación de precios de bienes comerciables y no comerciables <sup>3</sup>		Costos laborales unitarios manufactureros respecto a ocho principales socios <sup>4</sup>	
	Base 1980	Base 1992	Base 1980	Base 1992	Base 1980	Base 1992
1989	77.94	86.74	90.73	74.38	46.23	78.40
1990	77.66	86.43	107.91	88.91	48.67	82.64
1991	80.91	90.04	119.45	96.33	52.56	89.26
1992	89.47	99.58	123.30	98.49	57.44	97.41
1993	95.39	106.16	130.60	102.25	60.98	103.52
1994	97.09	108.05	136.01	104.77	59.19	100.46

1. Primer trimestre. 2.  $TCR = eP^*/P$ , donde:  $e$  = tipo de cambio nominal;  $P^*$  = precios externos;  $P$  = precios internos. 3.  $TCR = Pc/Pn$ , donde:  $Pc$  = precios de bienes comerciables;  $Pn$  = precios de los no comerciables. 4.  $TCR = (W/Q)/(W^*/Q^*)$ , donde:  $W$  = salario interno;  $Q$  = producción interna;  $W^*$  = salario externo;  $Q^*$  = producción externa.

Fuente: Sergio Fadl Kuri y Samuel Puchot Santander, "Consideraciones sobre la calidad de los indicadores del tipo de cambio real en México", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm.12, México, diciembre de 1994.

cador y la base que se utilice (véase el cuadro 5), no impidió la expansión acelerada de las exportaciones. La dinámica de las exportaciones constituía un buen argumento para que algunos pensarán que el peso no estaba sobrevaluado, a pesar de la apreciación. Por su parte, el saldo negativo de la cuenta corriente daba lugar a afirmaciones en sentido contrario. Aunque el debate crecía en intensidad en la medida en que el déficit aumentaba, no parecía llegarse a resultados concluyentes. "Las deficiencias de los indicadores del tipo de cambio real se reflejan en estimaciones radicalmente diferentes, dependiendo del índice y año base utilizados: unos denotan sobrevaluación, otros subvaluación y otros más tipo de cambio equilibrado."<sup>16</sup>

En realidad, la gran disparidad estructural entre unidades productivas, característica de México agravada después de la apertura, hacía necesario reubicar la discusión sobre el tipo de cambio real. En una economía en profundo cambio estructural, en la que coexistían empresas de punta en escala mundial que trasplantaron su tecnología y organización a México para abastecer al mercado externo con empresas nacionales que en su gran mayoría tenían que replantear a fondo su operación, el tipo de cambio real de equilibrio no sólo podía vincularse al resultado de la cuenta corriente ni al crecimiento de las exportaciones. Un tipo de cambio real adecuado para la transición es el que permite una reconversión integral de la economía, incorporando a la pequeña y mediana empresa: es el que concilia crecimiento, inflación y balanza de pagos a lo largo de la trayectoria de cambio estructural. Esta visión puede encontrarse impregnada de la concepción del modelo chileno de política económica: "Nuestra primera prioridad es y seguirá siendo la estabilidad de precios. No hay un esfuerzo explícito o implícito por aumentar el tipo de cambio, ni menos a costa del objetivo de inflación. Pero

tampoco hay incompatibilidad entre este objetivo y el mantenimiento de un tipo de cambio real de equilibrio. El nivel adecuado para este precio es el compatible con el pleno empleo de los recursos productivos, en un rango que no introduce presiones inflacionarias adicionales, y con un déficit de cuenta corriente de mediano plazo equivalente a nuestras posibilidades permanentes de financiamiento externo. Dichas condiciones son plenamente compatibles con el mantenimiento de un cuadro de inflación controlada y decreciente. Es más, el arte de formular la política macroeconómica es buscar y hacer operativa esa compatibilidad. Al evaluar los resultados de los últimos años se observa que se ha cumplido con ambas condiciones, esto es, se ha logrado reducir la inflación, manteniendo un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos moderado y estable, en un entorno de un crecimiento económico dinámico y de una baja tasa de desempleo."<sup>17</sup>

La creciente apreciación real del peso fue compatible con el crecimiento de las exportaciones, porque se concentraron en las grandes empresas transnacionales productoras de bienes intensivos en mano de obra y en las maquiladoras. Para estas empresas, poseedoras de tecnología de punta, mercados abiertos en el mundo, compradores de insumos y tomadores de financiamiento a precios internacionales y beneficiarias del bajo salario mexicano, la situación cambiaria en México no constituyó un obstáculo para el abatimiento de costos respecto a sus países de origen. Por otro lado, la misma revaluación real del peso dificultó la integración nacional de las exportaciones; los proveedores mexicanos, en general, carentes de tecnología competitiva, tomadores de precios de insumos y de costos financieros de naturaleza oligopólica, atrasados en tecnología, organización y sistemas de mercadeo, no pudieron recuperar los rezagos y ganar la carrera a la apreciación. De esta manera, el abaratamiento relativo incentivó las importaciones de componentes inter-

16. S. Fadl y S. Puchot, "Consideraciones sobre la calidad de los indicadores del tipo de cambio real en México", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12, México, diciembre de 1994.

17. M.R. Zahler, *op. cit.*

medios y materias primas y limitó el crecimiento económico. La apreciación también golpeó fuertemente, por las mismas razones, a empresas que por estar orientadas al mercado interno de consumo fueron incapaces de superar la competencia externa, no siempre leal. De esta manera, el tipo de cambio que apoyó la consecución del objetivo antiinflacionario condujo al país a una fase de grandes déficit de cuenta corriente y lento crecimiento del PIB.

## COMERCIO EXTERIOR Y ESTANCAMIENTO

En los años ochenta, la intensa competencia internacional se centró en la minimización de costos. La eficiencia asiática puso en jaque a industrias estadounidenses y europeas que habían dominado históricamente los mercados mundiales. En 1973 Estados Unidos y la Comunidad Europea participaban con casi 59% de las exportaciones mundiales de manufacturas y Japón y las cuatro economías asiáticas de industrialización reciente exportaban poco menos de 14%; en 1986 las participaciones eran de 53 y 22 por ciento, respectivamente.<sup>18</sup> Una calidad en constante aumento, asociada a costos descendentes en términos relativos, provocó, por ejemplo, el creciente posicionamiento de los automóviles japoneses en todo el mundo, incluso en el mercado estadounidense. Mientras la participación de Estados Unidos en las exportaciones mundiales de automotores era de 18.7% en 1963 y se redujo a 9.4% en 1986, la japonesa se elevó de 11.9% en 1973 a 27% en 1986.<sup>19</sup> Una situación similar se presentó en otras ramas industriales, como la de bienes eléctricos y electrónicos y la de maquinaria y equipo. La restructuración de estas industrias, afectadas por la competencia externa, se convirtió en cuestión de vida o muerte para muchas corporaciones. En este entorno, la internacionalización de los procesos productivos para integrar redes minimizadoras de costos presentaba una opción para las empresas productoras de bienes intensivos en mano de obra.

Por otro lado, México, vecino inmediato de Estados Unidos, con una amplia fuerza de trabajo y con serias dificultades para activar su endeudada economía, requería desesperadamente de inversión y transferencia de tecnología. Al coincidir la necesidad de reorganizar la industria estadounidense con la urgencia por reactivar la economía mexicana, se abrió de hecho el espacio para la reforma estructural en esta última. La apertura comercial y la flexibilización de las reglas para la IED crearon las condiciones para que empresas con procesos intensivos en mano de obra consideraran, por razones de rentabilidad, instalar capacidad productiva en México. Estas compañías podrían comprar o producir sus componentes intermedios en la parte del mundo en que fueran más baratos, ajustar este costo por gastos de transporte, tomar financiamiento a tasas internacionales y producir en México con una mano de obra de muy bajo costo relativo para así abastecer al mercado internacional con precios más compe-

titivos. Se estima que, a precios de 1988, un producto en el que las remuneraciones al trabajo significaran 35% del costo unitario total, producido en Estados Unidos, podía reducirse fácilmente 20% si se fabricaba en México, aun a pesar de diferenciales de productividad y costos de transporte. Dicho margen podría ampliarse, con el tiempo, conforme la capacitación de la mano de obra mexicana brindara ganancias de productividad. Además las empresas localizadas en México podrían explotar de mejor manera al prometedor mercado interno.

A su vez, en la medida en que aumentara el número de empresas con instalaciones productivas en México y los proveedores mexicanos se fuesen vinculando a los grandes exportadores, la reorganización industrial estadounidense jalaría como locomotora la economía mexicana. El avance del encadenamiento, de la integración nacional de la producción, dependería de las condiciones de costo y calidad que pudiesen ofrecer los proveedores mexicanos. Desde luego, la apertura también abría la posibilidad de que compañías mexicanas pudiesen incursionar directamente en los mercados externos, reforzando el potencial de crecimiento. Pero muchas empresas mexicanas, desarrolladas durante décadas en un mercado aislado de la competencia externa, presentaban serias deficiencias frente a las que serían sus competidoras: tecnología atrasada, productos obsoletos, mala organización y administración, ausencia de sistemas contables de costos, mano de obra poco calificada y gerencia sin mentalidad competitiva; todo ello hacía imprescindible una reforma microeconómica muy de fondo. Lo anterior se agravaba por la carencia de modelos asociacionistas que permitieran enfrentar los problemas de escala propios de unidades productivas pequeñas. Sin una modernización fundamental de las empresas y de la organización interempresarial sería imposible que compitieran y ganaran un lugar como proveedores de los grandes exportadores que operaran en México o, directamente, como vendedores de clase mundial. El riesgo no era tan sólo perder la oportunidad de penetrar en el mercado internacional, sino también el de perder el nacional. Quienes promovieron la apertura y sostuvieron que la apreciación del peso no era un problema, creyeron que la capacidad y velocidad de ajuste de las empresas mexicanas eran mucho mayores de lo que en realidad resultaron. "Por tanto, en un entorno de economía abierta en el que las empresas pueden contratar o comprar el mejor equipo, tecnología e insumos disponibles mundialmente, el costo relevante a comparar es el de la mano de obra."<sup>20</sup>

Ya puesto en marcha, desde la perspectiva exclusiva del valor de las exportaciones, el modelo abierto parecía funcionar de manera excelente. De 1988 a 1994 las exportaciones totales se duplicaron, al pasar de 30 000 a 60 000 millones de dólares (véase el cuadro 6). Este notable incremento se concentró en la industria manufacturera, que explica 95% del aumento total de las ventas externas en ese lapso. El sector agropecuario mostró tasas de crecimiento de las exportaciones muy altas, pero partió de una base tan baja que su participación en el total exportado en 1994 era poco relevante. La industria extractiva apenas au-

18. Development Committee, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. *The Impact of the Industrial Policies of Developed Countries on Developing Countries*. The World Bank Publications, núm. 20, Washington, 1989.

19. *Ibid.*

20. Francisco Gil-Díaz y Agustín Carstens. *Some Hypotheses Related to the Mexican 1994-1995 Crisis*, Serie Documentos de Investigación, Banco de México, 1995.

C U A D R O 6

## EXPORTACIONES POR RAMA DE ACTIVIDAD (MILLONES DE DÓLARES)

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Total	30 692	35 171	40 711	42 688	46 196	51 886	60 882
Sector agropecuario	1 670	1 754	2 162	2 373	2 112	2 505	2 678
Industria manufacturera	22 478	25 520	29 011	32 503	36 307	42 618	51 209
No maquiladora	12 332	13 191	15 138	16 670	17 627	20 765	24 940
Maquiladora	10 146	12 329	13 873	15 833	18 680	21 853	26 269
Industria extractiva	6 544	7 897	9 538	7 812	7 776	6 764	6 994

Fuente: Banco de México, y Ernesto Zedillo. *Primer Informe de Gobierno*, anexo estadístico, México, septiembre de 1995.

mentó el valor exportado en el período en cuestión; la progresiva despetrolización del comercio exterior mexicano era evidente.

La gran dinámica exportadora centrada en la industria manufacturera, en estricto apego a la lógica de la integración productiva en América del Norte, encontró un acelerador en la industria maquiladora, cuyas exportaciones se elevaron de 10 000 millones de dólares en 1988 a más de 26 000 en 1994, explicando más de 50% del aumento de las exportaciones totales. El rápido crecimiento de la industria manufacturera no maquiladora, por su parte, se fincó principalmente en las ramas automovilística, de equipo eléctrico y electrónico y maquinaria y de equipo diverso. Las de las maquiladoras y esas industrias se elevaron de poco más de 15 000 millones de dólares en 1988 a casi 41 000 en 1994; unas cuantas ramas productivas dieron cuenta de 26 000 de los 30 000 millones de dólares de incremento global de las exportaciones mexicanas durante el período analizado. El fenómeno de la concentración de las exportaciones surge de manera mucho más clara cuando se examina por empresas o regiones: 2.7% de las compañías incluidas en el padrón de exportadores de México colocaron en el exterior más de 80% de las exportaciones totales, y ocho estados nortños producen 86% de los bienes exportados.<sup>21</sup> Así, el éxito del modelo aperturista, aunque muy impresionante desde la óptica de las exportaciones agregadas, se caracterizó por una gran concentración por ramas productivas y por empresas y regiones; asimismo, se distinguió por una nula capacidad de arrastre del resto de la economía. Todo esto propiciado por el sesgo de la política económica, la estructura de los mercados mexicanos y la incapacidad de muchas empresas para reconvertirse.

Para las maquiladoras y las transnacionales ubicadas en las áreas de éxito exportador, la apreciación real del peso, como se presentó de 1989 a 1994, no impidió una operación rentable. Esto fue cierto a pesar de que el salario pagado en México, en pesos,

y corregido por productividad, aumentó al ser valuado en dólares y compararlo con el vigente en los principales socios comerciales, como muestra el índice de tipo de cambio real basado en el costo unitario de la mano de obra (véase el cuadro 5). No obstante este incremento de las remuneraciones no compensado por la devaluación nominal del tipo de cambio, el salario mexicano continuó siendo muy inferior al pagado en los países de origen de las empresas; en consecuencia siguió siendo fuente de ventaja competitiva. Para las maquiladoras y las empresas transnacionales exportadoras, la apreciación real disminuyó en cierta medida los márgenes de utilidad, pero su operación en México siguió siendo muy rentable, como lo muestra el comportamiento de sus ventas al exterior. El panorama fue muy distinto para las empresas mexicanas, principalmente para las medianas y pequeñas. Éstas no sólo tuvieron que enfrentar el reto de actualizar sus productos, tecnología, mano de obra y gerencia, sino que hubieron de hacerlo en condiciones adversas.

La estructura oligopólica de diversos mercados mexicanos determinó la vigencia de precios de insumos y servicios para la producción, muy superiores a los internacionales. La apertura al mercado mundial no aportaba todo lo posible a la competitividad de las empresas pequeñas y medianas cuando la distribución interna de insumos o tecnología importados estaba en manos de un monopolio o de un oligopolio que elevaba los precios de los bienes de producción. Los costos financieros internos multiplicaron en varias veces a los internacionales, restándole competitividad al productor nacional que no tenía acceso al financiamiento externo. En fin, carencias propias de las empresas e ineficiencias del mercado mexicano limitaron la capacidad de respuesta ante la apertura. La realidad demostró que los salarios bajos no podían compensar todas esas ineficiencias o sobrecostos. De 1988 a 1994 fueron proporcionalmente pocas, de reducida importancia en el PIB, las empresas mexicanas que lograron encadenarse de manera directa o indirecta al mercado internacional. En ese empeño, de por sí complicado, la revaluación del peso dificultó superar el reto. El componente interno de los costos, valuado en dólares, creció conforme la inflación interna no se compensaba por la devaluación nominal, efecto que restó importancia a las ganancias de productividad que pudiesen haberse logrado y que, asimismo, provocó la permanencia de estructuras de costos que al ser contrastadas con los precios internacionales de los productos hacían incosteable la operación. Así, el mecanismo de transmisión del sector exportador al crecimiento del resto de la economía se rompió.

Teóricamente, al abrirse la economía a la importación de insumos y de bienes de capital, los productores nacionales tendrían acceso, al igual que los empresarios de cualquier parte del mundo, a los mejores y más baratos bienes de producción. También tendrían a su alcance patentes, consultoría organizacional o para el mercado o cualquier otro servicio de clase internacional que pudiesen requerir. Entonces, según la visión de quienes argumentaban que el tipo de cambio no estaba sobrevaluado, los productores mexicanos simplemente deberían haber adquirido todo lo necesario, en donde se encontrase, para poner en pie empresas competitivas. El punto parecía ser que, si muchas empresas de otros países podían producir rentablemente en México, por qué las mexicanas no habrían de hacerlo. La reali-

21. Mireya Olivas, "Concentra el 2.7% de las empresas el 80% de las exportaciones", *El Economista*, 13 de noviembre de 1995, nota elaborada con datos del Banco Nacional de Comercio Exterior referidos a los primeros trimestres de 1995, presentados en el III Congreso Nacional de Exportación, Acapulco, noviembre de 1995.

dad demostró que los que pensaban de esta manera, en el mejor de los casos, cometieron un grave error: sobrestimar la velocidad de respuesta promedio de la empresa nacional y subestimar los sobrecostos que la organización oligopólica de los mercados de insumos y financiamiento acarrearían y, consecuentemente, los requisitos de financiamiento que la lentitud y dificultad de respuesta generarían. Nunca podrá saberse si una extensión de dos o tres años más del proceso de apertura, tal como venía dándose, hubiera dado el tiempo necesario para que las empresas medianas y pequeñas se reconvirtieran y engancharan a la locomotora del comercio exterior. Lo que sí puede decirse es que esos años adicionales habrían requerido enormes flujos de financiamiento externo, probablemente más de 100 000 millones de dólares para cubrir el déficit de cuenta corriente de un trienio; parece demasiado dinero para un mercado internacional dominado por fondos que buscan rendimiento de corto plazo, primordialmente. Lo cierto es que el letargo de una parte importante de las empresas nacionales, incapaces de reaccionar ágilmente a la apertura, trae a cuento la inconveniencia de hablar de promedios en situaciones en que los actores económicos enfrentan condiciones muy dispares. Desde la óptica del agregado, podía dar la impresión de que el tipo de cambio real en promedio era adecuado, pero en la realidad provocó serios daños en la planta productiva de origen nacional.

En la mayoría de los países que durante las últimas décadas han tenido éxito en el desarrollo de economías con orientación exportadora, el tipo de cambio real se ha apreciado conforme la competitividad fortaleció la cuenta comercial. Así, el tipo de cambio real dio un marco adecuado para que estas economías conformaran las empresas que, luego de transitar por curvas de aprendizaje de varios años, conquistarían los mercados internacionales. La producción de bienes de mejor calidad y de costo relativo más bajo resultó en exportaciones en crecimiento continuo que fortalecieron estructuralmente las balanzas de pagos de Japón, de los países del Sudeste Asiático o de Chile; a dicho fortalecimiento siguió la apreciación del tipo de cambio de las respectivas monedas nacionales. En el caso de México, en la práctica el tipo de cambio real se desvinculó de la gran mayoría de las empresas y se determinó por la venta de activos al exterior y por la adquisición de pasivos externos. Esto es, el peso se apreció en función de la entrada de capitales sin referencia a las posibilidades efectivas de aumento de la productividad de una gran parte de la economía nacional, incrementando las importaciones y provocando la desaparición de muchas empresas que no tuvieron tiempo o capacidad para adaptarse a la competencia contra importaciones artificialmente baratas. Así, si bien las exportaciones mexicanas crecieron 30 000 millones de dólares de 1988 a 1994, la cifra correspondiente a las importaciones fue de 51 000 millones, a pesar del lento crecimiento de la economía (véase el cuadro 7).

Las importaciones se concentraron en las manufacturas, las cuales en 1994 participaron con 90% de las totales. En el lapso 1990-1994 la estructura de las compras se mantuvo más o menos estable: 12% para los bienes de consumo, 71% para los intermedios y 17% para los de capital (véase el cuadro 8).

La demanda interna alentada por una tibia recuperación del ingreso y la expansión acelerada del crédito se topó con rigideces estructurales, acentuadas por la apreciación real del peso, y

## C U A D R O 7

### IMPORTACIONES POR RAMA DE ACTIVIDAD (MILLONES DE DÓLARES)

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Totales	28 082	34 766	41 593	49 966	62 129	65 367	79 346
Sector agropecuario	1 774	2 003	2 071	2 130	2 858	2 633	3 371
Industria manufacturera	25 984	32 374	39 133	47 450	58 753	62 344	75 538
No maquiladora	18 176	23 046	28 812	35 668	44 816	45 901	55 072
Maquiladora	7 808	9 328	10 321	11 782	13 937	16 443	20 466
Industria extractiva	324	388	389	386	520	390	438

Fuente: Banco de México, y Ernesto Zedillo, *Primer Informe de Gobierno*, anexo estadístico, México, septiembre de 1995.

## C U A D R O 8

### ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES POR DESTINO DE LOS BIENES (PORCENTAJES)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes de consumo	10.1	12.3	11.7	12.5	12.0	12.0
Bienes de uso intermedio	76.2	71.4	71.1	68.9	71.1	71.2
No maquiladora	49.4	46.6	47.6	46.5	45.9	45.4
Maquiladora	26.8	24.8	23.6	22.4	25.2	25.8
Bienes de capital	13.7	16.3	17.2	18.6	16.9	16.8

Fuente: Banco de México, y Ernesto Zedillo, *Primer Informe de Gobierno*, anexo estadístico, México, septiembre de 1995.

provocó el desbordamiento de las compras externas. Los productos importados ganaron gran relevancia en la integración de la oferta total (producción bruta más importaciones), tanto agregada como del sector manufacturero en particular (véase el cuadro 9): en 1988 las importaciones representaron 6% de la oferta total y 10.6% en 1994; las proporciones referidas a las manufacturas se elevaron de 8.9% en 1988 a 15.4% en 1993. Así, en ambos casos, aumentó más de 70% el peso relativo del componente importado, en detrimento de la integración nacional. Esta tendencia se asocia negativamente a la tasa de crecimiento de la producción, como se observa con claridad tanto en el agregado como en las manufacturas.

Surgió un escenario en que la exportación crecía muy rápidamente, pero la importación desplazaba a los productos mexicanos de consumo en el mercado interno y se reducía el contenido nacional de la producción, desplazando bienes intermedios mexicanos por importaciones. Así, la demanda interna drenada mediante compras al exterior contrarrestó el impulso favorable de las exportaciones y de la extraordinaria expansión del crédito interno, provocando un efecto neto depresivo en el PIB, cuya tasa de crecimiento disminuyó de modo constante de 1989 a 1993 (véase el cuadro 9). Hubiera sido necesario un crecimiento

C U A D R O 9

**IMPORTACIONES, OFERTA Y CRECIMIENTO DEL PIB (PORCENTAJE SOBRE PRECIOS DE 1980)**

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Importaciones/oferta total	6.0	6.9	7.8	8.6	10.0	9.8	10.6
Importaciones/oferta manufactura	8.9	10.2	11.4	13.0	15.2	15.4	n.d.
Crecimiento del PIB	-	3.3	4.4	3.6	2.8	0.6	3.5
Crecimiento del PIB manufacturero	3.2	7.1	6.1	4.0	2.3	-0.1	3.6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

mucho mayor de las exportaciones para que el efecto neto de la desintegración nacional de la producción hubiese generado una elevación más alta del PIB.

Al segmentar la producción manufacturera, eje del comercio internacional, el rápido y sostenido crecimiento de los servicios de transformación prestados por las maquiladoras contrasta con el ritmo descendente de la producción manufacturera no maquiladora. También destaca la caída del personal ocupado en las manufacturas no maquiladoras, casi 160 000 de 1989 a 1994, apenas compensada por el aumento en la maquila (véase el cuadro 10). Junto con ello, el personal ocupado en las manufacturas durante el sexenio pasado se mantuvo prácticamente constante, situación muy grave dada la inercia demográfica que presiona al mercado de trabajo en México.

En el período 1988-1994 se registró un auge del comercio exterior, centrado en las manufacturas, que poco tuvo que ver con la dinámica de la producción manufacturera y que poco incentivó el crecimiento general de la economía. Esto obedeció al desplazamiento de los bienes mexicanos de consumo e intermedios por efecto de un notable crecimiento de las importaciones favorecidas por un tipo de cambio real que se apreció constantemente, así como por la expansión acelerada del crédito al sector privado. En buena medida la reconversión de las empresas se limitó a las grandes corporaciones transnacionales que podían abastecer al mercado internacional con productos manufacturados en México y al establecimiento de maquiladoras, que también podían aprovechar la mano de obra barata. El encadena-

miento de la producción de estas empresas exportadoras con las empresas pequeñas y medianas mexicanas no avanzó por el abaratamiento artificial de la importación de bienes intermedios, lo que redujo el valor agregado incorporado en México a los productos. Es claro que si las empresas mexicanas tuvieron serias dificultades para vincularse a los mercados internacionales como proveedores de los grandes exportadores que operaban en territorio nacional, fue mucho más difícil vender directamente en el exterior. Así, la revaluación del peso acentuó el efecto desinversión, es decir, la desaparición de las empresas que no lograron ser competitivas, y dificultó el florecimiento amplio de nuevas empresas que compensaran y superaran el efecto de las que desaparecían o, simplemente, se convertían en comercializadoras (importadoras y distribuidoras) en lugar de productoras. Todo esto como resultado de una entrada masiva de fondos, secuela de la abrupta apertura a la inversión extranjera en cartera.

Las importaciones de bienes de capital, que deberían haber sustentado la modernización y ampliación de la planta productiva, mantuvieron una participación de alrededor de 17% de las compras totales de 1989 a 1994 (cuadro 10). Este coeficiente aparece como muy limitado al compararse con el de 31% de ponderación de las importaciones de bienes de capital que en promedio mostraron los países del Sudeste Asiático en 1988.<sup>22</sup> Este contraste refuerza las ideas planteadas anteriormente: la reconversión del aparato productivo mexicano fue limitada y la disponibilidad de financiamiento externo se derramó en grandes proporciones a cubrir gastos que no generarían capacidad de crecimiento ni en el corto ni en el largo plazos. El déficit comercial de la industria manufacturera no maquiladora fue de casi 125 000 millones de dólares en el lapso 1989-1994 (véase el cuadro 11). Esta cifra es superior al total de la deuda externa acumulada por el país hasta fines de los años ochenta; es equivalente a 15 años de importaciones de bienes de capital según el promedio anual 1989-1994; es igual a tres veces el saldo total de la IED que México había acumulado en toda su historia hasta 1994, y contiene casi 20 años de exportaciones petroleras a los precios y volumen actuales. Se trata, en fin, de una magnitud enorme que fue generada como déficit comercial de unas cuantas ramas manufactureras en tan sólo seis años.

22. Clemente Ruiz Durán, "El comercio en la Cuenca del Pacífico", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 6, México, junio de 1990.

C U A D R O 10

**PRODUCCIÓN Y EMPLEO EN LAS MANUFACTURAS**

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Crecimiento de las manufacturas no maquiladoras (%)	2.4	7.0	5.9	4.1	1.7	-1.4	3.1
Personal ocupado manufacturero no maquilador (miles)	945.6	967.7	969.0	952.7	916.7	850.2	810.0
Crecimiento de los servicios de transformación, maquiladoras (%)	18.9	10.3	8.0	3.2	10.5	8.1	10.0
Personal ocupado en las maquiladoras (miles)	369.5	418.5	447.6	467.4	505.7	542.1	579.4

Fuente: Banco de México, e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

C U A D R O 11  
**SALDO COMERCIAL POR RAMA DE ACTIVIDAD (MILLONES DE DÓLARES)**

Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1988-1994
Total	2 610	406	- 882	- 7 764	- 15 936	- 13 480	- 18 466	- 53 512
Agropecuario	- 104	- 249	91	- 243	- 746	- 128	- 693	- 2 072
Manufacturero	- 3 506	- 6 854	- 10 122	- 14 947	- 22 446	- 19 726	- 24 329	- 101 930
No maquiladora	- 5 844	- 9 855	- 13 674	- 18 998	- 27 189	- 25 136	- 30 132	- 130 828
Maquiladora	2 338	3 001	3 552	4 051	4 743	5 410	5 803	- 28 898
Industria extractiva	6 220	7 509	9 149	7 426	7 256	6 374	6 556	50 490

Fuente: Banco de México, y Ernesto Zedillo, *Primer Informe de Gobierno*, anexo estadístico, México, septiembre de 1995.

Los cuantiosos superávit de la maquiladora (más de 26 000 millones de dólares) y de la industria extractiva (44 000 millones) en el lapso 1989-1994 no bastaron para cubrir el saldo negativo de las manufacturas no maquiladoras (véase el cuadro 11). Así, el déficit comercial de ese período ascendió a casi 56 000 millones de dólares, cifra muy alta que, vista de manera agregada, oculta el enorme desajuste externo en el intercambio de las manufacturas no maquiladoras.

La modesta expansión del producto e ingreso generados en las manufacturas, sector aglutinador de las exportaciones y supuesta locomotora de la economía, limitó la posibilidad de arrastrar a otros sectores. El único efecto directo importante es el que se manifestó en los transportes, almacenamiento y comunicaciones, que crecieron de manera acelerada y sostenida durante todo el sexenio. La movilización de bienes hacia y desde el exterior determinó que esta división fuese la de mayor dinamismo de toda la economía, con 5.9% de crecimiento promedio anual de 1989 a 1994 (véase el cuadro 12). En una dinámica diferente, disociada en cierta medida del comportamiento del comercio exterior y de las manufacturas, la construcción, impulsada por la expansión del crédito asociada a la liberalización de los movimientos de capital, registró un crecimiento promedio de 4.7%, aunque con alta variabilidad. Este mismo influjo de liquidez externa y su efecto en la expansión de los fondos prestables determinó que la división de servicios financieros, seguros y bienes inmuebles creciera 4% en promedio. En contraste, las actividades primarias y la minería apenas lograron crecimientos de 1% en promedio anual, también muy afectados negativamente por la revaluación del peso, enmarcada, por supuesto, en las peculiaridades estructurales de cada una de estas divisiones.

En 1994 confluyeron varios factores, algunos de ellos interrelacionados de manera compleja, que en conjunto provocaron el cambio en los flujos de capital hacia México. Los activos reales y financieros habían subido mucho sus precios en divisas, con lo que perdieron su atractivo para los inversionistas; los déficits de cuenta corriente eran ya muy importantes con respecto al PIB y las aprensiones sobre la sobrevaluación del peso crecían; la Reserva Federal buscó evitar un brote inflacionario en Estados Unidos apretando la política monetaria, lo que ocasionó una repatriación de fondos; un año delicado políticamente por el

proceso electoral, se complicó gravemente por los hechos de violencia que deterioraron las expectativas y confianza de los inversionistas, y se cometieron severas fallas en la gestión económica al inicio del nuevo gobierno. Estos elementos actuaron sobre una economía muy vulnerable, por la acumulación de altos déficit estructurales de cuenta corriente financiados con recursos de corto plazo, y la precipitaron a una crisis de gran profundidad.

#### ALGUNA REFLEXIONES EN EL MARCO DE LA CRISIS

Desde hace varias décadas, el talón de Aquiles de la economía mexicana es su sector externo estructuralmente débil. La fortaleza exterior que en distintas épocas se sustentó en el sector primario, los minerales o los hidrocarburos, no ha podido trasladarse a otras áreas productivas. La debilidad estructural de la balanza de pagos, magnificada por políticas fiscal y monetaria inadecuadas, provocaron las crisis de 1976 y 1982. Esa vulnerabilidad, ahora exacerbada por exceso de crédito y gasto privado, da lugar a la crisis actual. Diez años después de iniciada la reforma estructural, en el fondo el problema es el mismo: México no ha podido desarrollar una base productiva que le permita crecer de modo rápido y sostenido, sin desequilibrios externos. Desde luego, se ha avanzado, pero el crecimiento que permita elevar masiva y sostenidamente el bienestar de la población no se ve en el futuro inmediato. En este trabajo se omite a propósito la discusión de los factores de corto plazo que determinaron el momento del estallido de la crisis. Independientemente de que estos elementos, muy discutidos en la literatura, dieron mayor profundidad y complejidad a la crisis, había factores anteriores que colocaron en un grado de extrema vulnerabilidad a la economía y que quizá, más tarde o más temprano, habrían terminado por agotar la estrategia. De la experiencia mexicana de reforma estructural, del estancamiento y de la crisis, quedan algunos puntos de reflexión.

1. El propósito de la reforma hacia una economía genuinamente competitiva y con enfoque social no debe perder vigencia por contratiempos originados en errores de política económica.

La crisis, de profundo efecto social, ha propiciado el recrudecimiento de las críticas al modelo de economía abierta sus-

C U A D R O 12

**CRECIMIENTO DEL PIB POR GRAN DIVISIÓN (PORCENTAJES)**

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Promedio 1989-1994
Agropecuario, silvicultura y pesca	-2.1	5.9	1.0	-1.0	1.4	1.9	1.1
Minería	-0.7	2.8	0.8	1.8	0.9	1.6	1.2
Industria manufacturera	7.2	6.1	4.0	2.3	-0.8	3.6	3.7
Construcción	2.0	6.9	2.4	7.8	2.8	6.4	4.3
Electricidad, gas y agua	7.7	2.9	2.7	3.0	4.2	7.7	4.7
Comercio, restaurantes y hoteles	3.8	4.1	4.3	3.6	-1.3	2.8	2.9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4.2	6.6	5.8	7.6	3.3	7.8	5.9
Financieros, seguros y bienes inmuebles	2.9	3.9	3.8	3.7	4.2	5.2	4.0
Comunales, sociales y personales	1.4	1.8	3.7	0.6	1.2	1.9	1.8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

tentado en el mercado competitivo por parte de quienes promueven una participación directa del Estado en asuntos económicos. La falta de explicaciones precisas sobre los errores de formulación y aplicación de la política económica que retrasaron la recuperación del bienestar y que provocaron la crisis favorece esas críticas y pone en riesgo el apoyo básico de la sociedad a la reforma estructural. Los tropiezos en los primeros años de la marcha hacia la globalización son los costos propios del aprendizaje de cada país y de la comunidad internacional en su conjunto. Es necesario informar y convencer a la sociedad de que los errores se han detectado y que se están corrigiendo. Además, ante la complejidad del reordenamiento mundial es fundamental una aceptación abierta de los riesgos que implica la incorporación de México a la economía del siglo XXI. Esta tarea requiere de un gran liderazgo por claridad en el proyecto y es indispensable para consolidar el consenso social sobre la reforma.

2. No basta con disminuir la intervención gubernamental para conformar mercados eficientes; es necesario establecer una regulación adecuada y vigilar su cumplimiento: el Estado debe asumir cabalmente su papel rector de una economía moderna.

Las grandes distorsiones en los mercados mexicanos, originadas en décadas de intervención estatal directa y en estructuras concentradas, en una simbiosis socialmente improductiva entre gobierno y gran capital, son incompatibles con una economía abierta. Así, en los últimos años se avanzó en la desregulación, pero falta mucho por hacer en materia de formulación e implantación de regulaciones eficientes que permitan el funcionamiento competitivo de los mercados. Los mercados imperfectos sin regulación lesionan al consumidor y a las empresas tal como lo hacen los mercados intervenidos inadecuadamente por el gobierno. La reforma microeconómica, en especial la de la pequeña y mediana empresas, no podrá darse en ausencia de entornos genuinamente competitivos, sin sobrepesos en términos de normas, trámites y cargas fiscales, donde las reglas sean eficientes y claras y, sobre todo, que se cumplan. Un ambiente de eficiencia, transparencia y equidad de la regulación y de su adecuada aplicación, que promueva la competencia, hará mu-

cho más por la economía y el bienestar que los antiguos modos de intervención gubernamental que incubaron improductividad y corrupción.

3. Debe llegarse a una definición moderna de política industrial y llevarla efectivamente a la práctica.

En el mundo actual no tendría sentido pensar en una política industrial como la del pasado: subsidios masivos, fijación de precios, controles directos, aranceles, etc. Sin embargo, tampoco parece razonable dejar a la planta productiva nacional sin apoyo, a merced de la competencia de los grandes productores internacionales que llevan mucha ventaja. Parece esencial apoyarla mediante su inserción en mercados internos competitivos, esto es, evitarle el gravamen que significa ser tomador de precios de insumos así como de servicios para la producción y de financiamiento fijados oligopólicamente. También es imprescindible facilitar procesos de asociación interempresarial con propósitos productivos entre pequeñas y medianas empresas, entre grupos de éstas y grandes empresas y entre todas ellas y el gobierno. Sin asociación no podrán resolverse los problemas de escala de las unidades productivas más pequeñas, ni se logrará fluidez en el encadenamiento de los proveedores nacionales a los grandes exportadores. Asimismo, el manejo eficiente de mecanismos para resolver y prevenir la competencia desleal y la administración consistente de requisitos sanitarios, de calidad, etc., es decir, una política eficiente y honesta de comercio exterior, deben aislar a las empresas mexicanas de presiones innecesarias y proteger el bienestar de los consumidores. Una nueva política industrial de gran alcance, consistente con la apertura, parece urgente como complemento al indispensable apoyo que un marco macroeconómico predecible significa para la toma de decisiones.

4. No hay estabilidad macroeconómica que dure sin ajuste microeconómico.

No hay estabilidad permanente que no se base en una planta productiva capaz de crecer de manera sostenida sin generar desequilibrios externos. Y esto se logra con unidades productivas competitivas. Empresas débiles, públicas o privadas, son



*No hay estabilidad permanente que no se base en una planta productiva capaz de crecer de manera sostenida sin generar desequilibrios externos. Y esto se logra con unidades productivas competitivas. Empresas débiles, públicas o privadas, son causa, más tarde o más temprano, de estancamiento, desajuste externo e inflación. Sin reforma microeconómica la estabilización del agregado no es más que inestabilidad reprimida y pospuesta*

---

causa, más tarde o más temprano, de estancamiento, desajuste externo e inflación. Sin reforma microeconómica la estabilización del agregado no es más que inestabilidad reprimida y pospuesta. No hay política macroeconómica que sustituya la fortaleza de las empresas. El marco macro debe brindar el entorno en el que la iniciativa privada, en general, pueda desarrollarse. Cuando una estabilización forzada asfixia a la empresa, entonces no cumple su objetivo, por deseable que sea la inflación de un dígito.

5. En el aspecto cambiario, lo prioritario para el desempeño de las empresas es el tipo de cambio real, no el nominal.

En economías abiertas las empresas requieren de estabilidad de precios en divisas, es decir, de un tipo de cambio real estable; de poco sirve la reducción de la tasa inflacionaria en pesos si va aparejada al aumento de los costos en divisas. Desde luego, esto no significa que el control de la inflación no deba ser un objetivo central de la política económica sino, simplemente, que el uso del tipo de cambio nominal como ancla por lo general trae consigo pérdidas de competitividad para las empresas por la apreciación real del peso. Por tanto, mientras la economía adquiere fortaleza estructural sustentada en la alta productividad, lo conveniente parece ser un tipo de cambio real más o menos estable asociado a una tasa descendente de inflación. Esta ruta hacia la estabilidad puede resultar más larga, pero es consistente con el crecimiento y el equilibrio del sector externo, y es la única duradera. Esto no será posible mientras la economía se encuentre expuesta a grandes movimientos especulativos de divisas.

6. El de la asignación ha sido un problema por lo menos tan grave como el de la disponibilidad de ahorro.

Aunque es indiscutible que el fomento del ahorro interno es indispensable para sostener un proceso continuo de crecimiento económico y de estabilidad financiera, al mismo tiempo debe reconocerse que la economía mexicana ha mostrado una gran incapacidad para asignar recursos de manera eficiente cuando éstos han sido abundantes. Tanto en el período 1979-1981 como en el 1991-1993 se dispuso de grandes masas de recursos financieros provenientes del exterior. En ambas oportunidades buena parte de éstos se utilizaron de modo improductivo, sin que generaran capacidad de repago. La primera vez la mala asignación estuvo a cargo del sector público, principalmente. La última fue, ante todo, responsabilidad del sector privado. Es menester fortalecer los mecanismos institucionales y de incentivos de mercado para que el ahorro interno o externo sea bien utilizado. Sólo el uso eficiente del ahorro garantiza seguridad y rendimiento a quien sacrifica consumo presente. Ahorro e inversión viable son el único camino al crecimiento. Es tan importante la cantidad como la calidad de la asignación del ahorro: a malas aplicaciones de recursos no pueden seguir sino crisis productivas y financieras, por abundante que sea el ahorro.

7. Los movimientos de capital de gran magnitud, de entrada o de salida, deben modularse por la autorregulación.

Aunque probablemente lo acertado habría sido liberalizar con prudencia los movimientos de capital, la apertura ya se hizo. Dar marcha atrás en este sentido daría señales adversas sobre el futuro de las reformas. Sin embargo, es fundamental evitar que grandes entradas o salidas de fondos de corto plazo desestabilicen financieramente al país y dañen la planta productiva. Así, es necesario hacer eficientes los mercados de dinero y capital internos, por ejemplo, mediante la supresión de garantías guber-

namentales a los inversionistas y el flujo amplio y abierto de información relevante para la toma de decisiones. Adicionalmente, la flexibilidad del tipo de cambio y de la tasa de interés, aunada a políticas ágiles y bien orientadas, deben proteger a la economía nacional de mercados financieros internacionales segmentados y especulativos. En mercados eficientes la autorregulación es el mejor estabilizador; las ineficiencias engendran las regulaciones de control. La liberalización de la inversión en cartera al lado de mercados internos distorsionados en un entorno internacional de grandes masas de fondos en busca de altos rendimientos de corto plazo, provocarán, seguramente, nuevas crisis cambiarias, financieras y productivas en México.

8. Sin una solución de fondo al endeudamiento de las empresas y el consecuente problema de los bancos, se retrasará la reforma microeconómica y la estabilización permanente.

La expansión acelerada del crédito al sector privado en el marco de una economía primero estancada y luego en crisis, dejó como secuela empresas muy endeudadas y bancos en situaciones críticas. Unas y otros encontrarán muy difícil reanudar actividades normales y aun sobrevivir sin una solución de fondo. Los remedios tibios someterán a toda la economía a un proceso de desgaste en el que la recuperación generalizada y significativa será casi imposible. La carga financiera de las empresas hace difícil reconvertirla y absorbe la ventaja competitiva proporcionada por la devaluación. El rescate del sector bancario gravita sobre las finanzas públicas, el programa macroeconómico y las expectativas, y sólo en la medida en que pruebe ser suficiente dará paso a la recuperación y a la estabilidad duradera. El crédito demostró ser un arma de dos filos que debe manejarse con prudencia. El establecimiento de una regulación eficiente y de una supervisión prudencial eficaz se presentan como condiciones fundamentales para el desarrollo futuro.

9. A la larga, la mano de obra barata no puede ser la fuente de la ventaja competitiva.

Aunque en el pasado reciente el bajo costo del trabajo, corregido por productividad, constituyó uno de los principales alicientes para la atracción de IED y la actividad maquiladora, este incentivo tiende a declinar con el tiempo. Los procesos productivos, en prácticamente todas las ramas de la actividad económica, son cada vez más intensivos en conocimiento administrativo, tecnológico, financiero, de servicio y de mercadeo. El componente salarial en el costo total de casi cualquier producto viene descendiendo constante y rápidamente y por tanto el atractivo de la mano de obra barata tiende a perder importancia. De hecho, la globalización financiera y la creciente liberalización del comercio, aparejados a la segmentación de los mercados nacionales de trabajo, presenta un escenario de obreros cada vez más capacitados y productivos sin un aumento proporcional del salario real. En este complejo entorno, una fuerza de trabajo poco calificada no tendrá otro destino que la miseria. La ventaja competitiva de largo plazo tendrá que venir del ingreso de la empresa nacional en el mundo del conocimiento, por supuesto a partir de profundos y variados vínculos con las corporaciones transnacionales y de una sólida política pública en materia tecnológica.

10. La demanda interna tiene que recuperar fuerza como propulsora de la actividad económica.

La fuerte caída de la masa salarial y su posterior estancamiento, así como el alto componente financiero de un gasto público que, de modo ineludible, tiene que sujetarse a la disciplina del equilibrio fiscal, han restado influencia a la demanda interna como fuente de impulso al crecimiento. El crédito, manejado de manera muy expansiva en una economía desprotegida por la apreciación del tipo de cambio real, terminó haciendo crisis y tampoco podrá en el futuro cercano alentar la demanda efectiva. Queda así, por delante, reconstruir cierto margen de maniobra en materia de demanda interna y conformación del mercado nacional. Esto, aunque complejo, será crucial para lograr un estímulo sostenido al crecimiento y algún margen de seguridad cuando el ciclo internacional llegue a una fase descendente. En la precaria situación que guarda el bienestar en México, sería de imprevisibles consecuencias una caída súbita del empleo, por ejemplo maquilador, como consecuencia de la desaceleración de la demanda internacional. La formulación anticipada de algún mecanismo compensatorio parece una cuestión de la más alta prioridad.

11. El crecimiento económico resulta poco significativo para el bienestar si no incorpora ampliamente a la pequeña y mediana empresa.

La experiencia de los últimos años muestra que el auge del comercio exterior puede carecer de capacidad de arrastre de la economía y agudizar aún más los graves desequilibrios distributivos y regionales. La creciente integración nacional de la producción, en especial el encadenamiento de empresas mexicanas como proveedoras de los grandes exportadores, será esencial para que el crecimiento adquiera ritmos y calidad congruentes con la elevación de los niveles de vida. No es razonable pensar que la expansión de las grandes corporaciones o de las maquiladoras sea el camino para resolver los problemas de empleo que plantean los rezagos acumulados y la dinámica demográfica, todavía muy alta por factores inerciales. Aunque en el corto plazo lo urgente es recuperar el crecimiento, no hay que perder de vista la calidad del mismo. De otra forma, poco significará desde la perspectiva del bienestar y de la consolidación de los pactos fundamentales entre individuos, grupos y regiones.

12. El desarrollo sostenido requiere de consistencia, no de apuestas ni de juegos de expectativas.

Durante el último cuarto de siglo se ha pretendido reinventar varias veces la economía mexicana; se ha tratado de acelerar milagrosamente procesos que en otras partes del mundo han tomado decenios. El resultado es que a finales de 1995 el ingreso por habitante era el mismo que hace 20 años, su distribución había empeorado, los pasivos externos crecieron drásticamente y no se ve claro cuándo podrá iniciarse una recuperación sensible y sostenida del bienestar. Además, la elevación exagerada de las expectativas de la población y los sucesivos desengaños han terminado por causar un profundo sentimiento de frustración y desconfianza. Parece claro que es necesario abandonar toda tentación de buscar soluciones milagrosas; el planteamiento y el seguimiento honesto y equitativo del proyecto nacional, así como la prudencia y perseverancia en materia económica son las únicas vías para mantener en marcha a una sociedad que después de 25 años de descalabros necesita un futuro con perspectiva, no más apuestas riesgosas. (2)



Desde mediados de los cincuenta el saldo en cuenta corriente ha sido sistemáticamente deficitario, con excepción del trienio 1983-1985 y 1987. Estos años corresponden al período de ajuste y estabilización, tras la crisis de la deuda externa desencadenada en agosto de 1982, del cual se derivaron una serie de devaluaciones.

En apariencia ese superávit coyuntural se debió a factores exógenos, por encima de elementos causales del déficit usual en cuenta corriente, como: *i*) la persistencia de exportaciones con un alto contenido de insumos intermedios importados; *ii*) la dependencia de importaciones de bienes de capital necesarios para el crecimiento económico, y *iii*) la propia tendencia histórica de incurrir en déficit.

En 1980 y 1981 se alcanzó un crecimiento del PIB de 9.2 y 8.8 por ciento, respectivamente, con un déficit corriente menor a 16 000 millones de dólares (gráfica 1). Durante el resto de los años ochenta, al disminuir el déficit corriente, el crecimiento del PIB también declinó. Este hecho sugiere una importante contribución de los principales rubros de la cuenta corriente (balanza comercial, de servicios y pagos netos a los factores del exterior) al aumento en el PIB, es decir, que éste se expande en función de la magnitud deficitaria de la cuenta corriente. Sin embargo, esta relación se desvanece a partir de 1990. El PIB tiende a crecer cada vez menos, a pesar de que el déficit corriente tiende a ser mayor.<sup>6</sup>

Las compras masivas de bienes y servicios del exterior, en lugar de estimular el avance de aquel indicador parecieron tornarse en un elemento de debilidad económica. Ello ocurrió en el marco de una estabilidad de precios inducida tanto por la austeridad fiscal cuanto por la entrada masiva de artículos de importación.<sup>7</sup> Empero, no puede deducirse que los mercados internos se hayan liberalizado, es decir, que en las estructuras de distribución y comercialización existan menos prácticas y rentas oligopólicas.<sup>8</sup>

*mexicano de la transformación económica*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

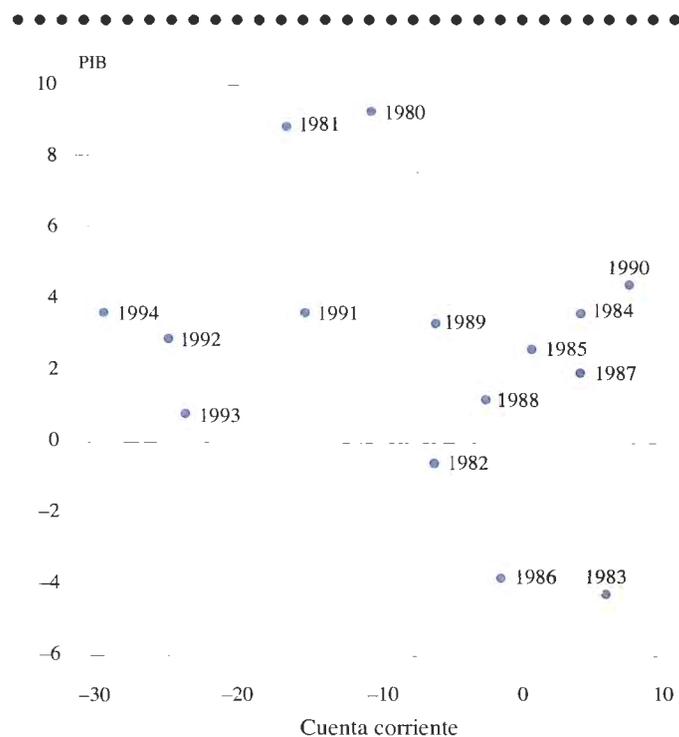
5. Por lo demás, las exportaciones se concentran en un número reducido de empresas y ramas de actividad económica.

6. Para explicar que los cuantiosos déficit en cuenta corriente no tuvieron repercusiones cambiarias, se citó el ejemplo de Singapur (Banco de México, *Informe Anual 1994*, México, 1995). Se menciona que en ese país dicho déficit ascendió a 14% del PIB en el período 1978-1982, pero se omite indicar que el crecimiento promedio anual del PIB fue de 13.7% (FMI, *International Financial Statistics Yearbook 1994*. Washington, 1995). En Singapur, el déficit corriente y la estabilidad cambiaria fueron vehículos para un crecimiento económico espectacular. En México, crecimiento económico y déficit en cuenta corriente se subordinaron a la estabilidad cambiaria temporal; así, en el trienio 1991-1993 el aumento anual medio del PIB fue de 2.4%, no obstante que se registró un déficit promedio anual en cuenta corriente de 7.2% del PIB.

7. A pesar de las políticas de ortodoxia monetarista, no se logró abatir la inflación a tasas similares a las del principal socio comercial (Estados Unidos).

8. Si bien es cierto que eliminar barreras arancelarias no significa alcanzar una libre competencia interna, la apertura comercial entraña la intención de hacer más eficiente al sector comercio. En el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994, a cargo de la Secofi, tal objetivo ocupó un lugar prioritario.

G R Á F I C A 1  
CRECIMIENTO DEL PIB (PORCENTAJES) Y SALDO EN CUENTA CORRIENTE (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Banco de México y Sistema de Cuentas Nacionales de México.

## DESEMPEÑO MANUFACTURERO

Puede suponerse que si bien el déficit corriente no pareció estimular al PIB como antaño, se logró importar cantidades significativas de bienes de capital. Tales compras incidirán tanto en el avance futuro del producto cuanto en una mayor productividad del trabajo, lo cual a su vez redundaría en el incremento de las exportaciones y, por ende, en un flujo creciente de divisas. Así, se estaría en camino de emular una norma frecuente en los países del Sudeste Asiático:<sup>9</sup> la coexistencia de balanzas comerciales superavitarias, e incluso saldos equilibrados en cuenta corriente, con un impetuoso crecimiento económico.

A juzgar por los resultados, sin embargo, México no transitó por ese derrotero. De 1988 a 1992 la formación de capital fijo creció a un ritmo anual de 20.1% y las importaciones a uno de

9. De 1980 a 1992, por ejemplo, en Indonesia el PIB creció a un ritmo promedio de 7.4% anual y se lograron balanzas comerciales superavitarias. Malasia experimentó un crecimiento económico medio de 7.8% al año en el período 1980-1990, con una balanza comercial generalmente superavitaria. En ambos ejemplos, la cuenta corriente se mantuvo con saldos deficitarios de poca importancia. Japón ha obtenido superávit en cuenta corriente desde 1981, así como una balanza comercial favorable a partir de 1964.

31.2% (cuadro 1). Estas tasas contrastan con el crecimiento medio de 6.3% de las exportaciones, el de 5.2% de la producción y el de 5% en la productividad general. El comportamiento de las tres últimas variables refleja un bajo efecto de la inversión y de las compras foráneas. Este fenómeno afloró en medio de un estancamiento del empleo, que creció apenas 0.2% al año. El saldo comercial manufacturero, marginalmente superavitario en 1982, se tornó desfavorable desde 1989.<sup>10</sup> Este desempeño de las manufacturas terminó en 1992 debido a los signos de desaceleración económica al año siguiente. La producción, el empleo y la inversión sectoriales retrocedieron, mientras que las importaciones manufactureras se desplomaron.

C U A D R O 1  
SECTOR MANUFACTURERO: INDICADORES SELECTOS, 1982-1986  
Y 1992-1993 (TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL MEDIO)

	1982-1986	1986-1988	1988-1992	1992-1993
PIB	-0.7	3.2	5.2	-0.8
Empleo	-1.0	0.6	0.2	-5.0
Productividad	0.3	2.6	5.0	4.5
Exportaciones	36.8	21.0	6.3	9.3
Importaciones	-6.4	33.3	31.2	0.7
Inversión <sup>1</sup>	-7.8	6.5	20.1	-5.4

1. Formación bruta de capital fijo.

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México.

El comportamiento del sector manufacturero en el período 1986-1988 tuvo grandes contrastes. Con un incremento moderado de la inversión fija bruta (6.5% en promedio anual), el producto creció 3.2%, la productividad 2.6% y la ocupación 0.6% (marginalmente superior al crecimiento del período 1988-1992). En materia de exportación, los logros resultaron espectaculares (con un crecimiento promedio anual de 21%). En cambio, tanto en el trienio 1986-1988 cuanto en el período 1988-1992, persistió la dependencia de las importaciones para lograr un aumento exportador, subordinado y de menor magnitud.

De 1982 a 1986 se registró un auge de las exportaciones, que aumentaron a un ritmo anual de 36.8%, pero el resto de las variables referidas mostró retrocesos (con excepción de un aumento en la productividad cercano a cero). Tal desempeño entrañó una redistribución en detrimento del trabajo y a favor tanto del capital como del consumo externo vía exportaciones. En el período 1982-1988 se apreció una nueva baja de los salarios que contrastó con el incremento de los ingresos del sector público, del capital y mixtos.<sup>11</sup> En este sentido, la poca o nula resistencia de los

10. En febrero de 1995 dicho saldo volvió a ser superavitario, asociado con un desplome en el PIB y un desempleo abierto en aumento.

11. Vladimiro Brailovsky. "Las implicaciones macroeconómicas de pagar: la política económica ante la 'crisis' de la deuda en México, 1982-1988", en Carlos Bazdresch (comp.), *Auge, crisis y ajuste* (vol. II: *Macroeconomía y deuda externa, 1982-1989*), Lecturas de El Tri-

obreros a la reducción de los salarios reales resultó clave para el éxito de las políticas de ajuste.

El sector manufacturero ha tenido un papel prominente en el proceso de apertura externa. Ante la insuficiencia de su desempeño exportador para sus propias necesidades de divisas, la industria manufacturera mexicana en conjunto requiere que otros sectores económicos o del exterior le canalicen las divisas que por sí misma no puede obtener. Cabe señalar también el escaso efecto de la inversión en general, cuyo comportamiento no es proporcional al crecimiento de la productividad, el producto y las exportaciones, ni tiene un desempeño destacado como creadora de empleos.

A la luz de las variables macroeconómicas referidas, cobran sentido las afirmaciones de que el éxito exportador y aperturista del sector manufacturero carece de cimientos sólidos. No pocas veces parece que su función es importar flujos netos del exterior, en vez de competir en el mercado internacional y robustecer la planta productiva interna. La ausencia de una estrategia cabal de fomento a la competitividad en México, al menos hasta 1991, es un hecho reconocido.<sup>12</sup> Los resultados también muestran que los avances en política industrial planteados en el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994 fueron parciales e insuficientes.

### SUPERÁVIT DE CAPITAL

La magnitud del déficit corriente no es una variable de política económica interna, ya que depende de elementos que rebasan a las autoridades económicas nacionales. Durante los años del auge petrolero y hasta agosto de 1982, por ejemplo, la economía mexicana pudo incurrir en déficit crecientes en la cuenta corriente. La decisión de las autoridades en turno se sujetó a la disponibilidad de petrodólares como fondos internacionales prestables por los bancos privados de países desarrollados, instituciones que fungieron como intermediarios financieros ante México y otras economías emergentes. La magnitud y el signo de dichas entradas se subordinaron a coyunturas exógenas.

Por lo general, la relación entre el balance en cuenta corriente y el de la cuenta de capital es inversa. A corto plazo, un país puede incrementar sus reservas al lograr una entrada neta de capital superior a la salida neta en cuenta corriente, como ocurrió en México durante 1981 (gráfica 2). De 1982 a 1988 el país sufrió escasez de flujos de capital foráneo. En ese lapso el crédito público externo recibido fue de carácter involuntario, debido a que la banca privada extranjera prefería solventar con préstamos adicionales el servicio insuficiente de la deuda pública externa mexicana.<sup>13</sup> Así, el proceso de ajuste y estabilización

mestre Económico, núm. 73. Fondo de Cultura Económica, México, pp. 105-127.

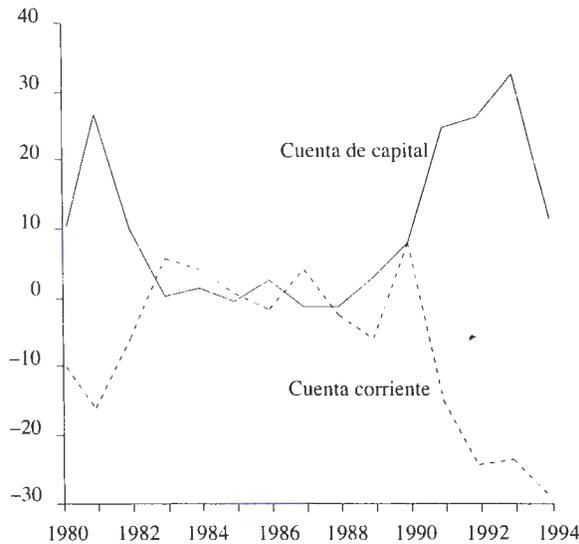
12. Fernando Clavijo y José I. Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial* (vol. I), Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 80, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

13. La opción para los bancos acreedores del gobierno de México y de otros países emergentes era clara. Si no otorgaba nuevos créditos a sus clientes morosos, las deudas respectivas entrarían en cartera ven-

implicó escasez de capital externo en detrimento del avance general de la economía mexicana y, en particular, de la actividad manufacturera.

G R Á F I C A 2

CUENTA CORRIENTE Y CUENTA DE CAPITAL (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Banco de México.

De 1990 a 1993 el ingreso neto de capital fue pujante e, incluso, mayor que el déficit corriente.<sup>14</sup> Con ello se logró un incremento neto en las reservas de divisas de unos 18 500 millones de dólares en dicho lapso (gráfica 3). En 1994 la entrada de capital se desplomó y representó poco más de un tercio de la del año previo.<sup>15</sup> Sin embargo, las autoridades económicas decidieron no tomar medidas de ajuste cambiario, aun cuando el flujo de divisas del exterior escapaba a su control por el alza persistente en la tasa de interés de Estados Unidos. Las variables monetarias (M2 a M4) crecieron en promedio 2% cada mes de febrero a diciembre de ese año, lo cual relajó el crédito interno y

cida; tal situación, además de consignarse en los estados de pérdidas y ganancias, mermaría la rentabilidad de las instituciones financieras y, por ende, la cotización de sus acciones en el mercado.

14. De hecho 1993 es el único año en que el déficit corriente no creció, en lo cual influyó la desaceleración de la economía. Véase José I. Casar, "El sector manufacturero y la cuenta corriente. Evolución reciente y perspectivas", en Fernando Clavijo y José I. Casar (comps.) *op. cit.*, pp. 309-383.

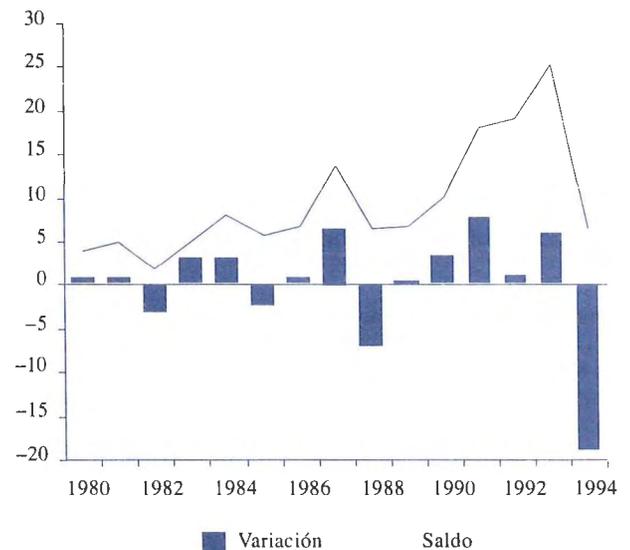
15. En 1994 las entradas netas de capital fueron de 11 549 millones de dólares, mientras que en 1993 ascendieron a 32 582 millones de dólares.

deprimió las tasas de interés internas. A lo largo de 1994, pero sobre todo en el segundo y cuarto trimestres, el banco central dispuso de las reservas acumuladas para sufragar el déficit corriente, ante el desplome de las entradas de capital.<sup>16</sup> La devaluación de la moneda mexicana, eludida en el curso de 1994, se presentó unos días antes de concluir el año.

Lo que permitió a la economía mexicana recibir flujos de capital extraordinarios no fue el aparente arreglo del problema de la deuda pública externa, detonador de la crisis de 1982. En rigor, el débito continuó en aumento, pues el servicio respectivo dependió de nuevos préstamos. El saldo de la deuda pública externa ascendió de unos 58 900 millones de dólares en 1982 a unos 81 000 millones en 1988. Posteriormente y hasta fines de 1993, dicho monto disminuyó 3% y no se modificó de manera significativa.<sup>17</sup>

G R Á F I C A 3

VARIACIÓN Y SALDO DE LA RESERVA BRUTA (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Banco de México.

La afluencia de la inversión en cartera a México fue posible gracias a varios factores. Se otorgó un rendimiento a corto plazo en bonos de deuda pública mexicana, o sea los Certificados de Tesorería (Cetes), muy superior al beneficio proporcionado en dólares por los Bonos del Tesoro de Estados Unidos (Treasury

16. La reducción de las reservas durante 1994 ascendió a 18 884 millones de dólares, suma equivalente a 102% de las acumuladas en el período 1990-1993 y a 80% de los ingresos obtenidos en un lustro de privatizaciones (1989-1993).

17. La negociación de la deuda pública externa de México, finiquitada en enero de 1990 en el marco del Plan Brady, incluyó unos 48 500

C U A D R O 2

PRIMA DE INTERÉS DE CETES EN RELACIÓN CON LOS BONOS DEL TESORO,<sup>1</sup> 1988-1995 (TASAS ANUALIZADAS EN DÓLARES)

Año	Prima de interés	Coefficiente de variación	Mes	1994	1995
1988	52.4	0.7	Enero	7.6	-47.1
1989	21.5	0.3	Febrero	-31.6	5.5
1990	16.3	0.3	Marzo	-48.1	-117.3
1991	10.2	0.2	Abril	46.6	292.8
1992	11.0	0.8	Mayo	-4.1	-30.7
1993	12.8	0.3	Junio	-15.2	15.8
1994	-35.8	-3.3	Julio	9.4	-
1995 <sup>a</sup>	19.8	6.5	Agosto	18.3	-
-	-	-	Septiembre	0.7	-
-	-	-	Octubre	-0.2	-
-	-	-	Noviembre	2.3	-
-	-	-	Diciembre	-415.0	-

1. A 90 días a. Hasta junio.

Fuente: Elaborado con datos del Banco de México y del Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

Bills).<sup>18</sup> Los diferenciales de tasas de interés en términos de dólares, y por ende el tipo de cambio, cobraron especial relevancia para el inversionista extranjero. De ahí que la política cambiaria mexicana haya establecido una paridad en principio fija respecto al dólar, para luego aplicar minidevaluaciones cotidianas de menor envergadura a lo requerido por los elementos macroeconómicos fundamentales.<sup>19</sup> El rendimiento adicional de los Cetes frente a los Bonos del Tesoro estadounidense, es decir, la prima de interés positiva, subsistió desde la aprobación del Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987 hasta

millones de dólares de principal contraídos con la banca privada externa. Como parte de las opciones ofrecidas a los bancos acreedores, para 88% de dicha suma se pactó el pago del principal a 30 años, garantizado por bonos cupón cero del Tesoro de Estados Unidos; es decir, gracias a un crédito adicional, México compró dichos bonos cuya reinversión de intereses les otorgará un valor capitalizado para redimir el principal en el año 2019. El país se comprometió a pagar los intereses correspondientes a ese principal hasta dicho año, a una tasa de interés fija (6.5%) o a la libor flotante; en este último caso entraña un descuento de 35% del principal. Los acreedores del restante 12% de la deuda aceptaron ampliar los créditos a México hasta en 25% adicional del principal durante el período 1990-1993. Véase Nora Lustig, "El acuerdo firmado por México con sus bancos acreedores", *El Trimestre Económico*, vol. 57, núm. 227, México, julio de 1990, pp. 793-804, y Sweder van Wijnberger, "México's External Debt Restructuring in 1989-1990", *Working Papers*, Banco Mundial, Washington, 1990.

18. Acerca del rendimiento de esos instrumentos en dólares y de Cetes en nuevos pesos de enero de 1994 a febrero de 1995, véase Nora Lustig, "México y la crisis del peso: lo previsible y la sorpresa", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 5, México, mayo de 1995, pp. 374-382.

19. De marzo a diciembre de 1988 el tipo de cambio permaneció sin variaciones. En 1989 se estableció un ajuste diario, que sumó 16% en el año; en 1990 la minidevaluación cotidiana se redujo a una tasa acumulada de 11% anual, y en 1991 a 5% anual. En noviembre de 1991 se instauró una banda de flotación cuyo techo se amplió a 0.0002 nuevos pesos diarios; en 1992 éste se duplicó a 0.0004 nuevos pesos diarios. Finalmente el 20 de diciembre de 1994, antes de declararse la flotación de la moneda la banda se amplió infructuosamente en 15 por ciento.

1993 (cuadro 2). A partir de febrero de 1994 dicha prima se volvió negativa, con un rendimiento anualizado de -35.8%. Aunque en los primeros seis meses de 1995 se tuvo un promedio positivo, la volatilidad de la prima fue mayor que en 1994.<sup>20</sup> Tal inestabilidad indujo a los inversionistas extranjeros y nacionales a deshacerse de dichos instrumentos de deuda.

Habida cuenta del diferencial inflacionario entre México y Estados Unidos, su principal socio comercial, se puede estimar el tipo de cambio real entre el peso y el dólar. De 1982 a 1987, por ejemplo, en México predominó una tendencia subdevaluatoria, tras alcanzar niveles de sobrevaluación sin precedentes en 1980 y 1981 (gráfica 4). A partir de 1988 surgió una tendencia sobrevaluatoria, sobre todo desde 1990, coincidente con el crecimiento de las entradas netas de capital. Al permitirse que el peso se sobrevaluara, los inversionistas foráneos obtuvieron ganancias extraordinarias y México logró liquidez externa.

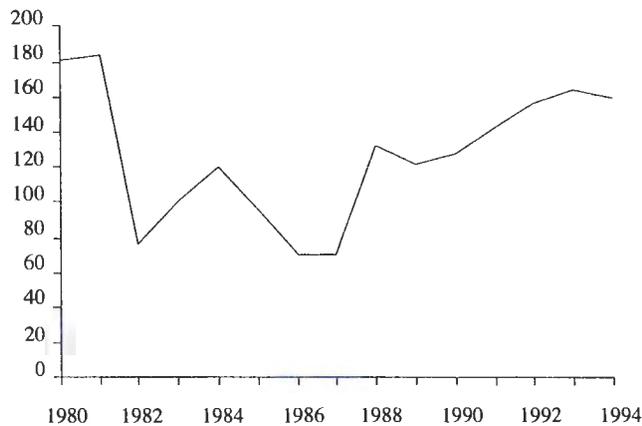
Un elemento adicional para atraer fondos del exterior fue el ensanchamiento de las oportunidades lucrativas para el capital privado en ramas de la producción y servicios tradicionalmente en manos del sector público. No se planteaba el surgimiento de nuevas industrias o actividades económicas, sino la rápida enajenación de activos paraestatales para acrecentar los espacios rentables para el sector empresarial. Este proceso, lejos de operarse por medio de mercados de valores abiertos a toda clase de ahorradores por un período largo, se organizó mediante subastas con barreras, como la exigencia de depósitos en moneda extranjera para admitir posturas. El resultado fue una tendencia oligopólica con base en las empresas otrora públicas, cuyo beneficio en cuanto a la reducción del costo privado de los bienes o servicios aún está por evaluarse.

El descenso de la tasa de interés en Estados Unidos desde 1990 fue un elemento exógeno fundamental para los cuantiosos su-

20. Después de haber mostrado un valor inferior a la unidad entre 1988 y 1993, el coeficiente de variación prácticamente se duplicó en 1995, en comparación con el año previo.

perávit en cuenta de capital que durante cuatro años se incorporaron a la economía mexicana. El grueso del superávit provino de la inversión en cartera (gráfica 5), es decir, del capital foráneo que adquiría bonos de deuda pública interna y acciones en el mercado de valores mexicano denominados en nuevos pesos, además de colocaciones públicas y privadas de títulos de deuda en el exterior denominados en dólares.

G R Á F I C A 4  
**TIPO DE CAMBIO REAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS<sup>1</sup> (1983 = 100)**



1. Bilateral, estimado con base en el diferencial de precios al productor. Fuente: Banco de México y Bureau of Labor Statistics.

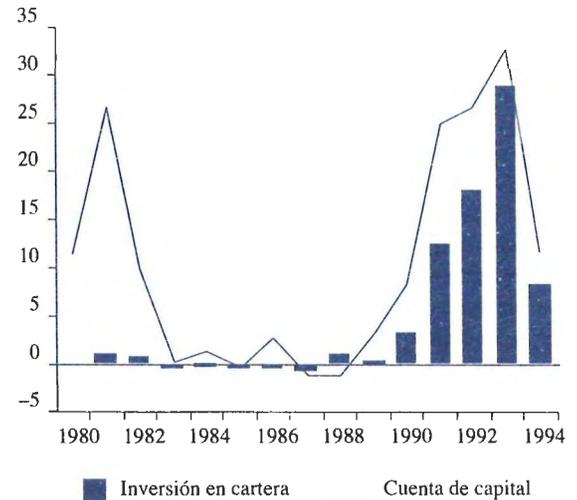
Con el trasfondo de la gran volatilidad latente asociada a la alta liquidez de la inversión en cartera, el capital foráneo obtenía en México intereses más atractivos que en el mercado estadounidense, sin el riesgo inminente de invertir en un país aún clasificado como mercado emergente.<sup>21</sup> En la Bolsa Mexicana de Valores se incrementó notoriamente el múltiplo entre valor bursátil y capital contable, sin que se alterara mucho la relación entre utilidad neta y valor en libros. Por su parte, la banca comercial colocaba en México créditos con una tasa activa hasta tres veces mayor que en Estados Unidos, de suerte que se endeudó en el extranjero para obtener créditos a corto plazo y colocarlos en el mercado nacional; así, incurrió en un riesgo cambiario sin arbitraje aparente.<sup>22</sup>

Según un comportamiento tradicional, la inversión extranjera directa creció cuando el PIB mostró evidencias fehacientes de dinamismo. Los montos respectivos, sin embargo, fueron muy

21. Desde enero de 1994 la colocación de Tesobonos, redimibles en moneda nacional pero indizados en dólares, superó a la de Cetes y creció con celeridad a partir del segundo trimestre de 1994.

22. En diciembre de 1994 los pasivos externos de la banca comercial alcanzaron un monto equivalente a unos 24 800 millones de dólares, 2.6 veces respecto a diciembre de 1989.

G R Á F I C A 5  
**INVERSIÓN EN CARTERA Y CUENTA DE CAPITAL (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)**



Fuente: Banco de México.

pequeños con respecto a la inversión en cartera,<sup>23</sup> al tiempo que una proporción minoritaria se orientó a la industria manufacturera.<sup>24</sup> La presencia de la inversión extranjera directa se acrecentó en ramas de servicios no comercializables, con menores posibilidades de obtener divisas y cierta proclividad oligopólica. En una economía como la mexicana, que en la división internacional de movimientos de capital ha cumplido el papel de importadora neta, las necesidades de repatriación de utilidades para ese tipo de inversiones pueden contribuir a la escasez de divisas.<sup>25</sup> En este marco, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cuya gestación formal comenzó a principios de 1990, favoreció más las entradas netas de capital y mercancías, en particular las provenientes de Estados Unidos, que el mejoramiento de la posición exportadora neta de mercancías o capitales mexicanos.

23. De 1990 a 1994 la inversión extranjera directa ascendió a unos 4 900 millones de dólares anuales, en promedio, lo cual representó 24% de la inversión en cartera durante ese lapso.

24. En el período 1990-1994 poco más de 30% del flujo anual de inversión extranjera directa autorizada y registrada se destinó a manufacturas, mientras que 5% se canalizó a turismo, hoteles y restaurantes.

25. A principios de los noventa se consideraba con cierto optimismo que México tendría una posición deficitaria durante varios lustros más antes de obtener superávit comerciales y tener capacidad para financiar pagos de interés y ganancias por inversión foránea. Por ejemplo, véase Barry P. Bosworth, Robert Z. Lawrence y Nora Lustig (comps.), *North American Free Trade. Assessing the Impact*, The Brookings Institution, Washington, 1992, pp. 1-25.

## OBSTÁCULOS Y CONTRASTES DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE

El programa de ajuste de la Alianza para la Recuperación Económica (ARE)<sup>26</sup> plantea la posibilidad de superar el estancamiento si no franco retroceso que experimenta la economía mexicana. Desde la perspectiva oficial se vislumbra una recuperación de la economía con base en incrementos en el consumo, las exportaciones y la inversión privada y pública. Empero, no se establecen medidas sólidas para detener el deterioro salarial, lo cual dificulta que el consumo interno contribuya a la recuperación. El superávit comercial alcanzado en 1995 se asoció más con la competitividad derivada de las devaluaciones que con la intensificación de la productividad.

Así, una recuperación con base en las exportaciones resultaría factible a pesar del estancamiento de la productividad. Un esfuerzo exportador con restricciones en la compra de insumos foráneos, sin embargo, tiene dificultades para impulsar la recuperación económica. Los objetivos de disciplina fiscal, por otra parte, excluyen a la inversión pública como animadora del crecimiento. En un entorno de incertidumbre cambiaria e inflacionaria no es fácil que el sector privado incremente sus activos fijos más allá de las necesidades de reposición. El compromiso gubernamental de alentar tanto el empleo cuanto la competitividad productiva del país requiere bases firmes. Por lo pronto, si bien es claro el mejoramiento de las cuentas del exterior, la economía aún se encuentra en una situación difícil.

Durante los últimos años la política económica ha favorecido principalmente al capital financiero nacional y foráneo. De 1990 a 1993 se logró atraer flujos de capital externo con primas de interés muy superiores a las de los Bonos del Tesoro a corto plazo en Estados Unidos. Con ello se logró paliar temporalmente los problemas de liquidez del sector externo. Además, la banca reprivatizada llegó a cobrar tasas de intermediación incluso superiores a la propia tasa de interés pasiva. Ambos elementos operaron en detrimento de la actividad productiva interna y, aunados a la falta de condiciones más propicias para la inversión de capital vinculada con la estructura bancaria, han dificultado una mejoría económica general.

Otro obstáculo para la recuperación de la economía proviene de la conversión de los Tesobonos en deuda pública externa. El monto de dichos instrumentos en circulación ascendió al equivalente de 17 800 millones de dólares en diciembre de 1994, es decir, ocho veces más que en abril del mismo año. Para evitar las presiones inflacionarias y cambiarias en las fechas de vencimiento, se recurrió a créditos principalmente del gobierno estadounidense para redimir dichos papeles en dólares. Se permutó un desequilibrio cambiario y un freno a la inflación por un incremento en los pasivos públicos externos por unos 23 900 millones de dólares.<sup>27</sup> Esta medida contrasta con el tratamien-

26. Este programa se aprobó el 29 de octubre de 1995 y estuvo precedido por el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSE), implantado el 9 de marzo de 1995; éste, a su vez, sucedió al Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSE), suscrito el 3 de enero de 1995.

27. Se refiere a recursos ejercidos hasta el 28 de agosto de 1995.

to que en 1982 se dio a los *mexdólares*, a los cuales se asignó un precio en moneda nacional y sin liquidación en divisa extranjera al vencimiento. Con esta medida se privilegió entonces la posibilidad de recuperación económica, al alentar a los ahorradores a asumir el riesgo implícito de mercado.

## CONCLUSIONES

Los antecedentes principales de la reciente crisis económica mexicana son el crecimiento vertiginoso de los flujos de capital externo a corto plazo, las ganancias extraordinarias de éste y el modesto desempeño de la producción interna y la formación de capital. Se pueden distinguir varias causas de las entradas de capital externo en forma de inversión en cartera. En 1988 se inició un período de desequilibrio creciente en la cuenta corriente, en contraste con una tendencia al equilibrio en las finanzas públicas. Tal asimetría trastocó la experiencia registrada desde 1965 de comportamiento paralelo de ambos rubros. A partir de 1990 el incremento del déficit en cuenta corriente dejó de asociarse al crecimiento del PIB y se convirtió en factor de inestabilidad.

Durante el período de recuperación 1988-1992 el crecimiento del producto y la productividad manufactureros fueron insuficientes para elevar la demanda sectorial de fuerza de trabajo, misma que permaneció estancada. Mientras tanto, las importaciones de manufacturas crecieron en términos relativos casi cinco veces más que las exportaciones.

A la par con la persistente insuficiencia para obtener liquidez por medio de las exportaciones, en 1990 se inició la entrada impetuosa de capital a corto plazo como inversión en cartera. Entre los factores que contribuyeron a esta irrupción figuraron: *i*) el rendimiento de los bonos de deuda pública interna superior al de los Bonos del Tesoro estadounidense; *ii*) la paridad cambiaria en principio fija y luego sujeta a un deslizamiento insuficiente, con la consecuente sobrevaluación del tipo de cambio, y *iii*) la enajenación de activos gubernamentales, con una proclividad excluyente y concentradora. Las presiones devaluatorias se intensificaron ante el crecimiento de la oferta monetaria durante 1994, el retroceso de la tasa de interés interna y la baja en la prima de beneficio de los inversionistas estadounidenses al invertir en Cetes. La colocación creciente de Tesobonos no atemperó la pérdida de confianza, de suerte que las reservas se desplomaron, sobre todo en el segundo y cuarto trimestres de 1994.

El proyecto de modernización económica no ha podido vencer las limitaciones de la capacidad exportadora de la planta industrial del país. Para subsanar la deficiencia crónica de liquidez externa, se ha recurrido a un nuevo estadio privatizador del mermado parque industrial paraestatal. El programa de ajuste en marcha no brinda suficiente atención al aliento de la producción y la productividad, factores clave para vencer las dificultades del presente y el futuro inmediato. 

Dichos pasivos se incluyen en el fondo de estabilización cambiaria referido, el cual se integró con créditos del Tesoro estadounidense, el FMI y el Banco de Pagos Internacionales.

# *Exportaciones y crecimiento económico. Evidencia para la industria manufacturera en México*



ISAAC KATZ\*

## INTRODUCCIÓN

**E**n el decenio anterior la mayoría de los países de América Latina emprendió un profundo proceso de transformación de sus economías con un claro objetivo: cambiar el curso de las principales variables macro y microeconómicas cuyo comportamiento condujo a lo que comúnmente se conoce como “la década perdida”. En gran parte de los países de la región se manifestaron con rigor, en los años ochenta, los efectos de las estrategias económicas puestas en marcha desde el decenio de los cincuenta, caracterizadas por la creciente participación gubernamental en la economía –en forma directa o mediante mayores y más distorsionantes regulaciones– y una política proteccionista en materia de comercio exterior. Ello se tradujo en bajas tasas de crecimiento económico, altas tasas de desempleo, tasas de inflación elevadas y variables y, en general, menores niveles de desarrollo económico.

Esa evolución decidió a los diferentes gobiernos a cambiar el rumbo de la política económica. La opción fue relativamente clara: reducir la participación del gobierno en la economía a base de privatizar empresas estatales, sanear las finanzas públicas, desregular los mercados internos de los bienes y los factores de la producción y enfrentar a los productores nacionales a la competencia del exterior mediante un proceso, generalmente gradual, de apertura comercial. Hasta ahora, en varios de los países que tomaron ese camino los resultados son alentadores y se prevé que sean aún mejores en la medida en que se profundicen y consoliden las políticas emprendidas.

El propósito de este artículo es analizar de forma empírica los efectos de la apertura en la economía mexicana, destacando el

crecimiento económico producto del impulso a las exportaciones derivado, a su vez, de la apertura comercial. El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la primera parte se analiza el efecto de las políticas comerciales, proteccionista y de apertura, y se enuncian algunas consideraciones sobre las repercusiones del tipo de cambio real en las exportaciones, la asignación de recursos en la economía y el crecimiento económico. En la segunda se presenta evidencia reciente sobre la evolución del sector externo, sobre todo las repercusiones de las ventas externas en el crecimiento de la industria manufacturera, y en la tercera se examinan diversas estrategias que podrían englobarse en una “política de promoción de las exportaciones”, así como lo que se considera el marco institucional necesario para que el sector exportador se constituya en una fuente permanente de crecimiento económico.

## LA POLÍTICA COMERCIAL Y EL DESEMPEÑO DEL SECTOR EXPORTADOR

### La protección comercial y sus efectos

**E**n la teoría del comercio exterior es bien conocido que en un entorno de libre comercio una economía se especializará y exportará los bienes que elabora con el factor de la producción que sea relativamente abundante. Esto sólo dice que cada economía aprovechará en los mercados internacionales sus ventajas comparativas. Ello dará lugar a una asignación eficiente de recursos y hará de las exportaciones una fuente significativa de crecimiento económico.

Sin embargo, el establecimiento de barreras al comercio exterior, con argumentos como el de “industria infantil”, por razones ideológicas o simplemente debido a propósitos recau-

\* Departamento de Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

datorios, genera distorsiones que se traducen en una asignación ineficiente de los recursos y en tasas de crecimiento económico menores a las potenciales. Cuando con fines de proteger el sector industrial los gobiernos aplican una política de comercio exterior proteccionista basada en aranceles, cuotas, permisos previos o precios oficiales para la valuación de las importaciones, se provoca un cambio en las cotizaciones que presiona al alza el precio relativo de los bienes sustitutivos de aquéllas. Esto se refleja en un cambio en la asignación de recursos en la economía en favor de los sectores protegidos, así como en una discriminación en contra de otros, principalmente los que producen bienes exportables, como el agrícola, el minero y el de manufacturas primarias.

La protección comercial de la industria puede verse como un subsidio al empleo de los factores de la producción en ese sector, principalmente del capital. Al proteger la industria nacional de la competencia externa, las empresas se desarrollan en un mercado interno cautivo, lo cual genera utilidades extranormales; es decir, las tasas de rendimiento sobre el capital invertido son mayores que los estándares internacionales y cubren de sobrada manera el costo de oportunidad del capital. Además, el subsidio que recibe el capital por medio de la protección se suele reforzar con otras transferencias directas del gobierno: precios de los energéticos menores a los costos de producción, depreciación fiscal acelerada de las inversiones y subsidios financieros. Todo ello favorece la adopción de técnicas de producción intensivas en capital, discriminando a la mano de obra, que tiende a ser el factor relativamente abundante.

Asimismo, en los mercados internos cautivos, por lo general pequeños y con bajos niveles de ingreso, inequitativamente distribuido, la expansión de las empresas del sector industrial está muy limitada, por lo que no se pueden aprovechar las posibles economías de escala. Esto incide en dos aspectos importantes: a) se presenta una sobreinversión en el sector industrial (por el incentivo a invertir en capital), lo que conduce a un exceso de capacidad instalada, y b) los costos unitarios de producción son mayores que los internacionales, por lo que estas empresas no son competitivas en los mercados externos y en consecuencia rara vez exportan.<sup>1</sup>

Por otra parte, debido a que la política de sustitución de importaciones se orienta primordialmente a sustituir bienes de consumo, las empresas industriales tienden a volverse dependientes del exterior, tanto en bienes de capital como en insumos intermedios. Ello refleja más la abundancia relativa de los factores de la producción de los países de donde se importan los bienes de producción que la de los de la nación compradora. Así, la producción industrial tiende a ser intensiva en el uso de insumos importados. Sin embargo, como producen con altos costos unitarios, las empresas nacionales no generan las divisas requeridas para cubrir sus importaciones, por lo que presionan al resto de los sectores para allegarse aquéllas.

Aunque no es necesario ni deseable que cada sector sea auto-

1. Debido a los altos costos unitarios, las exportaciones de estas empresas sólo tienden a darse en situaciones en las que el tipo de cambio real está depreciado respecto a su nivel de equilibrio; es decir, las empresas requieren de un subsidio cambiario para exportar.

suficiente en materia de divisas, la política comercial proteccionista—además de inhibir las ventas externas del sector industrial, al actuar como un impuesto a la producción de los sectores exportadores— se traduce en que éstos reducen sus ventas foráneas, disminuyendo así el flujo neto de divisas. De esta manera, una política de comercio exterior proteccionista del sector industrial efectivamente cierra la economía al reducir las importaciones pero también las exportaciones.

Un efecto adicional de la política proteccionista en la asignación de los recursos atañe al empleo sectorial. Al actuar como un impuesto sobre los sectores exportadores—tradicionalmente intensivos en mano de obra— y contraer éstos su producción, expulsan recursos, principalmente mano de obra y en menor medida capital, los cuales buscan emplearse en el sector industrial. Sin embargo, dado que la expansión de este último está limitada por la estrechez del mercado interno, no tiene la capacidad suficiente para absorber toda esa fuerza de trabajo, la cual en consecuencia se emplea o subemplea en los servicios, sobre todo el comercio. Así, en los países que han seguido una política comercial proteccionista, el valor agregado de los servicios y el empleo en ese sector, como porcentajes de los totales respectivos, son similares a los de las economías desarrolladas, que tienen un ingreso per cápita significativamente superior y en las cuales está previsto—dado el valor mayor que uno de la elasticidad ingreso de la demanda— que el sector servicios sea en términos de valor agregado el que contribuya en mayor medida al ingreso total de la economía.

La política proteccionista tiene otros efectos—no menos importantes que los mencionados— que también se traducen en menores tasas de crecimiento y desarrollo económicos. Al hacerse el sector industrial tan dependiente del exterior para allegarse los bienes de capital utilizados en los procesos productivos y dado que se desarrolla en mercados internos cautivos, las técnicas de producción tienden a ser obsoletas según los estándares internacionales. Además, surge un fuerte desincentivo para que las empresas en particular y la economía en general destinen recursos a la investigación científica y al desarrollo de nuevas tecnologías de producción. Esto mismo se refleja en la estructura por rama de estudio de la población estudiantil universitaria. De no haber incentivos para estudiar ciencias exactas y carreras relacionadas con el desarrollo tecnológico, como ingeniería, la mayoría de los estudiantes universitarios se orienta hacia las áreas de ciencias sociales, administrativas y contables y a las humanidades.<sup>2</sup> Esto provoca que se profundicen las brechas tecnológica y científica entre los países desarrollados y los que optan por una política proteccionista, lo cual redundará en menores tasas de crecimiento económico de estos últimos.<sup>3</sup>

La protección también genera patrones desiguales de desa-

2. Isaac Katz, "Apertura comercial, cambio tecnológico y educación", en Javier Beristain (comp.), *México al filo del año 2000*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1989, y *Educación. Elemento clave del desarrollo económico*, ponencia presentada en el X Congreso del Colegio Nacional de Economistas, México, 1993.

3. Sebastian Edwards, *Openness, Outward Orientation, Trade Liberalization and Economic Performance in Developing Countries*, National Bureau of Economic Research, Working Paper, núm. 2908, marzo de 1989.

rollo regional, ya que alienta a las empresas industriales a establecerse cerca de los centros masivos de consumo, lo que genera un crecimiento acelerado de las ciudades alimentado por la continua inmigración de los sectores castigados, en especial el agrícola y el minero. Por último, la inversión en obras de transporte orientadas a facilitar el abasto de materias primas para la industria se manifiesta en una falta notable de infraestructura para las operaciones de comercio exterior.

Es importante destacar la relación entre las operaciones de comercio exterior (exportaciones e importaciones) y el tipo de cambio real. Como se señaló, en una economía protegida el sector industrial no es competitivo en los mercados internacionales, por lo que para exportar requiere de un subsidio cambiario que se presenta cuando el tipo de cambio real está depreciado frente a su nivel de equilibrio. Esta situación puede presentarse transitoriamente cuando la economía enfrenta un choque real negativo, como por ejemplo un desplome en los términos de intercambio o una crisis cambiaria que induce una devaluación rápida del tipo de cambio nominal.<sup>4</sup>

En cualquiera de esas dos circunstancias la economía entra en un período de desaceleración o incluso recesión que entraña una caída de la demanda agregada interna. Ello hace que las importaciones disminuyan y se generen excedentes de producción, los cuales con la depreciación del tipo de cambio real se abaratan en los mercados internacionales y por ende se pueden exportar. Sin embargo, cuando el tipo de cambio real tiende nuevamente hacia su nivel de equilibrio, estos efectos transitorios desaparecen y las ventas externas se vuelven a contraer. Si el gobierno promoviera de modo permanente las exportaciones con el manejo del tipo de cambio nominal tratando de que el real estuviese siempre depreciado, la consecuente aceleración de la tasa de inflación haría que el tipo de cambio nominal se depreciara a tasas cada vez mayores. Ello haría caer la economía en una trayectoria de creciente inflación, sin que a la larga se lograra el objetivo de promover las exportaciones de manera permanente. Por tanto, en una economía protegida las exportaciones y las importaciones, así como el resultado de la balanza comercial, son muy dependientes de lo que suceda con el tipo de cambio real.

### La apertura comercial y sus efectos

Cuando la economía está abierta e integrada a los mercados internacionales de bienes y financieros en un modelo de libre comercio,<sup>5</sup> la asignación sectorial de recursos refleja las ventajas comparativas, determinadas básicamente por la abundancia

4. Isaac Katz, *Apertura comercial, tipo de cambio y crecimiento económico*, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, 1989.

5. Es importante distinguir entre una situación de libre comercio o liberalización total donde el gobierno no interviene en las operaciones de comercio internacional ni protegiendo a los productores nacionales ni promoviendo las exportaciones, y una en la que el gobierno interviene de manera activa fomentando las exportaciones de ciertos sectores y protegiendo en cierto grado los mercados internos. Una revisión amplia de este punto se presenta en Sebastian Edwards, *op. cit.*

relativa de los factores de la producción. Ello se manifiesta en los precios relativos de éstos y por lo mismo en la intensidad relativa de los insumos en los procesos productivos.

A diferencia de una economía protegida, donde existe un claro sesgo antiexportador, en una abierta la demanda relevante a que se enfrentan las empresas es la mundial, lo que les permite aprovechar economías de escala y operar en una escala de producción que minimice los costos unitarios, así como ser competitivas en los mercados internacionales y exportar a los precios en ellos fijados. En este entorno, la demanda externa, es decir las exportaciones, se convierten en una fuente importante de crecimiento económico.

La evidencia derivada de varios estudios empíricos sobre el efecto de la política comercial en el crecimiento económico sugiere que una economía cuyos productores nacionales se enfrentan—como resultado de la apertura— a los precios internacionales de los bienes y de los recursos financieros tendrá mayores tasas de crecimiento que una aislada de los mercados externos. Los cuatro elementos principales que determinan el mejor desempeño de una economía abierta son, según Krueger:<sup>6</sup> a) el rompimiento de la conexión entre el desarrollo del sector primario (agrícola y extractivo) y el del industrial; b) el aprovechamiento de economías de escala; c) el efecto en la eficiencia de las empresas derivado de la mayor competencia, y d) la eliminación de la dependencia del sector primario para la generación de divisas. A los anteriores puede agregarse un quinto: la capacidad de la economía para absorber el cambio tecnológico desarrollado en el exterior y para generar internamente nuevas tecnologías de producción.

Respecto al primer punto vale destacar lo siguiente. En una economía aislada del exterior por barreras al comercio, un rezago en el desarrollo del sector agrícola—como, por ejemplo, no incorporar los cambios tecnológicos o malos años agrícolas—tiende a presionar los precios y los salarios en las zonas urbanas, retrasando así el desarrollo industrial. Además, como se señaló, el sector industrial se vuelve dependiente de las exportaciones agrícolas para allegarse las divisas necesarias para importar bienes de capital e insumos intermedios. Sin embargo, la misma política de aislamiento lleva implícito un sesgo antiexportador hacia el sector agrícola. Por contra, en una economía abierta el vínculo entre los sectores agrícola e industrial pierde importancia debido a que para este último los precios estarán determinados por el exterior y la demanda relevante es la externa, por lo que no está sujeto al ingreso real de los habitantes de las zonas urbanas.<sup>7</sup>

6. Anne O. Krueger, *Liberalization Attempts and Consequences*, National Bureau of Economic Research, Ballinger Publishing Company, 1978.

7. Ello no implica que se deba descuidar el desarrollo del sector agrícola o sólo atender el del industrial. Es claro que una política propiciadora del desarrollo de los sectores primarios se traduciría en un desarrollo más equilibrado de la economía que permitiría, asimismo, un mayor crecimiento del sector industrial. D. Gale Johnson, "Policy Options and Liberalizing Trade in Agriculture Products: Addressing the Interests of Developing Countries", en Anne O. Krueger (ed.), *Development with Trade, LDCs and the International Economy*, International Center for Economic Growth, 1988.

Las economías de escala son el segundo elemento que apoya la hipótesis de que en una economía abierta las exportaciones constituyen una fuente de crecimiento. En un país aislado del exterior, el crecimiento de la industria está severamente limitado por el tamaño del mercado interno, lo cual impide aprovechar de manera integral las posibles economías de escala. Por el contrario, en una economía abierta se puede alcanzar la escala óptima de producción y por lo mismo un mayor crecimiento industrial.

La mayor competencia a que se enfrentan en una economía abierta obliga a las empresas nacionales a producir a costos competitivos, no sólo para exportar sino incluso para sobrevivir en los mercados internos. Esto exige el empleo de técnicas de producción económicamente eficientes y la continua incorporación de tecnologías modernas de producción, con incrementos sistemáticos de la productividad de los factores de producción y, por tanto, mayores tasas de crecimiento.

Una economía protegida es en extremo dependiente de las exportaciones de los sectores primarios, en tanto que en una abierta los flujos de divisas se derivan de las ventas externas de manufacturas y del acceso relativamente seguro, rápido y barato al crédito externo, debido a que los acreedores consideran que las empresas exportadoras tienen la capacidad para generar las divisas necesarias para cubrir sus obligaciones financieras. Por otra parte, a medida que se incrementan las exportaciones y las importaciones en una economía abierta, se presenta de manera simultánea una acumulación casi continua de divisas en poder del banco central.<sup>8</sup> En términos de la estabilidad del tipo de cambio nominal, esto hace a la economía menos vulnerable a un choque externo negativo, como podría ser un deterioro de los términos de intercambio. Por el contrario, en una economía con una política de sustitución de importaciones, la probabilidad de una crisis cambiaria es mayor, dado que se depende significativamente de las exportaciones de unos pocos sectores cuyos precios presentan una alta volatilidad en los mercados internacionales.<sup>9</sup>

El quinto argumento se relaciona con el incentivo que una mayor competencia constituye para adoptar nuevas tecnologías de producción. Como se sabe, una de las fuentes más importantes de crecimiento económico es el cambio tecnológico, que se refleja en una mayor productividad de los factores de la producción. Debido a la ausencia de competencia, en una economía

8. La acumulación de reservas internacionales se deriva de que la entrada de capitales extranjeros, mayor que el déficit registrado en la cuenta corriente de la balanza de pagos, es producto de la percepción de una mayor tasa de rentabilidad por parte de los inversionistas extranjeros. Además, es de esperarse que se presente, por la misma razón, una repatriación de capitales nacionales depositados en el sistema financiero externo en los períodos de alta inestabilidad macroeconómica.

9. Es paradójico que el argumento de la volatilidad de los precios de los bienes primarios, así como la alta dependencia que se tenía del sector primario como fuente de divisas, fueran los argumentos utilizados por Raúl Prebisch para recomendar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de 1964 la política de sustitución de importaciones. Después de que por tres decenios varios países siguieron esa política, el resultado fue una dependencia de las economías subdesarrolladas aún mayor. Harry G. Johnson, *Economic Policies Towards Less Developed Countries*, Frederick A. Praeger Publishers, 1968.

protegida no hay incentivos para incorporar cambios tecnológicos. Lo opuesto sucede en una economía abierta, donde las empresas que no se modernizan pierden competitividad y por ende participación interna e internacional.<sup>10</sup>

Así, una economía abierta a los mercados internacionales asignará los recursos con mayor eficiencia y crecerá más rápidamente que una protegida. La fuente de crecimiento económico la constituirán la mayor eficiencia en la asignación de recursos, el cambio tecnológico inducido por la mayor competencia y el impulso proveniente de las exportaciones.

## LA EVIDENCIA PARA MÉXICO

En este apartado se presenta evidencia sobre la relación entre el grado de apertura comercial y el crecimiento económico en México. Éste, al igual que la mayoría de los países de América Latina, adoptó desde principios de los cincuenta una política de sustitución de importaciones. Esa estrategia se formalizó posteriormente en los lineamientos recomendados por la CEPAL, derivados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de 1964, en la cual Raúl Prebisch desempeñó un papel preponderante.

Durante los sesenta y los setenta la política de sustitución de importaciones, establecida en mercados muy poco desarrollados, se tradujo en un crecimiento relativamente acelerado de la industria y la economía. Sin embargo, ese avance generó varios problemas: la incapacidad del sector manufacturero para competir en los mercados internacionales; la dependencia de ese sector de los insumos importados y del sector primario para allegarse las divisas; continuas crisis en la balanza de pagos; incapacidad de la industria para generar empleos, y una distribución del ingreso cada vez más inequitativa. Esas distorsiones se hicieron evidentes desde mediados de los setenta y más aún durante los ochenta con la crisis de la deuda externa.

El cuadro 1 presenta información del desempeño de la industria manufacturera en la economía mexicana en 1981-1994. Se observa que en la primera mitad de los ochenta, con una economía prácticamente cerrada a los flujos de comercio exterior mediante aranceles altos, permisos previos de importación y precios oficiales, la productividad media de la mano de obra tendió a estancarse. Por el contrario, a partir de 1988, cuando se consolidó el proceso de apertura, aquélla aumentó. Esto indica que la apertura por sí misma tiende a promover un uso más eficiente de los recursos, así como la incorporación de cambios tecnológicos en los procesos productivos que aumentan la productividad de los factores de la producción, en especial la de la mano de obra.

Además, mientras que en los años en que la economía se encontraba relativamente aislada de la competencia externa las exportaciones dependían de la evolución del tipo de cambio real, a partir de la apertura en 1985 y su posterior consolidación en 1988 –pese a que el tipo de cambio real registró una relativa

10. Sebastian Edwards, *op. cit.*, e Isaac Katz, "La inversión en tecnología", en Pablo Mulás (comp.), *Aspectos tecnológicos de la modernización industrial en México*, Academia Mexicana de la Ciencia y Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

C U A D R O 1

CRECIMIENTO Y EXPORTACIONES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1981-1993

	Crecimiento		Exportaciones (% del PIB)	Crecimiento de la productividad media
	Del PIB	De las exportaciones <sup>1</sup>		
1981	6.5	-2.3	6.5	n.d.
1982	-2.8	-2.6	9.6	-0.7
1983	-7.9	60.3	21.7	-0.8
1984	5.0	28.2	19.6	2.9
1985	6.1	-8.0	18.0	2.8
1986	-5.7	20.8	25.3	-2.7
1987	2.5	34.3	29.5	2.5
1988	4.2	17.6	26.6	3.2
1989	7.2	6.8	26.2	4.1
1990	6.1	13.6	27.0	4.3
1991	4.0	10.9	25.8	5.6
1992	2.2	6.2	25.1	6.4
1993	-0.8	18.0	28.4	6.9
1994	3.6	21.7	32.5	8.0

1. No Incluye maquiladoras.

Fuentes: Banco de México e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

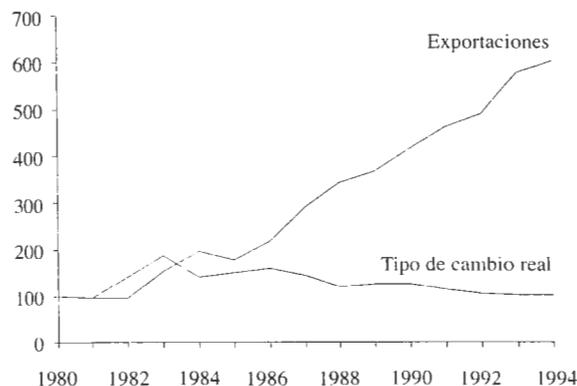
apreciación— las exportaciones de manufacturas tuvieron una clara tendencia creciente, llegando a representar 32.5% del PIB manufacturero en 1994 (véase la gráfica 1).

La evolución de cada uno de los nueve sectores que integran la industria manufacturera es diferente tanto en lo que se refiere al crecimiento del PIB real, como al incremento de las exportaciones y su participación en el crecimiento del PIB. Esta información se presenta en los cuadros 2 al 10.

A partir de la apertura comercial en 1985 y de manera más notable desde 1988, la mayor parte de las ramas de la industria manufacturera elevó sus exportaciones y la participación de éstas en el PIB. En algunos casos los aumentos fueron significativos, como

G R Á F I C A 1

ÍNDICES DEL TIPO DE CAMBIO REAL Y LAS EXPORTACIONES (1980=100)



C U A D R O 2

CRECIMIENTO DEL PIB Y EXPORTACIONES DE ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO, 1981-1994

	Crecimiento del PIB real	Exportaciones		Aportación al crecimiento
		Millones de dólares	% del PIB	
1981	4.3	679.3	5.2	-1.9
1982	4.5	707.4	7.8	2.9
1983	-1.3	724.6	11.1	3.2
1984	1.5	821.8	8.9	-2.1
1985	3.8	751.1	8.1	-0.5
1986	-0.5	795.7	9.1	1.0
1987	0.9	1 313.4	14.4	5.5
1988	0.2	1 362.3	12.0	-2.5
1989	7.7	1 268.1	10.0	-1.2
1990	3.1	1 095.1	7.7	-2.1
1991	5.1	1 215.7	7.3	0.1
1992	3.4	1 130.4	5.9	-1.2
1993	0.8	1 363.5	6.6	0.7
1994	0.4	1 652.6	8.0	1.4

Fuentes: Banco de México e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

en las ramas de minerales no metálicos, metálica básica y productos metálicos, maquinaria y equipo (véanse los cuadros 7, 8 y 9). Asimismo, en esos sectores el crecimiento de las ventas externas ha contribuido en mayor medida al aumento del PIB. Por otra parte, la evidencia en los sectores que producen bienes de consumo durables y no durables (excepto automóviles), indica que en estas ramas las ventas externas no desempeñan un papel importante en la explicación del crecimiento del PIB; empero, en algunas de ellas las exportaciones han mostrado una tendencia creciente. Así,

C U A D R O 3

CRECIMIENTO DEL PIB Y EXPORTACIONES DE TEXTILES, PRENDAS DE VESTIR E INDUSTRIA DEL CUERO, 1981-1994

	Crecimiento del PIB real	Exportaciones		Aportación al crecimiento
		Millones de dólares	% del PIB	
1981	5.7	181.2	2.5	-0.4
1982	-4.8	150.3	3.3	0.7
1983	-5.5	191.4	5.9	2.2
1984	0.9	275.3	6.6	0.8
1985	2.6	194.6	4.9	-1.6
1986	-5.2	333.1	10.2	4.8
1987	-5.1	566.3	15.6	4.6
1988	1.5	619.5	13.3	-2.1
1989	3.3	622.9	12.5	-0.4
1990	2.8	632.3	12.0	-0.2
1991	-3.7	763.8	13.0	0.5
1992	-3.6	889.2	14.8	1.3
1993	-4.9	981.2	16.6	0.9
1994	-1.4	1 150.2	19.7	2.9

Fuentes: Banco de México e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

## C U A D R O 4

## CRECIMIENTO DEL PIB Y EXPORTACIONES DE LA INDUSTRIA DE LA MADERA Y PRODUCTOS DE MADERA, 1981-1994

	Crecimiento del PIB real	Exportaciones		Aportación al crecimiento
		Millones de dólares	% del PIB	
1981	-0.7	59.4	2.7	-0.3
1982	-1.2	52.1	3.7	1.0
1983	-7.5	82.0	8.7	4.4
1984	3.7	98.2	7.4	-1.0
1985	3.5	72.1	5.2	-2.0
1986	-3.4	100.5	8.8	3.3
1987	2.8	134.7	11.0	2.5
1988	-1.2	181.8	10.7	-0.4
1989	-1.5	197.5	11.2	0.3
1990	-1.3	167.8	9.2	-2.2
1991	0.8	190.1	9.7	0.5
1992	-0.5	234.1	11.1	1.4
1993	-4.1	269.1	12.3	0.7
1994	2.4	266.8	11.9	-0.1

Fuentes: Banco de México e Instituto Nacional de Estadística. Geografía e Informática.

para las empresas de estas ramas industriales el mercado interno sigue siendo el relevante y su actividad exportadora se realiza en situaciones de demanda interna deprimida.

Mientras que en los años anteriores a 1988 las exportaciones y el tipo de cambio real estaban relativamente ligados, a partir de ese año esa relación –aunque no se elimina por completo– presenta un cambio estructural importante. A partir de 1989 se observa una relativa estabilidad del tipo de cambio real para cada una de las ramas de la industria manufacturera, lo que

## C U A D R O 5

## CRECIMIENTO DEL PIB Y EXPORTACIONES DE PAPEL, PRODUCTOS DE PAPEL, IMPRENTA Y EDITORIALES, 1981-1994

	Crecimiento del PIB real	Exportaciones		Aportación al crecimiento
		Millones de dólares	% del PIB	
1981	5.2	81.4	2.7	-0.5
1982	0.7	78.5	4.0	1.3
1983	-7.3	75.2	5.3	0.9
1984	5.5	97.5	4.8	-0.3
1985	8.8	86.6	4.2	-0.2
1986	-3.3	138.0	7.6	3.2
1987	1.5	222.3	9.9	2.4
1988	4.4	321.6	11.1	1.6
1989	6.9	268.7	8.2	-2.2
1990	4.5	203.1	5.9	-2.1
1991	-1.3	232.3	6.0	0.1
1992	1.2	217.0	5.2	-0.7
1993	-3.3	190.1	4.4	-0.9
1994	-1.3	229.4	5.4	0.9

Fuentes: Banco de México e Instituto Nacional de Estadística. Geografía e Informática.

## C U A D R O 6

## CRECIMIENTO DEL PIB Y EXPORTACIONES DE SUSTANCIAS QUÍMICAS, CAUCHO Y PLÁSTICO, 1981-1994

	Crecimiento del PIB real	Exportaciones		Aportación al crecimiento
		Millones de dólares	% del PIB	
1981	9.6	12.4	7.5	-6.6
1982	2.5	843.9	14.6	7.5
1983	-1.6	1546.5	33.4	18.2
1984	6.9	2226.0	35.2	4.2
1985	5.8	2173.0	34.9	1.7
1986	-3.5	1634.6	29.9	-6.0
1987	5.5	1959.0	28.4	0.1
1988	2.2	2369.8	25.9	-2.0
1989	9.3	2301.0	24.1	0.4
1990	5.2	2996.6	29.1	6.6
1991	3.0	3050.0	26.1	-2.3
1992	2.1	3144.3	24.8	-0.7
1993	-2.4	3263.6	25.2	-0.2
1994	5.1	3583.9	26.4	2.5

Fuentes: Banco de México e Instituto Nacional de Estadística. Geografía e Informática.

indica la alineación de los precios internos de estos bienes a los externos (ajustados por el tipo de cambio nominal) como producto de la apertura.

Así, las exportaciones responden más a la competitividad de los costos de producción y a los aumentos de la productividad que a algún subsidio implícito en un tipo de cambio real depreciado. En las gráficas 2 a la 10 se presenta la relación entre los índices de exportaciones y de tipo de cambio real específico para cada una de las nueve ramas de la industria manufacturera.

## C U A D R O 7

## CRECIMIENTO DEL PIB Y EXPORTACIONES DE PRODUCTOS DE MINERALES NO METÁLICOS, 1981-1994

	Crecimiento del PIB real	Exportaciones		Aportación al crecimiento
		Millones de dólares	% del PIB	
1981	3.2	124.7	4.1	-0.1
1982	-2.5	153.7	6.0	1.8
1983	-7.8	210.3	11.8	4.8
1984	5.6	288.7	11.6	0.5
1985	7.7	313.0	12.1	1.5
1986	-6.7	375.0	17.0	3.8
1987	9.4	446.9	17.2	1.8
1988	-1.5	520.7	15.9	-1.5
1989	4.9	566.9	16.3	1.2
1990	6.4	524.6	13.2	-2.2
1991	3.4	630.0	13.0	0.3
1992	5.2	673.8	11.9	-0.5
1993	1.2	804.4	12.9	1.1
1994	3.8	853.7	12.5	0.8

Fuentes: Banco de México e Instituto Nacional de Estadística. Geografía e Informática.

C U A D R O 8

**CRECIMIENTO DEL PIB Y EXPORTACIONES DE LA INDUSTRIA METÁLICA BÁSICA, 1981-1994**

	Crecimiento del PIB real	Exportaciones		Aportación al crecimiento
		Millones de dólares	% del PIB	
1981	4.9	805.7	24.8	4.6
1982	-9.3	489.3	24.7	-2.5
1983	-6.2	880.9	61.8	33.2
1984	11.6	888.2	37.1	-20.3
1985	1.0	641.1	31.2	-5.7
1986	-6.9	917.3	53.9	19.1
1987	11.1	1260.5	57.1	9.5
1988	5.4	1557.0	49.0	-5.5
1989	2.6	1897.3	57.6	10.1
1990	8.0	1884.3	55.5	2.3
1991	-3.5	1751.6	52.1	-5.2
1992	-0.1	1711.8	52.8	0.7
1993	5.1	2013.5	62.4	12.8
1994	8.6	2233.5	64.1	6.8

Fuentes: Banco de México e Instituto Nacional de Estadística. Geografía e Informática.

C U A D R O 9

**CRECIMIENTO DEL PIB Y EXPORTACIONES DE PRODUCTOS METÁLICOS, MAQUINARIA Y EQUIPO, 1981-1994**

	Crecimiento del PIB real	Exportaciones		Aportación al crecimiento
		Millones de dólares	% del PIB	
1981	9.7	894.3	7.5	-0.3
1982	-12.4	888.1	12.2	3.2
1983	-22.4	1 663.2	37.3	16.7
1984	9.2	2 216.5	32.7	-1.6
1985	13.2	2 128.9	29.7	1.0
1986	-15.2	3 409.9	61.0	22.0
1987	3.6	4 457.1	66.9	8.3
1988	17.3	5 236.5	59.8	3.3
1989	11.1	5 859.3	59.7	6.5
1990	13.4	7 240.9	64.8	13.7
1991	12.4	8 473.4	60.3	3.0
1992	3.5	9 367.0	62.4	4.3
1993	-0.6	11 626.3	77.0	14.1
1994	8.6	14 673.6	71.2	18.6

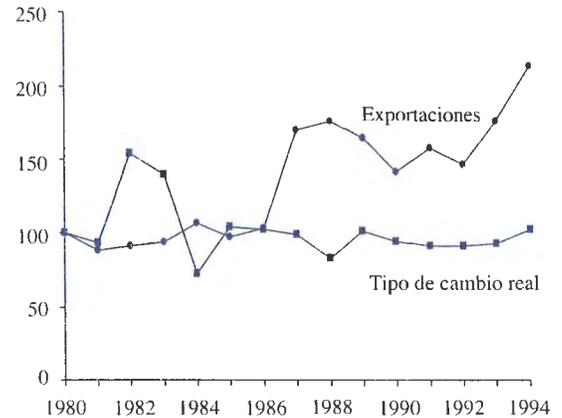
Fuentes: Banco de México e Instituto Nacional de Estadística. Geografía e Informática.

**EL MARCO INSTITUCIONAL Y LA PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES**

Una economía abierta, expuesta a la competencia internacional, tendrá tasas de crecimiento económico más altas como resultado de la mayor eficiencia en la asignación de recursos, el cambio tecnológico y la contribución más elevada de las exportaciones. Existen, sin embargo, algunos elementos de carácter institucional que la economía debe poseer para que la ac-

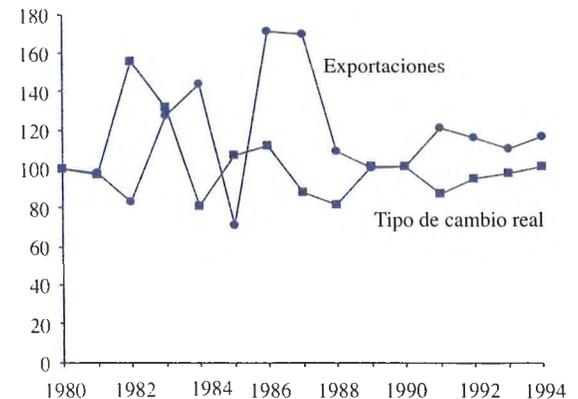
G R Á F I C A 2

**ÍNDICES DEL TIPO DE CAMBIO REAL Y DE LAS EXPORTACIONES DE ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO**



G R Á F I C A 3

**ÍNDICES DEL TIPO DE CAMBIO REAL Y DE LAS EXPORTACIONES DE TEXTILES, VESTIDO Y CUERO**

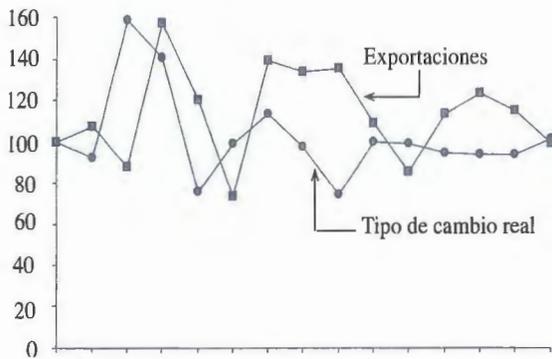


tividad económica se desenvuelva en un ámbito interno de competencia que aliente la asignación eficiente de recursos y que, a la vez, permita a los productores ser competitivos en los mercados internacionales y exportar sin requerir subsidios; es decir, desarrollarse en el entorno de una política comercial neutral, donde no se apoye a los sectores exportadores ni se proteja relativamente a otras ramas de la economía.

Un primer requisito para inducir una reasignación de recursos hacia los sectores en los cuales se goza de ventaja comparativa, así como para incorporar tecnologías de producción que reflejen la abundancia relativa de los factores de la producción—de

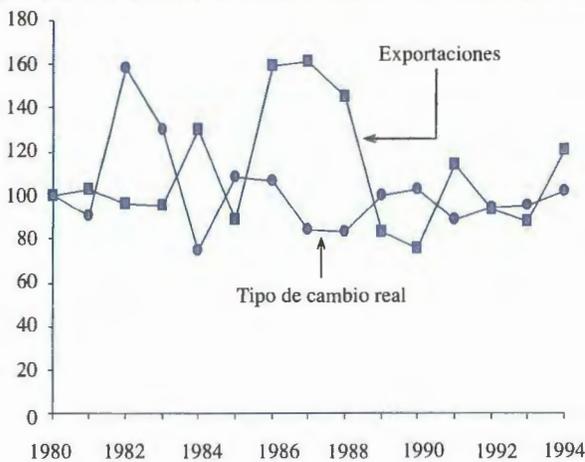
G R Á F I C O 4

ÍNDICES DEL TIPO DE CAMBIO REAL Y DE LAS EXPORTACIONES DE MADERA



G R Á F I C O 5

ÍNDICES DEL TIPO DE CAMBIO REAL Y DE LAS EXPORTACIONES DE PAPEL, IMPRENTA Y EDITORIALES

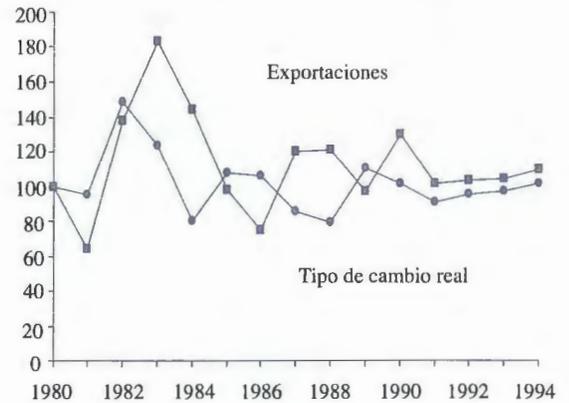


manera que el sector exportador sea una fuente de crecimiento económico—, es la posición explícita del gobierno respecto a la permanencia de la apertura. Cuando se inicia un proceso de apertura, los agentes económicos lo pueden interpretar como transitorio, en especial cuando en el pasado reciente los intentos de apertura se revirtieron en el momento en que la economía se enfrentó a problemas de balanza de pagos. Por ello, el gobierno debe dar una señal clara del carácter permanente de la reducción de tarifas, así como de la eliminación de las barreras no arancelarias.

Sobre ese particular hay dos elementos importantes. El primero es el ajuste macroeconómico, principalmente en las finanzas públicas, sobre las cuales el gobierno tiene que dar la señal de que los aspectos macroeconómicos fundamentales se están corrigiendo. Además, si el marco macroeconómico es de

G R Á F I C O 6

ÍNDICES DEL TIPO DE CAMBIO REAL Y DE LAS EXPORTACIONES DE QUÍMICA, PLÁSTICOS Y CAUCHO

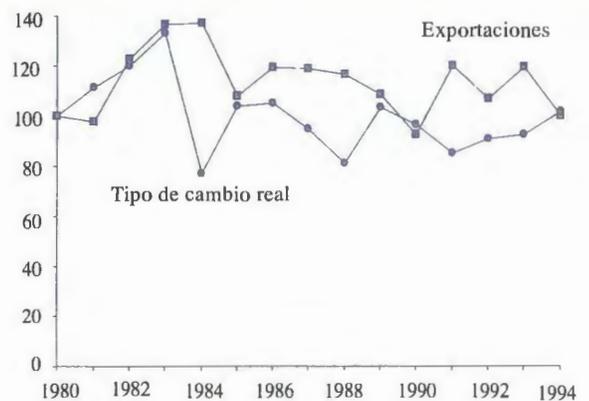


estabilidad, los agentes económicos tendrán más certidumbre y podrán distinguir con mayor facilidad si los cambios en los precios son resultado de fenómenos monetarios o se deben a modificaciones en la estructura real de la demanda o de la producción, lo cual conduce a la economía a alcanzar una asignación más eficiente de recursos.

El segundo aspecto es la política comercial *per se* y tiene que ver con la estructura óptima de protección. Un primer punto es el de las restricciones cuantitativas, que es preciso eliminar por completo y sustituirlas en una primera etapa por protección arancelaria equivalente e incluso menor. Un segundo punto es el

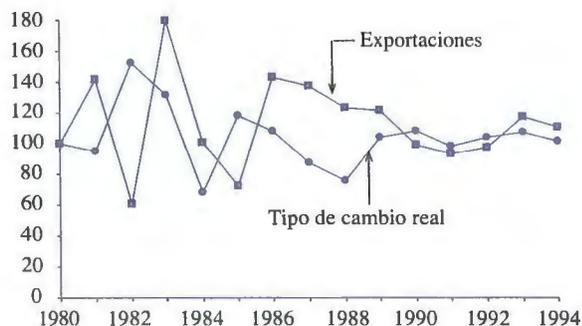
G R Á F I C O 7

ÍNDICES DEL TIPO DE CAMBIO REAL Y DE LAS EXPORTACIONES DE MINERALES NO METÁLICOS



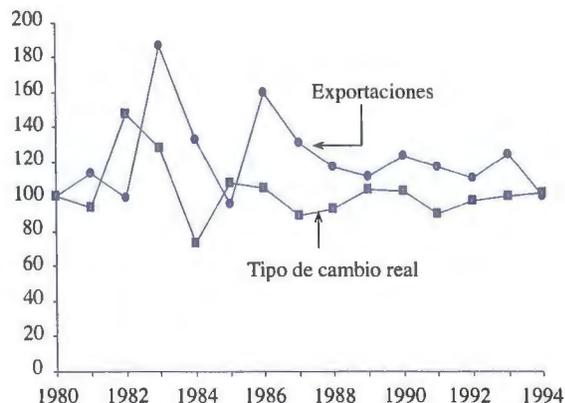
G R Á F I C A 8

ÍNDICES DEL TIPO DE CAMBIO REAL Y DE LAS EXPORTACIONES DE METÁLICA BÁSICA



G R Á F I C A 9

ÍNDICES DEL TIPO DE CAMBIO REAL Y DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS METÁLICOS, MAQUINARIA Y EQUIPO

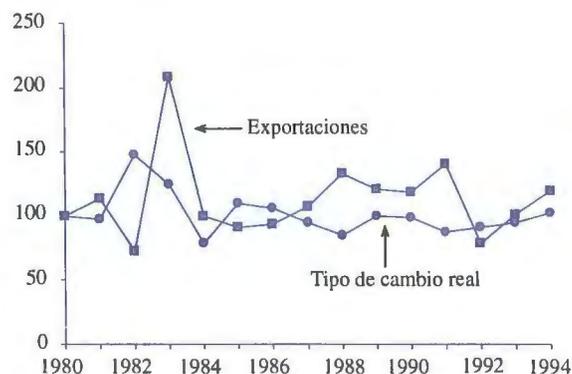


tarifario: una tarifa uniforme para todos los sectores de la economía (bienes e insumos) no necesariamente es la óptima. Sin embargo, conviene esta estructura desde un punto de vista político y de más fácil aceptación entre los causantes de impuestos debido a la transparencia y la simplicidad de la administración del modelo, donde no es posible privilegiar a algunos sectores.<sup>11</sup> Adicionalmente, el nivel tarifario uniforme debe implicar un nivel de protección menor que el que se observa con un promedio ponderado de las tarifas anteriores a la apertura.

11. Arnold Harberger, *Tax Lore for Budding Reformers*, ponencia presentada en la conferencia *Stabilization, Economic Performance and Growth*, National Bureau of Economic Research y Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, diciembre de 1992.

G R Á F I C A 10

ÍNDICES DEL TIPO DE CAMBIO REAL Y DE LAS EXPORTACIONES DE OTRAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS



Otros elementos importantes de carácter estructural que es necesario atacar para lograr una asignación eficiente de recursos y dotar de mayor competitividad a la economía se refieren a la organización industrial interna, el transporte, el mercado laboral, la educación y el sistema financiero, entre otros. Esos factores requieren de un sólido proceso de desregulación de sus mercados. Ello no implica que no se les sujete a algún tipo de regulación, sino más bien que la que se adopte defina con precisión los derechos de propiedad sobre los recursos e ingresos derivados del uso de los mismos y promueva la asignación eficiente de recursos en un entorno competitivo. Enseguida se argumentan algunos de los elementos señalados.

**Organización industrial.** En los países en desarrollo los mercados tienden a oligopolizarse y en algunos casos a monopolizarse (sobre todo si se trata de un bien producido por una empresa paraestatal). Ello se debe al tamaño reducido de los mercados internos, los cuales son los relevantes si la economía está protegida o si hay concesiones especiales de los gobiernos. Aunque la apertura comercial obliga a los productores nacionales a enfrentar una mayor competencia, ello no basta para que la organización industrial interna funcione como si fuese un mercado en competencia. Se requiere, además, una legislación que regule los monopolios u oligopolios junto con la promoción del surgimiento de mercados competitivos.

**Transporte.** Este sector es sin lugar a dudas uno de los más importantes. Una economía que no disponga de un sistema de transporte eficiente (terrestre, ferrocarrilero y marítimo) perderá ventaja en costos en los mercados internacionales, en tanto que las transacciones internas, como el abastecimiento de las industrias y comercios, entrañarán un alto costo de transacción y se realizarán de manera ineficiente. Así, para que una política de apertura comercial tenga éxito es necesario que el sistema de

**L**a ineficiencia en la asignación de recursos generada por la protección se tradujo en menores tasas de crecimiento económico

transportes funcione con eficiencia, lo que precisa eliminar cualquier posible existencia de arreglos monopólicos surgidos de la puesta en marcha de un sistema de concesiones, así como modernizar la infraestructura, principalmente la necesaria para las operaciones de comercio exterior.

**Mercado laboral.** La mayoría de los países de América Latina precisa un cambio global en la legislación laboral. Como resultado de la política de sustitución de importaciones, así como de leyes protectoras de los trabajadores, los sindicatos de las industrias protegidas se apropiaron por la vía de mayores salarios y beneficios de parte de las rentas extraordinarias obtenidas por las empresas. Es claro que en un entorno de apertura comercial, estas rentas tienden a desaparecer, de manera que en el margen la tasa de rentabilidad interna tiende a igualarse con la internacional. Ello implica que los sindicatos vinculados a las industrias que pierden su protección también pierden y por ello son los principales opositores a la apertura.

La legislación laboral dificulta—si acaso no impide—la adopción de nuevas tecnologías de producción, así como de modelos orientados a incrementar el capital humano y la productividad de las empresas. Ello es así porque esos ordenamientos privilegian los ascensos por antigüedad frente a los derivados de la productividad. Asimismo, los requisitos burocráticos para abrir o cerrar una empresa hacen que la movilidad intersectorial de recursos sea muy costosa, lo cual inhibe un cambio en la asignación de recursos al modificarse los precios relativos como resultado de la apertura.<sup>12</sup>

Es preciso, así, un cambio profundo en la legislación laboral que aliente la adopción de nuevas tecnologías de producción, promueva la acumulación de capital humano de los trabajadores y facilite la movilización intersectorial de los recursos para que la economía pueda aprovechar sus ventajas comparativas.

12. Un estudio muy interesante de Perú, cuya situación al respecto no es muy diferente de la de otros países latinoamericanos, sobre todas las trabas burocráticas para la operación eficiente de los mercados, se presenta en el libro *El otro sendero* de Hernando de Soto.

**Sistema financiero.** Las actividades de esta naturaleza deben operar en un ámbito en que el proceso de intermediación financiera sea eficiente. Esto es, que el margen de intermediación—medido como el diferencial entre las tasas de interés activas y las pasivas—sea similar al existente en el mercado financiero internacional. Para las empresas cuyo comercio exterior forma parte importante de sus operaciones, es esencial tener acceso a una gama de servicios financieros que les permita aprovechar de manera óptima las ventajas comparativas que hace posible la apertura. Si el sistema financiero interno no ofrece los servicios financieros que las empresas demandan y lo hace a precios competitivos con los de los mercados foráneos, éstas se inclinarán por buscar los servicios de agentes financieros del exterior. Ello implicaría una menor penetración del sistema financiero interno, con menores recursos disponibles para financiar las actividades productivas y constituyéndose en un freno para el crecimiento económico.

Una de las condiciones para lograr la eficiencia del sistema financiero interno es su plena integración al mundial.<sup>13</sup> Ello tendería a igualar el margen de intermediación nacional con los vigentes en el exterior, lo cual abatiría el costo de acceso y de uso del sistema financiero interno. Además, la integración financiera obliga a que las políticas fiscal, monetaria y cambiaria sean congruentes entre sí, pero más importante aún, que lo sean con la estabilidad de precios y del tipo de cambio. Esto reduce la incertidumbre en la economía, hace que los precios relativos reflejen la escasez relativa de los recursos y permite una asignación más eficiente de los recursos.

Así, la principal función del gobierno es establecer el marco institucional y regulatorio que promueva el empleo eficiente de recursos en la economía. En su propósito de alentar las exportaciones, el gobierno tendrá a su cargo la importante tarea de dotar a la economía de la infraestructura necesaria para las operaciones industriales y comerciales cuya magnitud impide que las realice el sector privado. Será menester que los sectores público y privado emprendan coinversiones en algunos proyectos, sobre todo parques industriales e infraestructura de transportes.

La pregunta es si el gobierno tiene que desempeñar algún papel adicional, y de ser así cuál tendría que ser. Podría pensarse en que asumiera un papel activo como promotor de las exportaciones. Sin embargo, cuando ese sector empieza a intervenir, por lo general tiende a hacerlo mediante subsidios, principalmente financieros, y de los precios de algunos bienes producidos por empresas paraestatales (lo cual se podría considerar como *dumping*). De manera simultánea protege a otros sectores de la competencia externa y aunque se generan mayores exportaciones se introducen distorsiones en la asignación de recursos. Por esa razón, la participación directa del gobierno en el proceso exportador debe ser marginal, para concentrar y facilitar información de los mercados mundia-

13. En una economía abierta a los flujos de capitales, y por lo mismo con un sistema financiero interno integrado al internacional, la propiedad accionaria de los intermediarios financieros nacionales pierde total relevancia, por lo que restringir la participación de intermediarios internacionales en el mercado interno lo único que hace es proteger ineficiencias similares a las que se tienen cuando no se permite la participación de intermediarios externos.

les,<sup>14</sup> brindar acceso al crédito internacional actuando como banca de segundo piso sin subsidiar el crédito y, sobre todo, sin dejar de considerar que la actividad exportadora es de carácter puramente privado y que este agente es el que responderá a los incentivos de mercado, por lo que el gobierno no tiene que asumir una posición paternalista.

## CONCLUSIONES

La evidencia internacional revela que los países que se han orientado al exterior han registrado un mejor desempeño en términos de crecimiento económico y mayores índices de bienestar de la población que los que optaron por una política de sustitución de importaciones y que supusieron que ello les traería una mayor independencia económica, así como un mayor grado de desarrollo. Sin embargo, la ineficiencia en la asignación de recursos generada por la protección se tradujo en menores tasas de crecimiento económico. En lo que sigue se resumen los efectos de esas dos políticas comerciales.

### Estrategia de sustitución de importaciones

- Incentivo a la asignación de recursos hacia el sector industrial.
- Subsidio implícito al empleo intensivo del capital en los procesos productivos industriales, discriminando relativamente la utilización de la mano de obra.
- Sesgo antiexportador, al ser un impuesto implícito a los sectores primarios.
- Alto grado de dependencia del sector industrial respecto de bienes de capital e intermedios del exterior y de los sectores primarios de la economía para allegarse divisas.
- Incapacidad del sector industrial para exportar debido a que sus altos costos unitarios de producción no son competitivos en los mercados internacionales.
- Ausencia de incentivos para invertir recursos en el desarrollo de nuevas tecnologías de producción, por lo que la brecha tecnológica con los países desarrollados es cada vez mayor.
- Creciente inequidad en la distribución del ingreso y menores niveles de desarrollo económico.
- Mayor riesgo de crisis de balanza de pagos al depender de las exportaciones de bienes primarios cuyos precios tienden a mostrar una alta volatilidad.

### Estrategia de apertura comercial

- Incentivos para asignar los recursos de manera eficiente conforme a las ventajas comparativas que se posean.

14. Otras actividades que los gobiernos también llevan a cabo en el afán de promover las exportaciones son, por ejemplo, seminarios informativos y de definición general de estrategias de comercialización, financiamiento de ferias y misiones comerciales, etc., las cuales, sin embargo, no está claro que realmente sean beneficiosas para la actividad exportadora.

- Incentivos para utilizar tecnologías que reflejan la abundancia relativa de los factores de la producción.
- Aprovechamiento de las economías de escala.
- Incentivos para introducir continuamente nuevas tecnologías de producción.
- Eliminación de la dependencia del sector industrial con respecto al agrícola.
- Exportaciones crecientes, con una participación cada vez más importante de las exportaciones manufactureras.
- Mayor diversificación de las fuentes de divisas y por lo mismo menor riesgo de crisis de balanza de pagos.
- Mayores tasas de crecimiento económico.
- Distribución del ingreso más equitativa y mayores niveles de desarrollo económico.

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, evidente durante el decenio de los setenta y con mayor claridad en el de los ochenta con la crisis de la deuda externa, hizo que México abandonara ese modelo y optara por una creciente apertura de sus mercados a fin de constituir a las exportaciones en una de las fuentes más importantes del crecimiento económico. Aunque los resultados hasta ahora no son comparables con los observados en países como Corea, Singapur o Taiwan, las medidas adoptadas han propiciado una mayor actividad exportadora que se ha manifestado en un incremento de su participación en el PIB, y cuya evolución es más independiente del comportamiento del tipo de cambio real, a diferencia de lo que se observa en un entorno de protección.

La apertura comercial no es suficiente para que una economía asigne sus recursos de manera eficiente y para que las exportaciones se conviertan en una fuente de crecimiento económico. Se precisan medidas adicionales, como la adopción de un marco institucional y regulatorio, que junto con otro de estabilidad macroeconómica incentive esa asignación eficiente. El gobierno es el agente que tiene a su cargo propiciar ese entorno. Su función como promotor de las exportaciones sólo debe ser marginal, concentrando su gestión en el suministro de la infraestructura y de la información requeridas a fin de que los costos de transacción sean los menores posibles. 

## Bibliografía adicional

- Pedro Aspe, *Economic Transformation. The Mexican Way*, The Lionel Robbins Lectures, The MIT Press, 1993.
- Vittorio Corbo, *Development Strategies and Policies in Latin America. An Historical Perspective*, International Center for Economic Growth, ICS Press, 1992.
- Francisco Gil Díaz, "Path from Stability to Inflation", en Arnold Harberger (ed.), *World Economic Growth*, Institute for Contemporary Studies, 1984.
- Sebastian Edwards, *Trade Policy, Exchange Rates and Growth*, parte del trabajo presentado en la Stabilization, Economic Performance and Growth Conference, National Bureau of Economic Research y Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, diciembre de 1992.
- Isaac Katz, *El sistema financiero mexicano. Motor del desarrollo económico*, Centro de Investigación para el Desarrollo, Editorial Diana, México, 1991.
- , *Crecimiento económico. El impulso del sector exportador*, Banca Central, Banco de Guatemala, 1994.
- Rolf Seringhaus F. H. Seringhaus y Philip J. Rosson, *Promoción de exportaciones y organizaciones públicas*, s.d.



tica industrial que permita corregir con celeridad y eficiencia los problemas estructurales abordados en este trabajo.

### EL CARÁCTER ENDÉMICO DEL DESEQUILIBRIO COMERCIAL

De 1950 a 1994 el déficit comercial de México mostró su carácter estructural, al tratarse de un fenómeno persistente. Sólo en el período 1982-1988 se obtuvo un saldo superavitario, pero a costa de un estancamiento productivo,<sup>2</sup> y únicamente en 1987 y 1988 se logró conciliar un modesto crecimiento económico con un superávit comercial (véase el cuadro 1).

La correlación entre crecimiento y déficit comercial (*trade off*), presente por lo general en todas las economías, se ha intensificado, aun con tasas de aumento del producto cada vez menores. Ello indica que la tradicional restricción externa al crecimiento se ha tornado más rígida a partir de 1970, sobre todo desde 1988, justo cuando se aplicaron con más rigor las medidas de reforma estructural. Mientras que de 1950 a 1970 la economía mexicana avanzó a una tasa media anual de 6.5%, con un déficit comercial medio de 364.4 millones de dólares anuales, durante el período 1970-1981 el ritmo de crecimiento anual de 6.7% generó un déficit promedio siete veces mayor (2 639.8 millones de dólares). Sin considerar el período 1982-1988, correspondiente a la fase del *ajuste recesivo*, de 1988 a 1994 se registró una dinámica alarmante ya que un crecimiento medio anual de apenas 3.05% generó un déficit promedio anual de 11 710 millones de dólares.

Es posible apreciar distintas fases en cuanto a la magnitud del déficit comercial de México y la forma de financiarlo. Hasta fines de los años setenta, pese al aumento tendencial existente, el desequilibrio se mantuvo en límites manejables. En esta etapa, ante la incapacidad progresiva del sector agrícola para generar las divisas demandadas por el crecimiento industrial, se buscó intensificar el proceso sustitutivo de importaciones que, si bien aliviaba en parte dichas necesidades, propició el surgimiento de una planta industrial ineficiente y poco exportadora.

A medida que se agotaba la fase de sustitución de importaciones en la industria liviana y se pasó a producir productos más elaborados (bienes de consumo duraderos, intermedios y de capital), se requirió ampliar el tamaño de la planta y contar con un mercado más grande para producir con mayor eficiencia. Como esta última exigencia no se solucionó por la vía del aumento de las exportaciones, la manera viable de conseguir que muchas empresas siguieran operando fue mantener la elevada protección de la economía, lo que abrió paso a una serie de vicios que suscitaban estructuras productivas poco eficientes.

También se buscó una mayor entrada de capital mediante el estímulo a la inversión extranjera directa en el sector industrial. A la postre las empresas transnacionales adquirieron un peso decisivo y, al amparo de la protección externa, no rompieron el tradicional sesgo antiexportador de la manufactura mexicana.<sup>3</sup>

2. En ese período, el PIB creció 0.06% en promedio anual.

3. En esta etapa se pusieron en marcha medidas orientadas a diversificar las exportaciones en favor de los bienes industriales, pero la economía conservó su perfil exportador primario.

C U A D R O 1

### MÉXICO: SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL Y EVOLUCIÓN DEL PIB, 1950-1994

Año	Saldo comercial (millones de dólares)	PIB (variación porcentual)	Año	Saldo comercial (millones de dólares)	PIB (variación porcentual)
1950	-64	9.9	1973	-2 094	7.3
1951	-222	7.7	1974	-3 691.9	5.5
1952	-171	4.0	1974	-4 066.4	5.4
1953	-208	0.3	1976	-3 024.2	4.2
1954	-132	10.0	1977	-1 372.7	3.3
1955	-23	8.5	1978	-2 273.4	8.2
1956	-228	6.8	1979	-3 162	8.8
1957	-420	7.6	1980	-3 829.5	8.4
1958	-407	5.3	1981	-4 852.8	8.1
1959	-262	3.0	1982	6 196.5	-0.6
1960	-428	8.1	1983	13 290.9	-4.4
1961	-317	4.9	1984	12 031.6	3.5
1962	-242	4.7	1985	7 132.1	2.5
1963	-279	8.0	1986	3 729.2	-3.9
1964	-445	11.7	1987	7 191.1	1.8
1965	-431	6.5	1988	273.1	1.2
1966	-420	6.9	1989	-2 594.3	3.2
1967	-615	6.3	1990	-4 433.5	4.2
1968	-730	8.1	1991	-11 331.4	3.5
1969	-654	6.3	1992	-20 676.9	2.7
1970	-955	6.9	1993	-18 890.9	0.6
1971	-1 058	3.6	1994	-24 316.9	3.4
1972	-1 297.3	7.6			

Fuente: INEGI-INAH, *Estadísticas históricas de México*, México, 1994, e INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México*, varios años.

Desde mediados de los setenta se recurrió progresivamente al endeudamiento externo que, junto con la exportación de hidrocarburos, permitió recuperar altas tasas de crecimiento de 1978 a 1981. Este breve período de avance cesó abruptamente por la confluencia de choques externos muy desfavorables<sup>4</sup> y el crecimiento desmedido de las importaciones (cuadro 2), lo cual originó desequilibrios insostenibles en la balanza comercial y en la cuenta corriente. Con ello se inició la crisis mundial de la deuda que detuvo el crecimiento económico durante varios años.

En la segunda mitad de los ochenta se definió un programa económico que en adelante exigiría la generación de divisas con base en el despegue exportador del sector manufacturero. Se pretendió que en un tiempo muy breve y en un entorno mundial particularmente desfavorable, la manufactura mexicana rompiera el sesgo antiexportador que la caracterizó durante decenios, sin que existiera una política industrial activa para alentar las exportaciones y respaldar la producción interna. Con tal propósito se dictaron medidas comerciales (rápida apertura unilateral) y cambiarias (permanente subvaluación), así como una política fiscal de presupuesto equilibrado.

Las autoridades económicas consideraron que el logro de los

4. Entre los más importantes figuraron el alza de las tasas internacionales de interés a que se contrató la deuda y la baja de los precios internacionales de los hidrocarburos.

equilibrios macroeconómicos básicos con las medidas anteriores y la acción del mercado eran suficientes para crecer y exportar, aun cuando las experiencias exitosas de los países asiáticos han demostrado que se requieren medidas adicionales y, sobre todo, una política industrial activa en el marco de una concepción de largo plazo del desarrollo integral.

Un éxito innegable de la política económica fue el rápido cambio en la composición relativa de las exportaciones al caer el peso de las de hidrocarburos y aumentar el de las manufacturas. Sin embargo, hubo un incremento descomunal de los insumos productivos importados y aunque tanto el volumen cuanto el valor de las exportaciones mencionadas se incrementaron, el monto de las compras externas lo hizo aún más y sobrevino un déficit comercial creciente que se financió en proporción importante con entradas de capital de corto plazo. Esto, desde la perspectiva gubernamental, no entrañaba ninguna amenaza para la estabilidad y el crecimiento futuros. Dos semanas antes de la maxidevaluación de diciembre de 1994, el gobernador del Banco de México, Miguel Mancera, afirmó que "el tamaño del déficit en cuenta corriente es, en cierto modo, la medida del éxito del país, no del fracaso... cuanto más éxito tenga México como país atractivo para la inversión, es casi seguro que será más grande el déficit en cuenta corriente".<sup>5</sup>

## C U A D R O 2

### MÉXICO: PROPENSIÓN MARGINAL A IMPORTAR Y COEFICIENTE DE IMPORTACIONES POR PERÍODOS, 1970-1993

Período	Propensión	Coefficiente
1970-1977	0.09	8.9
1978-1981	0.12	11.7
1982-1987	0.07	7.3
1988-1993	0.14	14.3

Fuente: Eduardo Loría, "Las nuevas restricciones al crecimiento económico de México", *Investigación Económica*, núm. 212, México, abril-junio de 1995, p. 71.

Esta afirmación merece algunos comentarios. Dicho saldo, en última instancia, representa la captación de ahorro externo y, si no sustituye al interno, puede ser un factor que contribuya a ampliar la capacidad del crecimiento económico. Sin embargo, este planteamiento debe considerar dos aspectos: la magnitud del desequilibrio y las formas de financiarlo. Un déficit en cuenta corriente de un tamaño tal como el que se alcanzó antes de la crisis de diciembre de 1994 no se podía sostener por un período prolongado, así que la interrupción brusca del leve repunte de la economía fue inevitable. Por otro lado, el financiamiento de una parte importante del creciente déficit externo con inversión extranjera en cartera acentuó la vulnerabilidad de la

5. Citado por J. López, "El derrumbe de una ficción. Evolución reciente, crisis y perspectivas de la economía mexicana", *Investigación Económica*, núm. 212, abril-junio de 1995, p. 10.

economía, pues cualquier percepción desfavorable de los inversionistas detendría el ingreso de capitales y, más aún, generaría una salida de divisas tan rápida que en poco tiempo haría insostenible la posición deficitaria.

El incremento exponencial del déficit externo se asoció con el aumento de la propensión marginal a importar y del coeficiente de importaciones. Además, como se verá después, también se elevó el coeficiente de importaciones por unidad de exportación. Tales indicadores muestran la insuficiencia del despegue manufacturero exportador y, a fin de cuentas, la del programa económico.

Como se aprecia en el cuadro 2, durante los períodos en que coinciden apertura comercial y sobrevaluación cambiaria (1978-1981 y 1988-1993) tanto la propensión marginal a importar cuanto el coeficiente de importaciones aumentaron en forma notoria, por lo que el crecimiento ha entrañado onerosos costos en divisas.

## LAS CUENTAS COMERCIALES EN EL PERÍODO 1980-1994

En este apartado se destacan las tendencias de la balanza comercial de 1980 a 1994. Como punto de partida del análisis se divide a la economía mexicana en dos grandes conjuntos, mediante la clasificación de las distintas ramas en superavitarias y deficitarias. Después se presenta el balance comercial en tres grandes divisiones y, por último, se analizan las 59 ramas integrantes de la economía nacional.<sup>6</sup>

### Ramas superavitarias y deficitarias

En la clasificación inicial de las 59 ramas objeto de estudio por su carácter deficitario y superavitario se pone de relieve el predominio cuantitativo de las primeras (cuadro 3). Sólo en los años de fuerte recesión (1983, 1986 y 1987)<sup>7</sup> se registró la situación inversa. Este hecho refuerza el argumento de que sólo con una contracción económica se logra corregir el desequilibrio comercial.

Al agrupar las 59 ramas consideradas según su saldo comercial anual durante el período 1980-1994, se aprecian varios hechos de suma relevancia (véase la gráfica 1). De 1982 a 1987 el saldo total de las ramas deficitarias decreció de manera importante, al pasar de poco más de 25 000 a unos 6 000 millones de dólares; sin embargo, el superávit generado por las ramas con balance positivo también se redujo. A partir de 1988 comenzó a crecer el saldo negativo de las primeras ramas y se estabilizó el superávit de las segundas. Esta evolución refleja cierto estan-

6. Toda la información se presenta según la clasificación del sistema de cuentas nacionales. Si bien la matriz de insumo producto de México incluye 73 ramas de actividad, para este estudio sólo se consideran las primeras 59 en virtud de que las restantes se refieren a las ramas de construcción, electricidad, comercio, restaurantes y hoteles, cuya producción no es transable.

7. En sentido estricto, ese último año no fue de recesión, pero el PIB creció apenas 1.8%, luego de que en 1986 cayó 3.7 por ciento.

C U A D R O 3

**POSICIÓN COMERCIAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1980-1994**

.....

	Número de ramas	
	Deficitarias	Superavitarias
1980	41	18
1981	42	17
1982	38	21
1983	29	30
1984	32	27
1985	32	27
1986	29	30
1987	28	31
1988	30	28
1989	35	24
1990	38	21
1991	39	20
1992	41	18
1993	43	16
1994	41	18

.....

camiento de la capacidad para generar excedente comercial, al tiempo que se intensificó la demanda de divisas. Esto último se explica por el aumento notorio de los componentes de importación por unidad de exportación e indicaría que el “despegue exportador” no generó un círculo virtuoso de causalidad acumulativa.

**Análisis por gran división**

Al agrupar la producción de bienes en tres grandes divisiones (agricultura, minería y manufactura), se observa que el saldo comercial de cada una en el período de análisis evolucionó de manera distinta. La agricultura (constituida por las actividades agrícola, ganadera, silvícola y de caza y pesca) ha mantenido en general un carácter deficitario, sin que se vislumbre un cambio importante en su tendencia de largo plazo. En la minería (formada por las ramas productoras de carbón, hidrocarburos, hierro, minerales metálicos no ferrosos, canteras y minerales no metálicos) ocurrió una considerable baja del superávit, que después de sumar unos 15 000 millones de dólares en 1984 se desplomó hasta 1986 y después se mantuvo relativamente estable en alrededor de 6 000 millones de dólares.

La gran división de manufactura<sup>8</sup> mostró un déficit comercial cuantioso a comienzos de los años ochenta, pero se redujo de manera importante durante el programa de ajuste recesivo; posteriormente, al reactivarse el crecimiento, el déficit comercial manufacturero creció con celeridad año tras año, hasta ascender a alrededor de 30 000 millones de dólares en 1994 (gráfica 2).

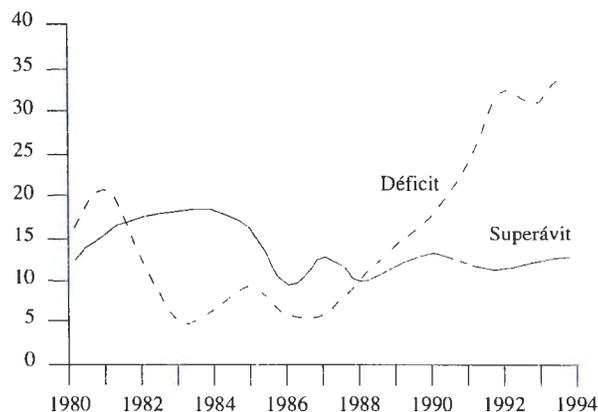
8. Incluye a las restantes 49 ramas productivas de la economía mexicana, que en gran medida explican el comportamiento del déficit del comercio exterior.

**Ramas deficitarias, permanencia temporal y cambio estructural**

En el cuadro 4 se vinculan el número de ramas y el de años en que presentan un balance comercial negativo. De entrada destaca que de las tres grandes divisiones consideradas, 23 ramas registraron déficit durante los 15 años de análisis; particularmente silvicultura (agricultura), extracción de hierro y carbón (minería) y producción de aceites, forrajes, papel, petroquímicos, químicos básicos, químicos, hule y plástico, metálicos, maquinaria y equipo, aparatos eléctricos y electrónicos, autopartes y equipo de transporte (manufacturas). Otras ocho ramas experimentaron déficit comercial por 10 a 14 años: agrícola; carnes y lácteos; azúcar, vestido; imprentas; fertilizantes; productos básicos del hierro y el acero, y equipo eléctrico.

G R Á F I C A 1

**DÉFICIT Y SUPERÁVIT DE LAS RAMAS DEFICITARIAS Y SUPERAVITARIAS, 1980-1994 (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)**

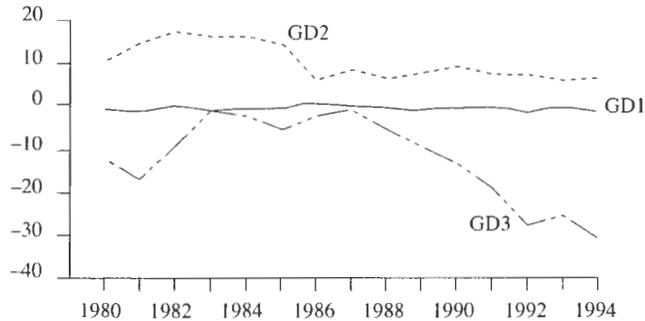


Cabe señalar que existen algunas ramas con superávit durante la primera fase del período, pero que luego se convirtieron en deficitarias (cuadro 5); casi todas, excepto la producción de minerales no metálicos, pertenecen al sector manufacturero. A la luz del proceso de apertura comercial, en otras palabras, nueve ramas industriales con saldos superavitarios sistemáticos se transformaron en deficitarias.

En el cuadro 6 se presenta información en detalle de las ramas con mayores déficit comerciales. Los datos corresponden a promedios anuales para las tres fases por las que ha transitado la economía mexicana desde 1980: i) el período expansivo, animado por las exportaciones de hidrocarburos y el endeudamiento externo de principios de los ochenta; ii) el ajuste recesivo (1983-1986), y iii) la etapa liberalizadora iniciada en 1987. Las conclusiones más relevantes al respecto son:

G R Á F I C A 2

**BALANZA COMERCIAL POR GRAN DIVISIÓN, 1980-1994 (MILLONES DE DÓLARES)**



GD1: agricultura; GD2: minería; GD3: manufactura.

• Parece clara la dispersión de ramas deficitarias en el comercio exterior. En ellas figuran bienes de consumo, intermedios y de capital, ramas intensivas en recursos naturales (como la agrícola, la de productos derivados de la ganadería y la agroindustria); productos intensivos en fuerza de trabajo (hilados y prendas de vestir), e intensivos en capital y tecnología (maquinaria y equipo).

• En los tres períodos referidos la rama con la contribución más importante al déficit acumulado es la de maquinaria y equipo no eléctrico, causante de un cuarto a un quinto del saldo negativo total.

C U A D R O 4

**NÚMERO DE RAMAS POR AÑOS DE DÉFICIT, 1980-1994**

Número de ramas	Número de años con déficit comercial				
	15	10-14	5-9	1-4	0
	23	8	10	9	9

• La ponderación del déficit de la rama 57 (carrocerías, motores, partes y accesorios para automóviles) aumentó vertiginosamente, de suerte que en el período 1987-1991 representó casi 17% del saldo comercial de las ramas deficitarias; una tendencia similar mostraron las ramas 54 (equipos y aparatos electrónicos) y 11 (carnes y lácteos).

• Desde 1987 el número de ramas deficitarias creció con celeridad, lo cual se asocia con las medidas de liberalización económica aplicadas. De ese año a 1994 el tipo de cambio real se apreció 40%: la apertura comercial pasó de 0.73 a 0.89 por ciento;

la razón de la tasa de interés interna respecto a la externa ajustada por el tipo de cambio controlado pasó de 8.17 a 1.89 por ciento, y los términos de intercambio sufrieron un deterioro de casi 8 por ciento.

• Los acontecimientos de esta tercera fase sugieren la presencia de un proceso severo de desindustrialización por la ruptura de eslabonamientos hacia atrás (insumo-producto) y hacia adelante (de inversión y producción).

C U A D R O 5

**RAMAS QUE PASARON DE SUPERÁVIT A DÉFICIT COMERCIAL Y AÑO EN QUE OCURRIÓ**

Rama	Año
Minerales no metálicos	1993
Harina de trigo	1989
Otros productos alimenticios	1991
Bebidas alcohólicas	1992 y 1993
Refrescos	1988
Fibras blandas	1990
Otras industrias textiles	1989
Petróleo y derivados	1989
Minerales no metálicos	1992

**RAMAS SUPERAVITARIAS**

En el cuadro 7 se muestran las ramas decisivas en la generación del superávit comercial, así como su participación relativa en el saldo comercial total de las ramas superavitarias. En contraste con la diversidad de las deficitarias, las ramas que contribuyen a financiar las importaciones son muy pocas (apenas ocho) y no variaron de manera importante en el período de análisis. La única fase en que aumentó el número de ramas superavitarias fue en la del *ajuste recesivo* (1983-1986); cuando la economía comenzó lentamente a crecer en la fase siguiente, dos ramas superavitarias importantes dejaron de serlo. Las únicas que conservaron la posición lograda en la fase recesiva fueron la 47 (industrias básicas de metales no ferrosos) y la 56 (automóviles). Cabe destacar que esta última aportó 20.4% del saldo comercial total generado por las ramas superavitarias de 1987 a 1994 y, además, avanzó al paso del tiempo. Sin embargo, la conclusión de que el sector de automotores se convirtió en generador neto de divisas para la economía mexicana se desvanece cuando se consideran en conjunto las ramas de automóviles y de autopartes.

Como se mostró en el cuadro 6, la importación de autopartes es una de las fuentes principales del déficit comercial. En conjunto, el sector de automotores acumuló un déficit comercial de 8 705 millones de dólares. Aun en 1994, año en que la rama 56 (automóviles) registró el mayor superávit, el saldo comercial del sector de automotores fue desfavorable en casi 2 000 millones de dólares. En otros términos, por cada dólar de superávit co-

C U A D R O 6

## SALDO COMERCIAL DE LAS RAMAS DEFICITARIAS Y CONTRIBUCIÓN AL DÉFICIT TOTAL (PROMEDIOS ANUALES EN MILLONES DE DÓLARES)

Ramas	1980-1982		1983-1986		1987-1994	
	Monto	Porcentaje <sup>1</sup>	Monto	Porcentaje <sup>1</sup>	Monto	Porcentaje <sup>1</sup>
01. Agricultura	1 001.3	6.2	934.4	14.2	592.4	2.7
11. Carnes y lácteos	417.7	2.6	335.6	5.1	1 202.2	5.6
16. Azúcar	329.2	2.1	—	—	146.4	0.7
17. Aceites y grasas	—	—	—	—	289.4	1.3
24. Fibras blandas	—	—	—	—	254.0	1.2
27. Vestuario	—	—	—	—	360.8	1.7
31. Papel	459.5	2.9	—	—	889.8	4.1
32. Imprentas	—	—	—	—	150.2	0.7
33. Petróleo y derivados	—	—	—	—	568.7	2.6
34. Petroquímica básica	451.2	2.8	385.5	5.8	324.8	1.5
35. Química básica	268.2	1.7	—	—	384.4	1.8
37. Resinas	—	—	—	—	258.7	1.2
38. Productos farmacéuticos	—	—	—	—	393.9	1.8
40. Productos químicos	—	—	—	—	497.6	2.3
41. Hule	—	—	—	—	468.0	2.2
42. Plásticos	—	—	—	—	767.0	3.6
46. Industria del hierro y acero	1 115	7.0	190.8	2.9	640.9	3.0
50. Productos metálicos	739.6	4.6	—	—	750.7	3.5
51. Equipo no eléctrico	3 996.9	24.9	1 532.0	23.2	4 535.1	21.0
52. Maquinaria eléctrica	633.1	3.9	380.5	5.8	1 010.6	4.7
54. Equipos electrónicos	398.4	2.5	230.9	3.5	1 793.4	8.3
55. Equipo electrónico	288.7	1.8	—	—	—	—
56. Automóviles	492.1	3.1	—	—	—	—
57. Autopartes	1 827.2	11.4	273.8	4.2	3 585.1	16.6
58. Equipo de transporte	868.7	5.4	495.7	7.5	858.3	4.0
59. Otras manufacturas	779.8	4.9	356.3	5.4	1 272.7	5.9
Subtotal	14 066.6	87.7	4 834.2	73.3	19 997.1	92.6
Total	16 034.2	100.0	6 597.2	100.0	21 599.8	100.0

1. Se refiere a la contribución porcentual del déficit de la rama en el total de las ramas que presentaban esa posición comercial.

mercial que la rama de automóviles generó en 1994, la de autopartes creó un déficit de 1.44 dólares.

## CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

No obstante los cambios económicos estructurales que han ocurrido en México y el mundo desde los años ochenta, la estructura comercial del país sigue representando una importante limitación para sostener un proceso de crecimiento económico dinámico sostenido. Ello se manifiesta en diversos planos:

1. A pesar del vuelco en la composición de las exportaciones en favor de las manufacturas y en contra de los hidrocarburos, el abastecimiento neto de divisas del país aún depende básicamente de las ventas de petróleo y otros productos primarios, con bajo valor agregado.

2. Aunque algunas ramas de la industria manufacturera lograron un auge exportador, también aumentó la importación de insumos necesarios para producir los nuevos bienes de exportación. Un ejemplo claro es el de la industria de automotores, que ha requerido un incremento enorme de las importaciones de autopartes.

Este hecho parece indicar la existencia, al menos en ciertos sectores de la industria manufacturera, de un severo proceso de desindustrialización asociado con la apertura comercial y otras medidas de política económica definidas a partir de 1988, como la sobrevaluación cambiaria y la persistencia de elevadas tasas de interés, lo cual propició el desplazamiento de una parte de la producción nacional por las importaciones.<sup>9</sup>

El dinamismo exportador de los últimos años ha sido acompañado por la reducción de los encadenamientos productivos intersectoriales, lo cual impide que el sector manufacturero se transforme en generador neto de divisas y que, al contrario, tenga un peso decisivo en el déficit comercial del país. Más aún, las ramas industriales que mostraron mayor empuje exportador son también las que incrementaron más su coeficiente de importaciones por unidad de exportación y de producto.

3. No se lograron diversificar mucho las ramas manufactureras exportadoras. Algunas que ingresaron en los mercados externos hacia mediados de los ochenta se transformaron en de-

9. Al respecto puede verse Enrique Dussel, *From Export-oriented to Import-oriented Industrialization Recent Development in Mexico's Manufacturing Sector, 1988-1994*, mimeo., Facultad de Economía de la UNAM, México, 1995.

C U A D R O 7

## SALDO COMERCIAL DE LAS RAMAS SUPERAVITARIAS Y CONTRIBUCIÓN AL SUPERÁVIT TOTAL (PROMEDIOS ANUALES EN MILLONES DE DÓLARES)

Ramas	1980-1982		1983-1986		1987-1994	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje
6. Petróleo crudo y gas natural	13 269.6	87.3	12 302.8	78.6	7 158.6	58.4
8. Minerales no ferrosos	252.7	1.7	-	-	-	-
15. Café	390.2	2.6	582.5	3.7	418.8	3.4
19. Otros alimentos	339.0	2.2	368.9	2.4	142.7	1.2
24. Fibras blandas	-	-	207.1	1.3	-	-
33. Petróleo y derivados	-	-	549.5	3.5	-	-
47. Industria de metales no ferrosos	-	-	297.0	1.9	373.7	3.1
56. Automóviles	-	-	130.3	0.8	2 494.9	20.4
Subtotal	14 438.1	93.7	14 438.8	92.3	10 588.9	86.4
Total	15 205.7	100.0	15 643.1	100.0	12 252.4	100.0

ficitarias en años posteriores. El avance más importante, en la exportación de automóviles, tuvo como contrapartida el de las importaciones de autopartes, lo cual se explica por el dominio sectorial de empresas transnacionales en las que el comercio intrafirma reduce los efectos multiplicadores (*spillover*) sobre el resto de la economía. La desarticulación del sistema productivo nacional ha impedido que el crecimiento de algunas exportaciones manufactureras genere un efecto virtuoso de causalidad acumulativa interna y sobre el resto de la economía, en los términos clásicos expresados por Kaldor.<sup>10</sup>

Otra característica estructural básica del comercio exterior de México, que no se trató explícitamente pero por su relevancia amerita una investigación particular, es la alta concentración por área geográfica. Si se considera a 1940 como año base de análisis, de entrada se aprecian tres hechos muy relevantes: *i*) en términos generales, persiste la gran dependencia comercial de la economía mexicana frente a Estados Unidos; *ii*) el peso relativo del comercio con el resto de América y sobre todo con Asia se ha incrementado, y *iii*) la ponderación del intercambio con el resto del mundo no ha variado gran cosa. De 1940 a 1994 la participación de los envíos a Estados Unidos en las exportaciones mexicanas apenas disminuyó de 89 a 85 por ciento, mientras que la de las importaciones procedentes de ese país descendieron de 79 a 69 por ciento.

La importancia relativa del intercambio con Europa varió aún menos, ya que la ponderación de las exportaciones respectivas pasó de 5.5 a 4.9 por ciento, en tanto que la de las importaciones pasó de 13.7 a 12.3 por ciento.

Como se mencionó, los cambios relevantes se refieren al comercio con el resto de América y, en especial, con Asia. En el caso de la primera región, la participación de las exportaciones correspondientes ascendió de 1.9 a 7.4 por ciento y la de las importaciones pasó de 3.7 a 5.9 por ciento.

10. Nicholas Kaldor, "Causas del lento ritmo de crecimiento del Reino Unido", *Investigación Económica*, núm. 167, UNAM, México, enero-marzo de 1984.

El intercambio con Asia merece un comentario aparte. Las variables referidas evolucionaron de manera poco favorable para el crecimiento de México, pues la ponderación de las exportaciones descendió de 3.1 a 2.5 por ciento, mientras que la de las importaciones se elevó de 3 a 12.2 por ciento. Por último, el comercio relativo de México con el resto del mundo permaneció en niveles exiguos y casi sin variación porcentual en los 54 años considerados.

De lo expuesto se desprenden las siguientes conclusiones: no se ha logrado atemperar la dependencia comercial frente a la



*La importación de autopartes es una de las fuentes principales del déficit comercial. El sector de automotores acumuló un déficit comercial de 8 705 millones de dólares*

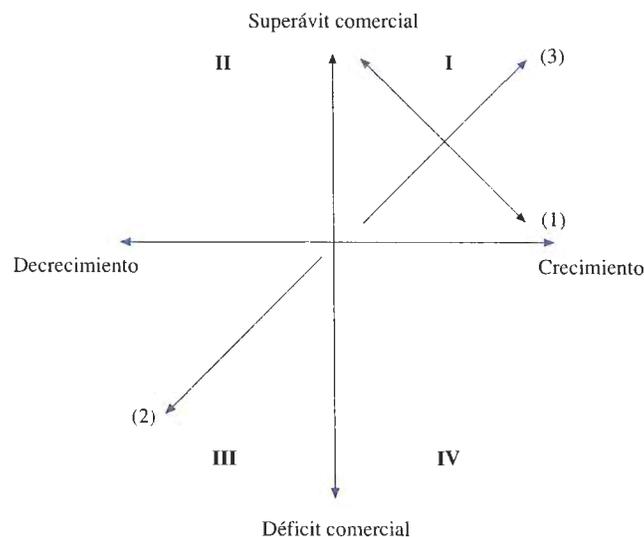
economía estadounidense, a pesar de la evidencia empírica de los perjuicios que ello ha suscitado. Para 1996 se pronostica una reducción del crecimiento económico de Estados Unidos, lo cual afectaría a la economía mexicana tanto por el previsible aumento de las tasas de interés en el país del norte cuanto por el debilitamiento de su demanda de importaciones; tampoco se ha logrado diversificar y orientar más las exportaciones hacia los países con mayor dinamismo económico en los últimos lustros, en particular China y los del Sudeste Asiático; por el contrario, estas naciones han penetrado rápida e intensamente en el mercado mexicano y persiste el raquítico intercambio con el resto de América Latina y Canadá.

En los Criterios Generales de Política Económica para 1996, anunciados por el gobierno a mediados de noviembre pasado, se asigna a las exportaciones el papel de motor del crecimiento económico. Por la estructura actual del comercio exterior, el desempeño de la economía estadounidense continuará determinando en gran medida el de la mexicana y la producción originaria de Oriente seguirá desplazando a la interna. A la tradicional dependencia financiera y comercial frente a Estados Unidos se añade la del crecimiento económico. Es menester contar con una verdadera estrategia exportadora hacia los países y regiones dinámicas, como los asiáticos y algunos de América del Sur. Sin embargo, ello lleva tiempo.

Todo parece indicar que la restricción externa al crecimiento, sobre todo de la manufactura, se ha agravado en los últimos tiempos. De enero a octubre de 1995 el desplome de 7% del PIB generó una corrección en la balanza comercial al obtenerse un superávit de 6 328 millones de dólares; la manufactura mexicana (sin maquila) registró un déficit de 460 millones de dólares, no obstante que su producción cayó 8.6% en los primeros nueve

meses de 1995.<sup>11</sup> Aun con decrecimiento, así, el sector incurre en desequilibrio comercial. Se ha roto el *trade off* entre crecimiento y balance comercial, pero ahora la manufactura mexicana experimenta un proceso de desequilibrio comercial con recesión.

Esta circunstancia se expresa de manera gráfica con un sistema de cuatro cuadrantes:



Tradicionalmente el *trade off* se ubica en el cuadrante I con una curva descendente (1). Sin embargo el fenómeno analizado en este trabajo determina un cambio en la pendiente de esa curva y su traslado al cuadrante III, (2). Cuando una economía se industrializa y rompe el *trade off* clásico, lo deseable es que se ubique en el cuadrante I pero con una curva positiva (3), es decir, que concorra una causalidad acumulativa virtuosa entre comercio exterior y crecimiento.

Los datos históricos y recientes examinados revelan la presencia de un fenómeno muy preocupante y que dificulta, ahora más que nunca, una recuperación sostenida de la producción. Todo ello muestra la necesidad impostergable de contar con una estrategia industrial que permita corregir dicho proceso.

La preocupación histórica del estructuralismo en torno a la sustitución de importaciones, menospreciada por los programas que atribuyeron al mercado todas las bondades y la capacidad de solución a lo que no se logró resolver con la aplicación de ese enfoque, cobra una importancia crucial. Cada vez es más claro que "se requiere con urgencia una estrategia industrial definida, congruente y viable; hoy las sustituciones en este campo costarán más recursos y más esfuerzos debido al grave deterioro de múltiples empresas y cadenas productivas originado por la destructividad del modelo y la política económica de los últimos años".<sup>12</sup> e

11. David Márquez, "El reto de la sustitución de importaciones", *La Jornada*, 18 de diciembre de 1995.

12. *Ibid.*

**E**

*l dinamismo exportador de los últimos años ha sido acompañado por la reducción de los encadenamientos productivos intersectoriales*

# Comportamiento de los precios de exportación de manufacturas de México, 1980-1994

JUAN PABLO GRAF NORRÍGA\*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es investigar cómo se determinan los precios de exportación de las manufacturas de México. Se puede afirmar que este tema no se ha tratado directamente porque, primero, hay el consenso teórico de que exportadores “pequeños” como los mexicanos son “tomadores” de precios y, segundo, la información estadística para llevar a cabo la evaluación empírica no es de fácil acceso.

Por el lado teórico una de las hipótesis más comúnmente aceptadas en comercio internacional es la del “país pequeño”. Se considera que las naciones que participan con montos reducidos en el comercio internacional, o que sólo recientemente han empezado a incursionar en los mercados de exportación, se encuentran con una demanda infinitamente elástica para sus productos y sus precios de exportación siguen a los de sus competidores.<sup>1</sup> Sin embargo, la validez de esta hipótesis es cuestionable cuando el análisis se centra en los productos manufacturados, cuya característica inherente es la diferenciación del producto.<sup>2</sup> Así, se considera que a medida que ésta aumenta, la capacidad de la

empresa para fijar su precio también crece, independientemente de su volumen de ventas o de su antigüedad en el mercado de exportación.

Por el lado empírico es importante notar que muy pocos países dan seguimiento a los precios de sus exportaciones manufactureras. Por ello, es frecuente que los valores unitarios se utilicen como aproximaciones de esas cotizaciones. Este procedimiento, como es bien conocido, puede llevar a imprecisiones en las estimaciones de los precios.

En este trabajo se intenta avanzar en el segundo de estos problemas a fin de establecer un método válido para probar la hipótesis de que los precios de exportación de las manufacturas mexicanas siguen a los internacionales.

Visto desde otro ángulo, este tema se relaciona con los trabajos que buscan determinar en qué medida los precios de las exportaciones y las importaciones varían como resultado de movimientos del tipo de cambio nominal (*exchange rate pass-through*). En particular se ha analizado de qué manera las variaciones del dólar frente al yen y las principales divisas europeas afectan los precios de importación de Estados Unidos.<sup>3</sup>

1. Behar y Cohen asumen este supuesto en sus estudios de las exportaciones de manufacturas de México. Por el contrario, Alfaro y Salas consideran que los exportadores del país no enfrentan una demanda infinitamente elástica. Jaime Behar, *Trade and Development in Mexico*, Swedish Institute for Social Research, núm. 7, Universidad de Estocolmo, 1988; Aslan Cohen, “Efectos de la liberalización comercial en las exportaciones”, en C. Bazdresch *et al.*, *México: auge, crisis y ajuste*, Serie de Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 73, vol. 3, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, y Samuel Alfaro y Javier Salas, “Evolución de la balanza comercial del sector privado: una evaluación con un modelo econométrico”, *El Trimestre Económico*, vol. 59, núm. 236, octubre-diciembre de 1992.

2. J.S.L. McCombie y A.P. Thirlwall, *Economic Growth and Balance of Payments Constraint*, St. Martin's Press, 1994.

3. Rudiger Dornbusch, “Exchange Rates and Prices”, *American Economic Review*, marzo de 1987, y Peter Hooper y Catherine L. Mann, “Exchange Rate Pass-Through in the 1980s: The Case of U.S. Imports of Manufactures”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1989. Para los casos de Australia e Italia véanse Jayant Menon, “Exchange Rates and Prices of Australian Manufactured Exports”, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1992, y Laura Sabani, “Simultaneous and

\* Investigador en la Dirección de Estudios Económicos del Banco de México. El autor agradece la eficiente colaboración de Jessica Serrano Bandala en la elaboración de este trabajo, así como los comentarios del grupo de trabajo de esa Dirección. El contenido del trabajo es responsabilidad del autor y no refleja el punto de vista de la institución en que labora.

Menor atención se ha dado a los países en desarrollo. La excepción es Corea. Basados en modelos similares, Athukorala y Yang y Hwang concluyeron que, en efecto, los exportadores de este país siguen los precios de sus competidores.<sup>4</sup>

El presente estudio pretende hacer una contribución en esta materia con el análisis del caso de México. En la primera de las cuatro partes en que se divide este trabajo se presenta el marco teórico en que se fundamenta la evaluación empírica. En la segunda se describe la información estadística utilizada; considerando la dificultad para recopilar dichos datos, esta sección adquiere especial importancia en el trabajo. En tercer lugar se presenta el método de estimación y los resultados, y en la cuarta parte se analiza la estabilidad de los resultados en el período de estimación. Las conclusiones se ofrecen en el último apartado.

### EL MODELO

En comercio internacional las transacciones de mercado abierto entre empresas sin vínculos de capital pueden analizarse en condiciones de competencia perfecta e imperfecta. Las transacciones en condiciones de competencia perfecta llevan simplemente al modelo del "país pequeño", en el que los precios están dados en los mercados y los bienes no se distinguen por su origen. Los bienes son homogéneos.

Son ejemplos de modelos de determinación de precios de exportación en condiciones de competencia imperfecta los presentados por Hooper y Mann en el caso de las importaciones de Estados Unidos y por Winters y Cuthbertson<sup>5</sup> en el de las exportaciones de manufacturas del Reino Unido. En esta sección se revisan estos modelos.

#### El modelo de margen de ganancia bruta

Supóngase inicialmente que el exportador mexicano es capaz de fijar su precio ya sea porque su producto se diferencia o existe alguna falla en el mercado (de información, por ejemplo). El precio de exportación ( $px$ ) se fija sobre un margen de ganancia bruta (*markup*) del costo unitario de producción:

$$px = \lambda cp / e \quad (1)$$

donde:

$px$  es el índice del precio de exportación en dólares;  
 $cp$  es el índice del costo unitario en pesos, y  
 $e$  es el índice del tipo de cambio (pesos por dólar).

Sequential Modelling in International Trade Analysis: The Italian Empirical Evidence (1960-1984)", *Economic Notes*, 1989.

4. Premachandra Athukorala, "Exchange Rate Pass-Through. The Case of Korean Exports of Manufactures", *Economic Letters*, 1991, y Y. Yung Yang y Min Hwang, "Price Behaviour in Korean Manufacturing", *Review of Economics and Statistics*, 1994.

5. Alan Winters, *An Econometric Model of the U.K. Export Sector*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, y Keith Cuthbertson, "The Behaviour of U.K. Export Prices of Manufactured Goods 1970-1983", *Journal of Applied Econometrics*, 1986.

El margen de ganancia bruta se supone variable y depende de las presiones competitivas en los mercados de exportación y la presión de la demanda interna. La presión de la competencia se mide por la diferencia entre el precio del competidor ( $wp$ ) y el costo de producción nacional (en la misma moneda). La presión de la demanda interna se mide por el grado de utilización de la capacidad instalada ( $ddp$ ). Así:

$$\lambda = [wp / (cp / e)]^\alpha ddp^\beta \quad (2)$$

Sustituyendo (2) en (1) y tomando logaritmos de las variables se tiene:

$$px = \alpha (wp - cp + e) + \beta ddp + (cp - e) \quad (3)$$

$$px = \alpha(wp) + (1 - \alpha)cp - (1 - \alpha)e + \beta ddp \quad (4)$$

En la ecuación (4) el *pass-through* de los cambios del tipo de cambio ( $e$ ) en los precios de exportación en dólares ( $px$ ) está dado por la derivada parcial de  $px$  con respecto a  $e$ :  $(1 - \alpha)$ . Hooper y Mann distinguen dos casos extremos de interés.<sup>6</sup>

Si  $\alpha = 1$ , la empresa es "tomadora de precios" en mercados muy competitivos. Si la demanda interna no afecta la determinación de los precios de exportación, el margen de ganancia bruta absorbe las variaciones del tipo de cambio o los costos unitarios. En este caso el *pass-through* es cero. Por otro lado, si  $\alpha = 0$  ( $px = cp + e + \beta ddp$ ), la empresa no enfrenta competencia en los mercados de exportación; los cambios de  $e$  y  $cp$  se transmiten completamente y el margen de ganancia bruta no cambia.

Hooper y Mann consideran la ecuación (4) como su modelo básico y derivan posibles formas para la estimación econométrica. Éstas varían dependiendo de si se desea identificar cambios en el precio de exportación que surgen variaciones en cada una de las variables explicativas. Al aplicar el modelo al caso de México se debe tener en cuenta que las variables medidas en pesos ( $cp$  y  $e$ ) exhiben tendencias crecientes en el tiempo más pronunciadas que las variables medidas en dólares ( $px$  y  $wp$ ). Dicho de otro modo, las primeras variables podrían ser estacionarias sólo en su segunda diferencia, mientras que  $px$  y  $wp$  serían estacionarias en su primera diferencia. Estas consideraciones conducen a reformular la ecuación (4) para ponerla en términos más "equilibrados" en el sentido econométrico.

$$(px - cp + e) = \alpha(wp - cp + e) + \beta ddp \quad (5)$$

Así, como  $px$  y  $wp$  están dadas en dólares, al combinar el índice de costo unitario expresado en pesos y el índice del tipo de cambio nominal se obtiene un índice de costo unitario en dólares. Otros autores han tratado de separar el efecto del cambio de costos y el tipo de cambio en los precios de exportación.<sup>7</sup> Ello puede ser importante si el exportador considera que las modificaciones de estas variables son transitorias o permanentes. Frente a ello, un cambio en  $e$  o  $cp$  puede tener efectos distintos en el precio de exportación. Pero por las razones aludidas en el pá-

6. Peter Hooper y Catherine L. Mann, *op. cit.*

7. Premachandra Athukorala, *op. cit.*, y Jayant Menon, *op. cit.*

rrafo anterior éste no es el caso en el presente estudio. Otra ventaja de esta formulación es que se tendrá un mayor número de grados de libertad. Esto es importante, dado el reducido número de observaciones disponibles. Nótese también que la variable dependiente en la ecuación (5) puede considerarse como el margen de ganancias. La medida del *pass-through* del tipo de cambio también puede ser derivada.

### Minimización de costos

La ecuación (5) también se puede obtener del modelo de Winters y Cuthbertson<sup>8</sup> para los precios de exportación de manufacturas del Reino Unido. Su modelo parte del supuesto de que los precios se determinan antes, independientemente del volumen de las transacciones. Las empresas fijan sus precios tomando en consideración sus costos unitarios y los precios de sus competidores. El conflicto que aparece al tratar de mantener dos objetivos posiblemente incompatibles, esto es, fijar el precio de acuerdo con el costo unitario y el precio del competidor puede representarse como una función de pérdida (*loss function*), de la siguiente manera:

$$L = b_0 (px - wp)^2 + b_1 (px - cpe)^2 \quad (6)$$

donde

$px$  es el índice de precios de exportación,  
 $wp$  es el índice de precios de los competidores, y  
 $cpe$  es el índice del costo unitario.

Las variables en (6) se expresan en la misma moneda (dólares) y en logaritmos. La aproximación cuadrática se usa por conveniencia. Si se minimiza (6) con respecto a  $px$  se obtiene:

$$px = \alpha_0 wp + (1 - \alpha_0) cpe \quad (7)$$

y  $\alpha_0 = b_0 / (b_0 + b_1)$ . En la ecuación (7) se impone la condición de homogeneidad de orden cero en los precios de los competidores y el costo unitario porque se asume que los exportadores optimizan con respecto a la función cuadrática de pérdida (6). La ecuación (7) se puede hacer equivalente a (5) si se añade la variable  $ddp$ .

La ecuación de estimación es, pues, (5). Sin embargo, no puede obtenerse una buena aproximación al uso de la capacidad instalada ( $ddp$ ) con la desagregación con que se va a trabajar porque no existe medición de la producción total de los productos que se analizan.

Como se mencionó al principio de este apartado, en la literatura se ha propuesto el modelo de la ecuación (5) para el caso de transacciones entre empresas independientes. Es bien conocido que un porcentaje creciente de las exportaciones manufactureras de México efectúa dentro de grandes empresas transnacionales. Los determinantes de los precios de estas transacciones pueden ser distintos de los que se plantearon en los modelos. Los precios de transferencia entre la matriz y las filiales de una empresa han sido objeto de diversos estudios. Se plantea que factores tales

como la diferencia en las tasas impositivas a las ganancias entre países y las tarifas arancelarias, entre otros, influyen en las decisiones de precios de estas empresas. Si esta teoría es correcta, entonces el modelo presentado no explica por completo el comportamiento de los precios de transacción dentro de la empresa. Este punto se tomará en cuenta al evaluar los resultados, así que por el momento se hará abstracción del mismo.

### LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

En este apartado se describe la metodología para obtener los índices de precios que se utilizan en las estimaciones econométricas. Al final del trabajo se presenta un anexo que complementa esta sección.

### Precios de exportación

En México no se hace un seguimiento de los precios de exportación de manufacturas. El que realiza el Banco de México sólo incluye a los productos primarios y petroleros. Por ello sólo se tiene la opción de obtener valores unitarios de exportación dividiendo el valor entre el volumen exportado. El principal problema que puede introducir un sesgo en la variable que se pretende medir consiste en que puede haber cambios en la composición de un determinado "producto", esto es, cambios en la composición de un agregado.

A fin de que el riesgo de introducir este sesgo sea mínimo, se trabaja al nivel más detallado de clasificación de productos exportados: la fracción arancelaria. Aunque las ventas externas de México no están tan diversificadas como, por ejemplo, las importaciones, en la actualidad existen series estadísticas para unos 6 000 productos específicos, contra 12 000 de importaciones.

En la selección de productos para el ejercicio se utilizaron cinco criterios:

*i)* La diversidad de manufacturas, esto es, que abarcaran toda la gama de productos: alimentos, bebidas, textiles, químicos, minerales, maquinaria, etcétera.

*ii)* Que los productos representaran una cantidad (en valor) importante dentro de cada industria. Este criterio y el anterior sirvieron para elegir una muestra inicial de 147 fracciones.

*iii)* Este criterio, que fue el que más limitó las posibilidades de elección, consistió en seleccionar productos manufacturados que permitan construir series estadísticas anuales de valor y volumen de exportación para el período de 1980-1994 o muy cercano. Sin embargo, surgió el problema de que a mediados de 1988 el sistema de la clasificación empleada hasta entonces, la Nomenclatura del Consejo Coordinador Aduanero, se cambió por el Sistema Armonizado. Así, fue necesario establecer una correspondencia entre ambas clasificaciones. El caso ideal es el de una fracción antigua que se sustituyó por una nueva, pero en la mayoría de los productos no es posible establecer esta correspondencia. El caso que predomina es que una fracción antigua corresponde a varias de la clasificación actual. De esta manera, inicialmente se limitó la selección a las fracciones de correspondencia 1:1, después se agregaron algunas fracciones

8. Alan Winters, *op. cit.*, y Keith Cuthbertson, *op. cit.*

que si bien no cumplían este tipo de correspondencia, no introducían mayor problema al establecer la relación. Con base en este criterio, 117 fracciones se eliminaron de la muestra.

iv) Los valores unitarios obtenidos debían presentar un comportamiento estable. Fue evidente que el valor unitario de algunos productos reflejaba cambios en la calidad o en la composición, por lo que se omitieron del análisis. Se excluyeron del estudio ocho fracciones.

Hubo casos en que tras obtener series consistentes para los precios de exportación no fue posible obtenerlas para el costo de producción o precio internacional y por ello hubo que eliminarlas. Se prescindió de otras cinco fracciones, para dejar una muestra final de 17 fracciones.

Para dar una idea de la importancia de los productos seleccionados, en el cuadro 1 se presenta el valor de las exportaciones en el período de estudio, la suma de los productos considerados, así como la suma total de las exportaciones manufactureras. Se observa en primer lugar que la muestra elegida representa una proporción pequeña de las exportaciones totales. De igual manera, a unos cuantos productos corresponde la mayor parte del valor total de la muestra, lo cual, sin embargo, no le resta importancia, ya que incluye productos cuyo valor de exportación es importante, lo ha sido o ha estado creciendo rápidamente.

### Precios de producción

Como aproximación al costo unitario de producción se seleccionó el índice de precios respectivo que elabora el Banco de

C U A D R O 1

VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PRODUCTOS CONSIDERADOS (PROMEDIO ANUAL EN MILES DE DÓLARES A PRECIOS CORRIENTES)

Producto	1980-1981	1987-1988	1993-1994
Camarón congelado	362 802	423 505	275 085
Cerveza	25 827	201 376	214 478
Ron y aguardiente de caña	1 342	1 329	6 125
Algodón en rama sin pepita	308 221	93 820	25 756
Papel higiénico	12 178	42 852	10 135
Pigmentos a base de óxido de titanio	14 390	40 546	75 703
Jabones de tocador	153	3 573	16 228
Llantas	1 888	46 591	42 918
Cementos hidráulicos	7 518	140 775	56 545
Vidrio de seguridad para automóvil, templado y laminado	47 877	87 490	157 639
Botellas de vidrio	7 055	44 749	108 257
Cables de hierro o acero	1 842	7 076	11 830
Recipientes de hierro o acero	4 194	10 283	11 792
Tubos de cobre	1 939	43 329	52 232
Electrodos para hornos	6 366	7 667	8 389
Motores para automóviles	47 061	1 281 200	1 497 315
Cajas de velocidad	35 86	12 357	7 867
Total de la muestra	886 139	2 488 517	2 578 295
Total de manufacturas	3 834 600	11 347 302	22 729 980

México, desagregado por producto. Para cada mercancía de exportación se eligió el índice de precios del productor que más se asemejara al nombre de la fracción arancelaria. En el anexo se presenta la selección realizada. Mientras que en algunos casos la relación es directa, en otros sólo es una aproximación.

Cabe aclarar que el precio de producción elaborado por el Banco de México no distingue entre los productos que se exportan y los que se venden en el mercado interno. Así, se supone que la evolución de los costos que informan las empresas se aplica por igual a los productos vendidos en ambos mercados.

### Precios de competidores

Se eligieron los índices de precios de Estados Unidos como aproximación a los precios de los competidores. Ésta es una práctica usual en la materia y se basa en que la mayor parte de las exportaciones mexicanas se destinan a ese país.

Existen precios de importación y producción para Estados Unidos, siendo los segundos mucho más desagregados. El criterio que prevaleció fue el de seleccionar un producto próximo a la fracción de exportación mexicana y de preferencia de importación. En algunos casos se tuvo que tomar el precio de producción.

### El período de estimación

La elección del período de estimación estuvo influida por la necesidad de considerar lapsos con diversos comportamientos en los costos unitarios en dólares. Así, en 1980-1994 hubo subperíodos de apreciación y depreciación. La desventaja es que sólo existen datos anuales para este lapso, lo que limita el número de las observaciones. Además, el modelo fue estimado para el período 1988-1994 con datos trimestrales.

Para ilustrar el comportamiento de las series de tiempo construidas, en las gráficas se presentan los tres índices para algunos productos. Con tal selección se intenta reflejar cuatro casos distintos, aunque el ejercicio econométrico será la base del estudio para identificar la relación entre los índices para cada producto. En el primer caso, la cerveza, se muestra que el precio de exportación  $px$  sigue estrechamente al precio mundial  $wp$  (véase la gráfica 1). En el relativo al cemento se observa que la evolución de  $px$  parece estar influida por  $wp$  y  $cpe$ , aunque es difícil determinar cuál ejerció mayor influencia en  $px$  (gráfica 2). El principal determinante de  $px$  del algodón parece ser  $cpe$  (gráfica 3). Para las cajas de velocidad  $px$  no parece estar relacionada durante todo el período con  $cpe$  o  $wp$  (gráfica 4).

### Estimación y resultados

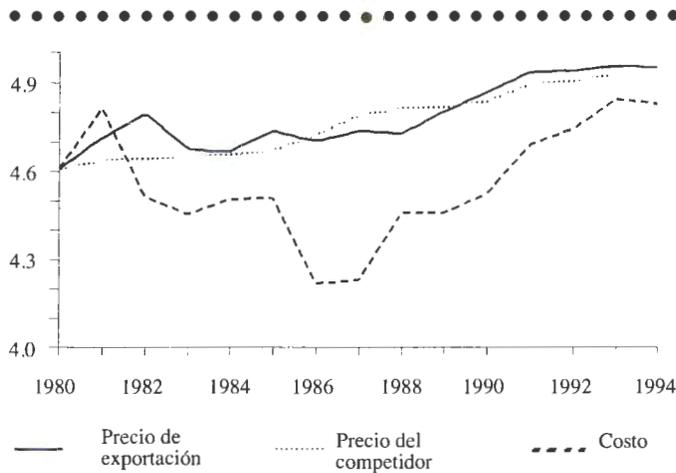
La ecuación de estimación derivada de la segunda parte del trabajo es:

$$(px - cpe)_t = \alpha_0 + \alpha_1 (wp - cpe)_t + \varepsilon_t \quad (8)$$

donde  $\varepsilon_t \sim N(0, \sigma^2)$ .

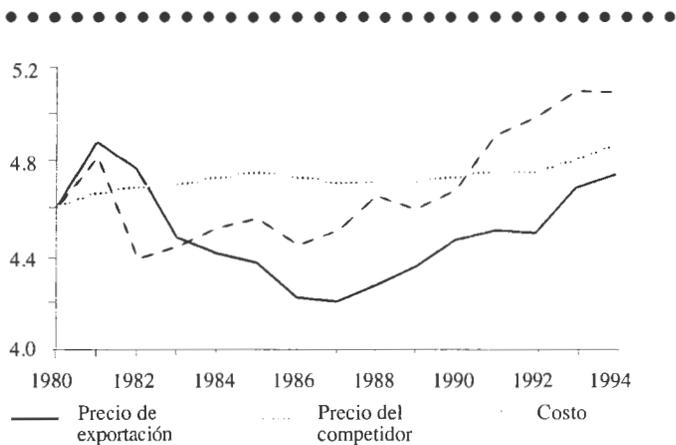
G R Á F I C O 1

ÍNDICE DE PRECIOS DE LA CERVEZA, 1980=100 (LN)



G R Á F I C O 2

ÍNDICE DE PRECIOS DEL CEMENTO, 1980=100 (LN)



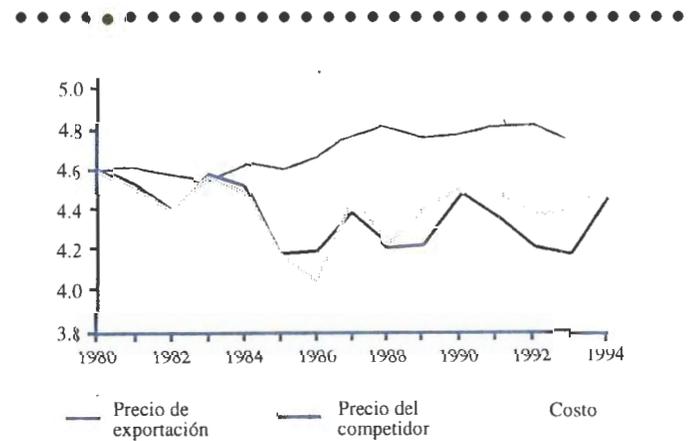
Se espera que el coeficiente  $\alpha_1$  no sea estadísticamente diferente a la unidad en los casos en que el exportador toma el precio del competidor como principal referencia para determinar su precio.

El coeficiente de determinación de la regresión ( $R^2$ ) será más alto a medida que la relación entre  $p_x$  y  $w_p$  resulte más estrecha. En el otro extremo, el valor estadísticamente igual a cero para  $\alpha_1$  refleja el caso en que el precio de exportación está determinado por el costo unitario, y en este caso la regresión ( $R^2$ ) será cercana a cero.

La ecuación (8) se estimó por el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) para cada producto. En los casos en que

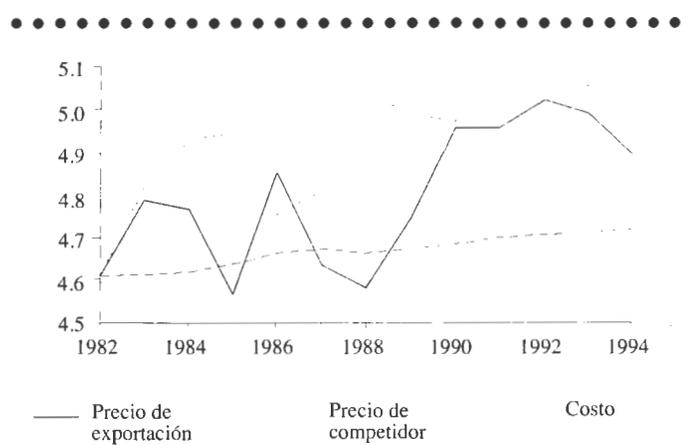
G R Á F I C O 3

ÍNDICE DE PRECIOS DEL ALGODÓN EN RAMA SIN PEPITA, 1980=100 (LN)



G R Á F I C O 4

ÍNDICE DE PRECIOS DE CAJAS DE VELOCIDAD, 1982=100 (LN)



se encontró autocorrelación de primer orden de los residuales se corrigió por el método de Cochrane-Orcutt (CO).

El período de estimación es 1980-1994 en la mayoría de los casos. Cuando no fue posible obtener series completas para alguna variable, el lapso se abrevió. Los resultados se presentan en el cuadro 2.

El cuadro de resultados incluye el período y el método de estimación para cada producto, así como los coeficientes obtenidos para la ecuación (8) y algunos estadísticos y pruebas de diagnóstico.

En primer lugar se debe destacar que las pruebas de correlación serial, forma funcional, normalidad y homoscedasticidad

RESULTADOS DE REGRESIÓN DE LOS PRODUCTOS<sup>1</sup>

Producto <sup>2 a</sup>	Período <sup>3</sup>	Método de estimación <sup>4</sup>	Coeficientes <sup>5</sup>		R <sup>2</sup>	Estadísticos <sup>6</sup>		
			$\alpha_0$	$\alpha_1$		DW	RHO	Prueba F
Camarón congelado	1980-1994	CO	0.10	0.70	0.95	2.20	0.70	133.0 <sup>a</sup>
			0.10	0.12			(2.7)	
Cerveza	1980-1994	MCO	0.10	0.80	0.91	1.81		160.1 <sup>a</sup>
			0.00	0.06				
Ron y otros aguardientes	1980-1992	MCO	0.10	0.81	0.79	2.00		47.9 <sup>a</sup>
			0.00	0.11				
Algodón en rama sin pepita	1980-1994	MCO	-0.02	-0.05	-0.07	1.43		0.1
			0.04	0.13				
Papel higiénico	1984-1994	MCO	0.00	0.90	0.78	1.10		37.3 <sup>a</sup>
			0.05	0.15				
Pigmentos a base de dióxido de titanio	1980-1994	CO	-0.47	1.24	0.81	1.17	0.70	28.4 <sup>a</sup>
			0.22	0.24			(3.6)	
Jabón de tocador	1980-1994	MCO	-0.10	0.63	0.23	1.96		5.1 <sup>a</sup>
			0.15	0.27				
Neumáticos	1981-1994	MCO	0.68	0.55	0.31	1.80		6.8 <sup>a</sup>
			0.03	0.21				
Cemento	1985-1994	MCO	-0.30	0.40	0.61	1.60		14.8 <sup>a</sup>
			0.02	0.10				
Vidrio de seguridad para automóvil	1983-1994	MCO	0.10	0.83	0.80	1.20		45.1 <sup>a</sup>
			0.10	0.12				
Botellas de vidrio	1980-1994	MCO	-0.10	1.33	0.74	1.20		41.4 <sup>a</sup>
			0.12	0.21				
Cable de hierro y acero	1984-1994	CO	-0.94	0.83	0.46	1.20	0.80	4.9 <sup>a</sup>
			0.55	0.36			(1.9) <sup>b</sup>	
Recipientes de acero	1980-1992	MCO	0.05	0.66	0.69	1.90		14.8 <sup>a</sup>
			0.06	0.13				
Tubos de cobre	1980-1994	CO	-0.08	1.05	0.92	1.70	0.65	75.3 <sup>a</sup>
			0.07	0.14			(2.9)	
Electrodos para hornos	1983-1994	MCO	0.24	0.59	0.44	0.98		9.7 <sup>a</sup>
			0.07	0.19				
Motores para automóvil	1980-1994	MCO	0.10	1.30	0.51	1.27		13.7 <sup>a</sup>
			0.25	0.36				
Cajas de velocidad	1982-1994	MCO	0.10	0.68	0.19	1.51		3.8 <sup>a</sup>
			0.05	0.35				

1. La ecuación estimada es la (8) del segundo apartado ("El modelo") del texto. Para la definición de las variables y fuentes de información véanse el apartado "La información estadística" y el anexo. 2. El nombre del producto corresponde a aquel que recibe en la fracción arancelaria del Sistema Armonizado. 3. El período de estimación varía de acuerdo con la disponibilidad de las series de precios de cada producto. 4. En el análisis se emplearon los métodos de estimación de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y de Cochrane-Orcutt (CO). 5. Los números que aparecen abajo de los coeficientes son el error estándar. 6. R<sup>2</sup> es el coeficiente de determinación de la regresión ajustado por grados de libertad. DW es el estadístico Durbin Watson. RHO es el coeficiente de correlación serial para las regresiones estimadas por el método CO. El número entre paréntesis es el estadístico t. Prueba F la prueba de ajuste de la regresión con (k-1, N-k) grados de libertad, siendo N el número de observaciones y k el número de parámetros estimados. a. La prueba F es significativa a 5%. b. La prueba F es significativa a 10%.

para los residuales indican que éstos se comportan conforme a las hipótesis básicas. Esto se cumple, desde luego, sólo al corregir la autocorrelación de primer orden de los residuales para algunos productos por el método de CO.

Los aspectos de mayor interés en la evaluación de los resultados son el ajuste general del modelo y el valor del estimador  $\alpha_1$  para los diferentes productos. En el cuadro 3 se presentan los valores para la prueba t, que es un buen indicador de ajuste de la regresión ya que sólo se incluye una variable independiente en la regresión y no se le asigna ningún significado económico a la constante. También se presenta el intervalo de confianza a

95% para el estimador  $\alpha_1$ .<sup>9</sup> Los productos se ordenan de acuerdo con el valor de la prueba t, esto es, de mayor a menor grado de ajuste. Adicionalmente se presenta una columna con la proporción que representa cada producto en el valor de las exportaciones de la muestra, en promedio durante el período.

Por el lado del ajuste de la ecuación, el modelo explica de manera más satisfactoria el desempeño del mercado de cerve-

9. El intervalo de confianza para el estimador l se obtuvo mediante la siguiente fórmula:  $\alpha_1 \pm \text{s.e.} \alpha_1 * (t_{\alpha/2})$ , donde s.e.  $\alpha_1$  es el error estándar del estimador y  $(t_{\alpha/2})$  es el valor "t" de la tabla de distribución para el nivel de significancia ( $\alpha/2$ ) con N-k grados de libertad.

C U A D R O 3  
RESUMEN DE RESULTADOS. AJUSTE DE REGRESIÓN E INTERVALO DE CONFIANZA PARA  $\alpha_1$

Producto	Proporción del valor de exportación de la muestra (%)	Prueba <i>t</i> de ajuste de la regresión	Intervalo	
			Límite inferior	Límite superior
Cerveza	6.4	13.3	0.67	0.93
Tubos de cobre	1.3	7.5	0.74	1.36
Ron y aguardientes	0.1	7.4	0.57	1.05
Vidrio de seguridad para automóvil	5.0	6.9	0.56	1.10
Botellas de vidrio	2.3	6.3	0.88	1.78
Papel higiénico	1.2	6.0	0.55	1.25
Camarón congelado	22.9	5.8	0.44	0.96
Pigmentos a base de dióxido de titanio	2.1	5.2	0.72	1.76
Recipientes de acero	0.4	5.1	0.37	0.95
Cemento	2.9	4.0	0.17	0.63
Motores para automóvil	38.3	3.6	0.52	2.08
Electrodos para hornos	0.5	3.1	0.17	1.01
Neumáticos	1.2	2.6	0.09	1.01
Jabón de tocador	0.3	2.3	0.05	1.21
Cables de hierro y acero	0.3	2.3	- 0.05	1.71
Cajas de velocidad	1.6	1.9	- 0.08	1.44
Algodón en rama sin pepita	13.2	0.4	- 0.33	0.23

za, camarón congelado y tubos de cobre. En estos tres productos se obtienen los mayores valores del estadístico *t*. En el otro extremo, en electrodos para hornos, neumáticos, jabón de tocador, cables de hierro y acero, y cajas de velocidad para automóviles, el ajuste es bastante bajo. Éste no es el caso del algodón en rama sin pepita, como se demostrará más adelante. ¿Cómo se puede explicar que el modelo produzca un menor ajuste en algunos productos? Al respecto pueden plantearse dos posibles explicaciones. Por un lado, puede ser que la determinación del precio de exportación de estos productos esté influida por otros factores no considerados y en esa medida el modelo esté incompleto. Por otro, se puede pensar que el valor unitario de exportación obtenido para estos productos no refleje de manera precisa el comportamiento del precio. Por desgracia no se cuenta con otro tipo de información para establecer cuál de estas explicaciones es más relevante.

Con respecto al valor del coeficiente  $\alpha_1$ , al establecer intervalos de confianza de 95% para este coeficiente se obtiene que dicho intervalo no incluye el valor de  $\alpha_1 = 1$  en cuatro casos: camarón, cerveza, cemento y recipientes de hierro y acero. Dicho de otro modo, la hipótesis de que el precio de exportación se determina exclusivamente por el precio del competidor se rechaza para estos productos. En los restantes productos la hipótesis de que el valor de dicho coeficiente es estadísticamente igual a uno no se puede rechazar.

De esta manera se obtiene un coeficiente de *pass-through* igual a cero para la mayoría de los productos, ligeramente superior para tres de ellos: cerveza, camarón y recipientes de acero, y significativamente mayor para cemento y algodón. ¿Qué factores explican que los exportadores mexicanos de estos productos sean capaces, en alguna medida, de reflejar los cambios en costos en los precios de exportación? Una primera hipótesis se deriva del modelo presentado anteriormente: los bienes son dife-

renciados y los exportadores han logrado establecerse en los mercados. Por otro lado, puede ser que aunque los bienes sean homogéneos, como el cemento, los exportadores mexicanos sean importantes participantes en el mercado.<sup>10</sup>

El caso del algodón se debe considerar con más detenimiento. Recuérdese que la ecuación de estimación es (8). Como se observa en los casos en que el precio de exportación sigue de cerca al costo unitario expresado en dólares, la variable dependiente en dicha ecuación tiende a ser una constante. Así, como se explicó, cabe esperar que el valor del estimador  $\alpha_1$  y el coeficiente de determinación se aproximen a cero si *wp* sigue una trayectoria distinta a *px* y *cpe*. Éste es precisamente el caso del algodón. Lo anterior puede apreciarse con mayor claridad si se transforma la ecuación (7) de tal manera que:

$$(px - wp)_t = \beta_0 + \beta_1 (cpe - wp)_t + v_t \quad (9)$$

Al correr esta regresión para el algodón se obtienen los siguientes resultados. El valor de la prueba *F* es de 65.3 y el intervalo de confianza para el estimador  $\beta_1$  es (0.8 a 1.3). De esta manera queda claro que el modelo explica satisfactoriamente el comportamiento del precio de exportación de este producto y la hipótesis de que el costo unitario de producción es el que determina dicho precio no se puede rechazar a 95%. Es importante notar que el algodón es el producto con menor grado de manufacturación de la muestra.

10. Debe tenerse en cuenta que los costos de transporte en el caso del cemento son relativamente elevados, lo cual puede ofrecer un poder de mercado a los productores mexicanos a un nivel regional más que mundial. Por ello también se utilizó el precio del cemento del sur de Estados Unidos en el análisis de regresión, sin obtener resultados distintos.

C U A D R O 4

RESULTADOS PARA COREA: INTERVALO DE CONFIANZA PARA  $\alpha_1$

Producto	Intervalo	
	Límite inferior	Límite superior
Textiles	0.56	1.08
Productos de madera	0.06	0.74
Productos químicos	0.52	1.10
Productos minerales	0.16	0.91
Productos de metal	0.25	0.93
Maquinaria y equipo	0.62	0.89

Si bien sólo en cinco productos de la muestra se rechaza la hipótesis de  $\alpha_1 = 1$ , la proporción del valor de las exportaciones en la muestra que representan estos productos es cercana a 50%, sobresaliendo camarón y algodón. Dicho de otra manera, la capacidad de fijar el precio se le presenta a empresas cuyos montos de exportación son relativamente importantes.

Por último es interesante comparar estos resultados con los de ejercicios semejantes para países similares a México. En el cuadro 4 se presenta el intervalo de confianza para el coeficiente de *pass-through* del estudio de Yang y Hwang de la República de Corea, que es equivalente al coeficiente  $\alpha_1$  de este trabajo.<sup>11</sup>

Al comparar los cuadros 3 y 4 se observa que los intervalos de confianza obtenidos son similares cuando el ajuste de la ecuación en este trabajo es alto. Esto es muy relevante si se toma en cuenta que el estudio de Corea se realizó con base en índices de precios de exportación, a diferencia del presente estudio que se basa en valores unitarios. Asimismo, nótese que varios de los intervalos del cuadro 4 no incluyen el valor  $\alpha_1 = 1$ . Sin embargo, no es posible comparar los resultados obtenidos entre este estudio y el relativo a Corea, ya que los del segundo constituyen agregados de productos más específicos.

ESTABILIDAD DE LOS COEFICIENTES DURANTE EL PERÍODO DE ESTIMACIÓN

En esta sección se analiza la estabilidad de los resultados de regresión para algunos productos. Ello es importante por que a partir de 1985 comenzó un proceso de liberalización comercial. Ello pudo haber tenido como consecuencia un cambio en la forma de determinar los precios de exportación.

Para analizar si se presentaron cambios en el patrón de formación de precios, se corrió la regresión de la ecuación (8) para algunos productos con datos trimestrales para el período 1988(3)-1995(2). El objetivo del ejercicio es investigar si los parámetros de la ecuación se mantienen iguales, aunque no es posible hacer una prueba formal de ello por el escaso número de observaciones disponibles antes de 1988. Los resultados se presentan en el cuadro 5.

11. Y. Yung Yang y Min Hwang, *op. cit.*

C U A D R O 5

COMPARACIÓN DE RESULTADOS DE LA REGRESIÓN (8) EN DOS PERÍODOS<sup>1</sup>

Producto	Series anuales, 1980-1994		Series trimestrales, 1988(3)-1995(2)	
	$\alpha_1$	R <sup>2</sup>	$\alpha_1$	R <sup>2</sup>
Camarón	0.70	0.95	0.65	0.59
Cemento	0.40	0.61	0.58	0.59
Cerveza	0.80	0.91	0.94	0.97
Algodón <sup>2</sup>	1.05	0.82	0.94	0.59
Recipientes de hierro y acero	0.66	0.69	0.21	0.30
Tubos de cobre	1.05	0.92	0.59	0.75
Vidrio de seguridad para automóvil	0.83	0.80	1.10	0.77
Neumáticos	0.55	0.31	0.57	0.25

1. El número que aparece abajo del coeficiente es el error estándar. 2. La ecuación de estimación es (9).

Se aprecia que los resultados son muy parecidos en casi todos los productos. Se exceptúan los tubos de cobre, cuyo coeficiente  $\alpha_1$  es estadísticamente distinto a uno en el período 1988(3)-1995(2), y los recipientes de hierro y acero para los que el ajuste de la regresión es muy bajo en el mismo lapso. Si bien no se presenta una prueba formal de estabilidad de los coeficientes en el tiempo por las razones mencionadas, destaca que los parámetros sean muy semejantes.

CONCLUSIONES

Los resultados de este estudio indican que los precios de exportación están determinados principalmente por los precios establecidos en los mercados internacionales. Las variaciones en los costos y en el tipo de cambio se absorben en los márgenes de ganancia. Esta conclusión, sin embargo, no tiene el alcance que en teoría se presume. Algunos productores son capaces de transferir en sus precios los cambios en los costos y en el tipo de cambio. Se identificaron en este estudio a los exportadores de cerveza, camarón congelado, cemento, recipientes de hierro y acero y algodón. Ello quizá se deba a que en estos casos los productos mexicanos se diferencian en sus mercados o a que los productores exportan volúmenes lo suficientemente grandes para darles un poder de mercado. Cabe resaltar que estos bienes representan una proporción importante del valor de las exportaciones de la muestra.



*Algunos productores son capaces de transferir en sus precios los cambios en los costos y en el tipo de cambio. Se identificaron en este estudio a los exportadores de cerveza, camarón congelado, cemento, recipientes de hierro y acero y algodón. Ello quizá se deba a que en estos casos los productos mexicanos se diferencian en sus mercados o a que los productores exportan volúmenes lo suficientemente grandes para darles un poder de mercado. Cabe resaltar que estos bienes representan una proporción importante del valor de las exportaciones de la muestra*

Los resultados son consistentes con los alcanzados en otros estudios. En particular se han comparado en este sentido los obtenidos para Corea.

Es importante recordar que el análisis tiene dos limitantes que pueden explicar el bajo nivel de ajuste del modelo en algunos productos. Por un lado no considera la posibilidad de que la determinación del precio sea más compleja cuando las transacciones se realizan dentro de una misma empresa. En esos casos el modelo aquí presentado es incompleto. Por otro, pese a que el estudio se refiere a productos específicos, es posible que los valores unitarios de algunos productos no constituyan un buen indicador de los precios. 

#### ANEXO

En el apartado relativo a información estadística se presentaron las definiciones de las variables. En este anexo se detalla la metodología de obtención de las series y se presentan las fuentes de información.

El ejercicio econométrico requiere de los índices de precios de exportación, costo unitario en dólares y precio de los competidores para cada producto. Estos índices se construyeron tomando a 1980 como año base. En ausencia de datos para este año, se utilizó el primer año del período de estimación.

Los precios de exportación se obtuvieron con base en las series de valores unitarios convirtiéndose a índice 1980 = 100. La información proviene de varias ediciones del *Anuario Estadís-*

*tico de Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos*, elaborado por el INEGI. De 1980 a 1988-I se presenta la información de acuerdo con la Nomenclatura del Consejo Coordinador Aduanero (NCCA) y de 1988-II en adelante conforme al Sistema Armonizado. En el cuadro A-1 se presentan los números de las fracciones correspondientes a cada producto utilizado en el análisis para ambas clasificaciones.

Para el costo unitario de producción se usaron las series de precio del productor (PP) que elabora el Banco de México y se publican en el cuaderno de *Índices de Precios*. La información se encuentra organizada de acuerdo con la Clasificación Mexicana de Actividades Económicas (CMAE) del INEGI. A cada producto corresponde también un número de clasificación del Banco. Tanto el número de la clase del CMAE como el número de clasificación del Banco se presentan en el cuadro A-1. Estas series se encuentran en índice 1980 = 100 y se convirtieron a dólares utilizando el tipo de cambio.

Por último, para los precios de los competidores (*wp*) se usaron los de Estados Unidos. En algunos casos se utilizaron precios de importación en las clasificaciones Standard International Trade Classification (SITC) y Standard Industrial Classification (SIC).

En otros casos se emplearon precios del productor porque no se contó con los precios de importación de los productos seleccionados, los que también se encuentran en la clasificación SIC. Las series de precios de Estados Unidos están disponibles en Internet (<http://stats.bls.gov>). En el cuadro se presenta la clasificación y el número de serie de cada producto.

FUENTES DE INFORMACIÓN PARA LOS PRECIOS UTILIZADOS

Producto <sup>1</sup>	Fracción arancelaria (px)		Precio del productor en México (PP)	Precio en Estados Unidos (wp)
	NCCA 1980-1988-1	S.A. 1988-11-1994		
Camarón congelado	03.03.B.03	0306-1301	Clase 2041	SITC
	03.03.B.04	0306-1302	Conservación y enlatado de pescados y mariscos	036 C
	03.03.B.05	0306-1303		214 camarón
	03.03.B.06	0306-1304		acuáticos, frescos, congelados,
	03.03.B.07	0306-1305		secos, salados
Cerveza	03.03.B.99	0306-1399	Clase 2132	SIC
	22.03.A.01	2203-00	Fabricación de cerveza	2082
Ron y aguardientes	22.09.A.04	2208-20	267 cerveza	Licores de malta
	22.09.A.05	2208-40	Clase 2112	SIC
			Elaboración de aguardiente de caña	2084
	253 Aguardiente	Vinos y brandies		
Algodón en rama sin pepita	55.01.A.02	5201-0002	Clase 2113	2085
			Elaboración de otras bebidas alcohólicas	Licores destilados
			254 Ron	
			Clase 2311	SITC
Papel higiénico	48.15.A.01	4818-10	Despepite empacado de algodón	652
			289 Algodón	Productos de algodón
			Clase 2711	SIC
Pigmentos a base de dióxido de titanio	32.07.A.02	3206-10	Fabricación de celulosa y papel	262
			424 Papel higiénico y facial	Papel higiénico
			Clase 3111	2816
Jabón de tocador	34.01.A.01	3401-11	Fabricación de colorantes y pigmentos	Pigmentos inorgánicos
			481 Pigmentos	
			Clase 3161	2841-311
Neumáticos	40.11.A.01	4011-20 4011-10	Fabricación de jabones y detergentes	Jabón de tocador
			525 Jabón de tocador	
			Clase 3011 <sup>2</sup>	SITC
			Fabricación de llantas y cámaras	625
Cemento	25.23.A.01	2523-21 2523-29 2523-10 2523-30 2523-90	560 Llantas para automóvil	Llantas y tubos de hule
			Clase 3341	3241
			Fabricación de cemento	Cal, cemento y materiales
			594 Cemento	para construcción
Vidrio de seguridad para automóviles	70.08.A.01	7007-11 7007-21	Clase 3321	3231-881
			Fabricación de vidrio templado, liso, labrado	3231-341
Botellas de vidrio	70.10.A.01	7010-90	582 Vidrio plano liso	Productos de vidrio
			Clase 3324	3221-1
			Fabricación de ampollitas, envases de vidrio	Recipientes de vidrio
Cable de hierro y acero	73.25.A.01	7312-1001	587 Envases de vidrio	
			Clase 3543	SIC
			Fabricación de alambre y sus productos	3496
Recipientes de acero	73.24.A.01	7311-00	684 Alambre de acero	Productos de alambre
			Clase 3541	SIC
			Fabricación de envases de hojalata, otros	3499
Tubos de cobre	74.07.A.01	7411-10 7411-21	681 Envases metálicos	Productos metálicos
			Clase 3421	SITC
			Fundición, refinación, laminación y extrusión de cobre	682
Electroconductores para hornos	85.24.A.01	8545-11	637 Tubos de cobre	Cobre
			Clase 3743	SITC
			Fabricación de accesorios eléctricos	776
Motores para automóvil	84.06.A.01 84.06.A.03	8407-34	784 Electroductos	Válvulas electrónicas y tubos,
			Clase 3833	diodos, transistores
			Fabricación de motores para vehículos automotrices	3714-201
Cajas de velocidad	87.06.A.05	8708-40	804 Motores para vehículos	Motores de gasolina
			Clase 3834	3714-61
			Fabricación de refacciones para vehículo automotriz	Transmisiones y partes
806 Transmisiones	para transmisión			

1. El nombre del producto corresponde al que recibe en la fracción arancelaria del Sistema Armonizado 2. Como no fue posible desagregar el precio de exportación para los dos tipos de llantas, se utilizó la clase 3011, que engloba a ambas.

# Los servicios en el sector externo

FERNANDO DE MATEO Y FRANÇOISE CARNER\*

El concepto de protección efectiva se usa con gran frecuencia para estimar la protección que realmente se otorga a los productos mediante la política comercial. El concepto básico es muy simple: si en la fabricación de un bien terminado los insumos se encarecen por la aplicación de aranceles u otras medidas restrictivas a su importación, se está reduciendo o incluso eliminando la protección que por la vía de restricciones al comercio exterior en realidad se proporciona al producto terminado.

La protección efectiva para un bien terminado se calcula como la diferencia porcentual entre el valor agregado nacional y el del mercado mundial al fabricar ese producto. Es decir, la protección efectiva mide el exceso porcentual del valor agregado nacional sobre el del mercado mundial que puede obtenerse debido a las medidas proteccionistas aplicadas al producto terminado y sus insumos.<sup>1</sup>

Cuanto mayor sea la protección otorgada al producto terminado (mediante aranceles y otras medidas, como permisos previos) y menor la protección proporcionada a sus insumos, mayor será la protección efectiva concedida al primero. De la misma

1. En términos matriciales, el nivel de protección efectiva puede expresarse como sigue:

$$Z_i = (t_i - \sum A_{ij}t_j) / (1 - \sum A_{ij}) \quad (1)$$

Donde:  $Z_i$  es la protección efectiva otorgada al producto  $i$ ;  $t_i$  es la protección nominal del producto terminado  $i$ ;  $t_j$  es la protección nominal del insumo material  $j$ ;  $A_{ij}$  es el coeficiente técnico de la matriz de insumo producto, es decir, la cantidad del insumo  $j$  necesario para producir el producto terminado  $i$ .

\* *Director General de Negociaciones de Servicios y Europa, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y consultora independiente, respectivamente.*

manera, conforme mayor sea la protección concedida a los insumos, menor será la protección efectiva de que goce el producto terminado.

Se habla de protección nominal porque muchas veces no sólo se utilizan aranceles para proteger un producto de la competencia exterior; por ello, se suelen comparar los precios internos con los externos.

En los cálculos en materia de servicios por lo regular se supone que a] la protección nominal es igual a cero; b] la efectiva también lo es, o c] y la nominal es igual a cero, pero no así la de los insumos materiales empleados en su producción.<sup>2</sup>

Tratar los servicios con base en supuestos sobre su protección obedece a dos factores fundamentales: el argumento de que “los servicios no se comercian internacionalmente”, y que, aunque se comerciaran, “no son importantes en la producción de mercancías”.

Sin embargo, si los servicios se comercian internacionalmente y son importantes en la producción de mercancías, en la ecuación (1) al pie de página se puede observar que, al contrario de lo que ocurre en un modelo de sustitución de importaciones en que la protección que se otorgue a los servicios es irrelevante,<sup>3</sup> si se inicia un proceso de liberalización en materia de bienes es preciso liberalizar alícuotamente los servicios que participan en el proceso de producción de aquéllos.<sup>4</sup> De no hacerlo no sólo se afectaría negativamente la protección efectiva de los productos

2. Aunque hay otros métodos para tratar los servicios en el cálculo de la protección efectiva, los tres mencionados son los más utilizados.

3. Salvo si una elevada protección a los insumos desprotege al producto terminado.

4. No hay que olvidar que en la producción de servicios se insumen otros servicios, por lo que el argumento del texto también es válido para este sector.

terminados, sino que se mantendría el sesgo contra sus exportaciones.<sup>5</sup>

Por tanto, si esas dos condiciones se cumplen, el análisis del sector externo de los servicios va mucho más allá de la revisión del comportamiento de las cifras disponibles sobre su comercio internacional. Además de que esos datos son por demás incompletos, pues los servicios no suelen pasar aduana alguna, no proporcionan pistas sobre el papel que han desempeñado las restricciones (o la falta de ellas) al comercio de servicios en los modelos de desarrollo adoptados en México.

## LA REVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS

**A**un cuando nadie puede negar la importancia de los servicios financieros o del transporte, a los servicios se les ha considerado tradicionalmente improductivos y hasta como un estorbo para el desarrollo económico de los países. Hasta la fecha se sigue concibiendo la industrialización como el único camino para superar los retrasos económico y tecnológico.

Esta concepción es común en los países tanto en desarrollo como desarrollados.<sup>6</sup> No obstante, la revolución científica y tecnológica que se había venido gestando desde finales de la segunda guerra mundial se desborda y, a pasos acelerados, las tecnologías duras —es decir, las incorporadas en los equipos— son sustituidas rápidamente por las tecnologías suaves, independientes de aquéllas. Las nuevas tecnologías son intensivas en información, organización y conocimientos.

Se ha dicho, no sin razón, que el motor del crecimiento económico mundial ha dejado de ser la energía barata para tomar su lugar la información instantánea, también barata, complementada con los nuevos conceptos de organización y la aplicación de conocimientos cada vez más especializados. Además, estas nuevas tecnologías son en buena medida responsables del surgimiento de la economía global.

Esa revolución científica y tecnológica se generó en gran parte en el sector de los servicios. Sin embargo, es aún más importante que haya ocasionado una revolución en el sector y modificado muchas de sus características tradicionales: la productividad reducida, la intensidad en mano de obra, no ser internacio-

5. El sesgo contra las exportaciones se define como el porcentaje adicional del valor agregado nacional que se obtiene por la protección al producir para el mercado nacional frente a lo que se puede obtener al exportar. Suponiendo que no hay ningún tipo de subsidio ni *draw back* (devolución de impuestos) para las ventas externas, el sesgo contra las exportaciones se define con la siguiente ecuación:

$$S_i \left[ (1 + t_j - \sum A_{ij})(1 + t) / 1 - \sum A_{ij}(1 + t_j) \right] - 1 \quad (2)$$

6. Con más de las tres cuartas partes de la producción y el empleo totales en varios países desarrollados, los llamados a la *reindustrialización* son frecuentes. Sin embargo, en Estados Unidos, por ejemplo, la producción industrial nunca superó 32% del PIB (en 1943, en pleno esfuerzo bélico). Hoy en día no es mayor de 20%. En México, desde hace 100 años los servicios han contribuido con más de la mitad del PIB. En la actualidad esa participación es de 66% y de más de 60% en términos del empleo total del país.

nalmente comerciables y el empleo de tecnologías poco desarrolladas, entre muchas otras.<sup>7</sup> De hecho, las tecnologías modernas son un insumo de uso intensivo en la mayoría de los servicios *al productor* (los que sirven como insumos en los procesos productivos tanto de bienes como de otros servicios).

Una segunda característica de la revolución del sector terciario es la aparición de nuevos servicios de infraestructura, proporcionados por las telecomunicaciones, que se han “mejorado” en su convergencia con la informática. Un país que no cuente con los nuevos y múltiples servicios telemáticos en el mundo actual tiene muy pocas posibilidades de desarrollarse. Además, estos nuevos servicios son los que han permitido el rápido desarrollo de nuevas tecnologías. Éstas y los servicios infraestructurales han determinado una amplia disponibilidad de servicios, tanto nuevos como mejorados, que se pueden obtener en el mercado.<sup>8</sup>

Sin embargo, quizá la característica más importante de la revolución de los servicios sean los importantes y crecientes encadenamientos entre los servicios al productor y las demás actividades económicas. Gran parte de estas interrelaciones se basan en una elevada productividad y tecnologías de punta; además se dan antes, durante y después del proceso productivo.<sup>9</sup>

De esta manera, se refuerza la participación de los servicios en la producción de bienes y de otros servicios, así como su carácter de factor fundamental en el proceso de desarrollo económico de los países.

Por otra parte, los servicios se pueden comerciar internacionalmente de cuatro maneras:

- i) su movilidad transfronteriza (una llamada telefónica de larga distancia);
- ii) la movilidad del consumidor (un turista en el exterior);
- iii) la movilidad del prestador del servicio (un doctor en medicina operando en un país extranjero), y
- iv) la presencia comercial en el extranjero de una empresa prestadora de servicio (una compañía de seguros que establece una filial en otro país).

Con los adelantos tecnológicos, el comercio internacional de servicios es ya prácticamente transfronterizo, pero no por ello ha disminuido la importancia de los otros tres modos de prestación internacional de los servicios.

De esta manera, para responder la pregunta formulada en la sección anterior: los servicios *sí* son importantes y *sí* se comer-

7. Una discusión al respecto se ofrece en Secofi, UNCTAD, PNUD, *México: una economía de servicios*, Naciones Unidas, Nueva York, 1991.

8. Se ha presentado un proceso de externalización de los servicios mediante el que las empresas productoras de bienes o de otros servicios han cerrado sus departamentos especializados para adquirir de empresas independientes lo que éstos realizaban (desde ingeniería, transporte e informática, hasta el lavado de sábanas y servicios de afanadoras en los hospitales). Esto ha generado economías de escala y de alcance en la producción de esos servicios.

9. Ejemplos de *antes* del proceso productivo son los estudios de factibilidad o el establecimiento de redes telemáticas para la manufactura “justo a tiempo”. *Durante* el proceso son, por ejemplo, los servicios de operación de las redes telemáticas o de reparación y mantenimiento de equipo. *Después* del proceso son, por ejemplo, los servicios de publicidad y de distribución del producto terminado.

cian internacionalmente. Por tanto, *sí* es pertinente investigar su sector externo más allá de las cifras que proporcionan las estadísticas de balanza de pagos. No obstante lo anterior, en la siguiente sección se presentan algunas estadísticas de la magnitud del comercio transfronterizo y de la movilidad del consumidor. No existe información sobre los otros dos modos de prestación de los servicios en escala internacional.<sup>10</sup>

### ALGUNAS CIFRAS SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS

Según la Organización Mundial de Comercio (OMC), con un crecimiento de 6.2% entre los años extremos, las exportaciones mundiales de servicios ascendieron a 1.017 billones de dólares en 1992, 1.02 en 1993 y 1.08 en 1994, representando alrededor de 22% de las exportaciones mundiales totales de bienes y servicios en cada uno de esos años.<sup>11</sup>

En 1992, México exportó 9.192 millones de dólares; 9.42 en 1993, y 9.74 en 1994 (6.4% de crecimiento entre los años extremos).<sup>12</sup> Según la OMC México ocupa el lugar 16 entre los principales exportadores mundiales de servicios. En todas las cifras se incluyen los servicios de transporte, los viajes y otros servicios del sector privado.<sup>13</sup>

### LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES DE SERVICIOS EN MÉXICO

El proceso sustitutivo de importaciones de servicios comenzó en México antes que el de bienes. Sin embargo, en tanto que este último se efectuó en el marco de una estrategia bien definida que cobró forma teórica en el llamado modelo cepalino, en los servicios el proceso respectivo se llevó a cabo de conformidad con lo que las circunstancias históricas dictaban.

La sustitución de importaciones en servicios se realiza mediante la aplicación de medidas que restringen o impiden que proveedores extranjeros presten servicios en una o más de las cuatro formas en que aquéllos se pueden comerciar internacionalmente. Las restricciones pueden provenir de la denegación del trato nacional (dar mejor trato a los proveedores nacionales que a los extranjeros); la negación de acceso al mercado (por ejemplo, restricciones cuantitativas al número de prestadores de servicios o al monto permitido de inversión extranjera en una actividad), o ciertos requisitos de presencia en el mercado nacional para prestar un servicio (por ejemplo, obligación

de tener la residencia permanente o el establecimiento de una empresa).

En lo que sigue se examina la sustitución de importaciones en algunos servicios importantes.

### Comercio transfronterizo y presencia comercial de empresas extranjeras

#### *Transporte marítimo*

*Servicios transfronterizos.* A mediados del siglo XIX el gobierno mexicano, debido a la falta de embarcaciones nacionales, prometía (aunque nunca desembolsó) subsidios a empresas navieras extranjeras para que sus buques tocaran puertos mexicanos. Pero ya en 1902 el Código de la Marina Mercante estableció que, salvo ciertas excepciones, el comercio de cabotaje o en aguas interiores se reservaba a las naves nacionales.<sup>14</sup>

Los esfuerzos de sustitución de importaciones se multiplicaron. En 1937 se estableció una Ley de Subvenciones para favorecer el desarrollo de la marina mercante mexicana.<sup>15</sup> La Ley General de Vías de Comunicación de 1940 y la Ley de Navegación y Comercio Marítimos de 1962 reservan el transporte de cabotaje a barcos con bandera mexicana (salvo cuando no hay suficiente oferta). En los años setenta se incluyó a la marina mercante entre los beneficiarios de los Cedis (Certificados de Devolución de Impuestos), devolviendo impuestos indirectos hasta por 15% del valor de la exportación. Los Cedis se sustituyeron por los Ceprofis (Certificados de Promoción Fiscal) y a finales de 1980 se publicó un decreto que establece estímulos fiscales para fomentar la creación y la ampliación de empresas marítimas mexicanas y el uso de sus servicios para el transporte de mercancías. Estos estímulos se eliminaron al poco tiempo.

México también ha suscrito acuerdos internacionales de reparto de carga con otros países; es signatario del Código de Conducta sobre Conferencias Navieras de las Naciones Unidas,<sup>16</sup> y fundó una empresa naviera con otros países de América Latina y el Caribe.

Las tecnologías de transporte marítimo tuvieron un importante desarrollo a partir de mediados de los setenta con la utilización intensiva de los contenedores. En 1980 México buscó sustituir (posibles) importaciones mediante el establecimiento de una empresa de capital mixto y poderes monopólicos: el resultado fue que las ventajas tecnológicas se perdían por las trabas burocráticas.

*Presencia comercial.* La Ley de Vías Generales de Comunicación (en vigor hasta 1993) permitía inversión extranjera en empresas navieras establecidas en México hasta en un 49% del

10. Debido a que los servicios no suelen pasar por aduana alguna o están incluidos en las transacciones de bienes, el monto de su comercio está muy subvaluado. Algunos autores consideran que el comercio mundial del sector terciario, incluidos sus cuatro modos de prestación, puede ser tan elevado como el de mercancías.

11. Organización Mundial del Comercio, *El comercio internacional 1994*, Ginebra, 1995.

12. Cifras del Banco de México. En 1992 México importó servicios con valor de 11 500 millones de dólares; en 1993, 11 500 millones y en 1994, 11 900 millones (3.5% de crecimiento entre los años extremos).

13. No se incluyen los pagos a factores.

14. SCT, *Historia de las comunicaciones y los transportes en México*, México, 1988.

15. En 1935 el presidente Lázaro Cárdenas, en su Informe a la Nación, aseguró que la marina mercante mexicana no existía. SCT, *op. cit.*

16. La principal disposición del Código es un reparto de carga "40-40-20"; es decir, 40% de la carga se reserva a naves del país exportador, 40% al país importador y 20% a buques de terceros países.

capital social. Sin embargo, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos de 1962 reservó la propiedad de esas empresas sólo para mexicanos. Esta contradicción legal la revisó casuísticamente el responsable de la regulación del transporte marítimo. Lo importante, sin embargo, es que a principios de los sesenta se buscó ampliar el proceso de sustitución de importaciones al ámbito de la presencia comercial. Además, a mediados de ese decenio el gobierno adquirió una participación importante en la mayor empresa de transporte marítimo del país. Aquélla se fue reduciendo paulatinamente hasta desaparecer a finales del decenio de los ochenta. La participación gubernamental implicaba el otorgamiento de preferencias para adquirir los servicios de esa empresa.

### *Autotransporte*

*Servicios transfronterizos.* El autotransporte de carga es también ejemplo de un proceso temprano de sustitución de importaciones. Desde 1931, cuando se promulgó la primera Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, se prohibió la circulación en territorio nacional de autotransportes extranjeros. Esta restricción al cruce transfronterizo de autotransporte de pasajeros y de vehículos comerciales portando carga de importación y exportación se ha mantenido en todas las leyes subsecuentes sobre la materia, salvo dos excepciones: un decreto presidencial de 1954 que permitía el cruce de unidades completas procedentes de Estados Unidos a la zona fronteriza, pero que en la práctica nunca se aplicó, y la autorización desde la década pasada de intercambiar semirremolques de Estados Unidos en la frontera, pero con la condición de que las unidades tractoras fueran mexicanas y las operara personal mexicano.

Por otra parte, a partir de 1940 y hasta 1980 se subsidiaba a los autotransportistas de carga mexicanos mediante la exención del impuesto a la gasolina, lo que incrementaba el nivel de protección al sector.<sup>17</sup>

*Presencia comercial.* En la Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte de 1931 se incluía una cláusula que señalaba que por ningún motivo los concesionarios de una ruta de autotransporte podrían constituirse en sociedad anónima, sino que deberían hacerlo como cooperativa u otra sociedad similar. Además se indica una serie de razones para la caducidad de una concesión. La idea era, a grandes rasgos, combatir la creación de monopolios y evitar las sociedades anónimas con participación extranjera, en particular de Estados Unidos, pues el artículo 190 permitía a individuos originarios de otros países de habla hispana o portuguesa obtener una concesión.<sup>18</sup>

La Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940 prohíbe la participación de empresas extranjeras en los servicios de autotransporte en el país. La Ley de Inversión Extranjera de 1973 confirma lo anterior al reservar a mexicanos o sociedades mexi-

canas con cláusula de exclusión de extranjeros el autotransporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales. El Reglamento de la Ley, expedido en 1989, mantuvo esa situación.

### *Aviación civil*

*Servicios transfronterizos.* Una práctica común en el mundo desde que la aviación civil se internacionalizó fue la celebración de acuerdos bilaterales donde el principio de reciprocidad era el más importante. Esta práctica se consagró en 1948 en la Convención de Chicago que instituyó la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI). México no fue la excepción y sus negociaciones bilaterales se han basado en la reciprocidad, sobre todo en materia de cuarta y quinta libertades. Lo que se busca con esos acuerdos es que las empresas nacionales puedan desarrollarse en los mercados externos. Además, no se permite el cabotaje de aeronaves extranjeras en el territorio nacional.

*Presencia comercial.* En 1921 se inició formalmente la aviación comercial en México con la participación de inversión extranjera. Sin embargo, en la Constitución de 1917 se establece el dominio directo de la nación sobre el espacio situado sobre el territorio nacional,<sup>19</sup> pero sujeto a la extensión y los términos que fije el derecho internacional. Éste fue el principal sustento legal para que en 1946 se limitara la participación de la inversión extranjera hasta 49% del capital de una empresa aérea.

Tras una huelga de pilotos aviadores, sobrecargos y navegantes, en 1959 el gobierno requisó las instalaciones y aparatos de Aeronaves de México—una de las dos principales empresas aéreas del país—y adquirió para la nación todos los bienes y acciones de la compañía.

En 1968 la otra mayor línea aérea, la Compañía Mexicana de Aviación, se convirtió en una empresa ciento por ciento mexicana cuando un inversionista nacional compró a Pan American 35% de las acciones que ésta tenía en su poder. A principios de los ochenta la adquirió el Estado.

La Ley de Inversión Extranjera de 1973 reserva a mexicanos, con cláusula de exclusión de extranjeros, los servicios de transporte aéreo. Esa situación se mantuvo en el Reglamento de 1989.

### *Ferrocarriles*

*Servicios transfronterizos.* Desde 1937 está prohibido el paso de máquinas y furgones extranjeros a territorio nacional. A mediados de los setenta, en particular durante el auge petrolero, se permitió que Ferrocarriles Nacionales de México alquilara furgones extranjeros, pero deben operarlos trabajadores de la empresa y arrastrarlos las locomotoras de ésta. Sigue vigente la prohibición del paso de locomotoras propiedad de empresas extranjeras.

*Presencia comercial.* El primer ferrocarril de servicio público en México se inauguró en 1850; unía el puerto de Veracruz con

17. En términos de protección al valor agregado, se incrementaba el subsidio efectivo.

18. SCT, *op. cit.*

19. Esto es una extensión del concepto del Estado como propietario del subsuelo, derivado de la jurisprudencia tradicional española.

El Molino y cubría una distancia de 13.5 km. Durante el porfirato se dio gran importancia a la construcción de vías férreas. De hecho, la mayor parte de la actual longitud de vía se construyó en ese período, con la importante participación de empresas inglesas y estadounidenses. En 1908 el gobierno formalizó con los accionistas de las empresas extranjeras un convenio que consolidó las propiedades ferrocarrileras de esas compañías en una sola empresa constituida y ubicada en México. En ese mismo año se estableció la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, con la participación mayoritaria del Estado. La nacionalización abarcó alrededor de 58% de la red ferroviaria de entonces.

En 1914, en plena guerra revolucionaria, se decretó la intervención del gobierno en los Ferrocarriles Nacionales de México,<sup>20</sup> lo que originó una deuda enorme con acreedores extranjeros.<sup>21</sup> En 1937 el gobierno nacionalizó por causa de utilidad pública la mayor parte del sistema ferrocarrilero. A finales de 1940 se creó la empresa descentralizada Ferrocarriles Nacionales de México. No obstante, todavía a principios de los setenta eran dos los sistemas de administración federal y dos los de administración privada. Aquéllos se redujeron a uno y estos últimos se incorporaron a la empresa estatal. En 1983 se modificó el artículo 28 de la Constitución para elevar a rango constitucional la propiedad del Estado de ese medio de transporte, siendo aquél el único con autorización para operar el sistema nacional.

### Telecomunicaciones

*Servicios transfronterizos.* En telecomunicaciones también se aplica el principio jurídico incorporado en la Constitución de que el espacio situado sobre territorio nacional es propiedad de la nación, incluyendo el radioeléctrico. En la época en que las telecomunicaciones se conducían por cable, este concepto era pertinente sólo para la radiotelegrafía. Pero con la aparición de las telecomunicaciones internacionales por microondas<sup>22</sup> y por satélite el principio toma plena relevancia: sólo el Estado puede conducirlos.

Las implicaciones prácticas no se reducen a que todas las llamadas internacionales las tiene que operar el Estado; también significa que ninguna empresa puede establecer una red privada con sus afiliadas o matriz en el extranjero. En efecto, de conformidad con la Ley de Vías Generales de Comunicación (y hasta la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones), tanto el monopolio telefónico (Teléfonos de México) como las empresas que quieren mantener comunicaciones intracorporativas con el extranjero (y las empresas de radio y televisión) lo tienen que hacer por medio de las instalaciones del Estado. Para sus comu-

nicaciones intracorporativas, una empresa podía comprar e instalar, por ejemplo, las estaciones terrenas requeridas para establecer esas comunicaciones, pero desde su construcción jurídicamente eran propiedad del Estado. Debido a la falta de personal el gobierno no podía operar el equipo y era la propia compañía la que lo hacía.

Las conferencias de larga distancia siempre se utilizaron para subvencionar las llamadas locales. Estos subsidios son en parte consecuencia del modelo sustitutivo de importaciones de bienes, en el que el propósito nunca fue reducir costos de exportación ni conquistar mercados en el exterior, tarea en la que las telecomunicaciones baratas tienen un papel fundamental.

Las importaciones de servicios de telecomunicaciones de valor agregado (por ejemplo, correo electrónico, transmisión de datos a altas velocidades, manipulación de información de larga distancia, etc.) estaban fuertemente restringidas en su modalidad transfronteriza. Se requería que la mayoría del equipo de cómputo y de transmisión estuviera establecido en territorio nacional. Con ello se buscaba incentivar a las empresas mexicanas a desarrollar y proporcionar estos servicios.

*Presencia comercial.* En 1881 se instaló la primera red de telefonía pública en la capital de la república: la Telefónica de Boston estableció la Compañía Telefónica Mexicana. En 1904 nació su competidora: la L.M. Ericsson, sin interconectividad con el otro sistema. En 1936 la Ley de Vías Generales de Comunicación estipuló la obligación de que las dos empresas interconectarán sus sistemas, lo que no ocurrió sino hasta 1941, excepto en el Distrito Federal, donde la interconectividad se dio con el nacimiento en 1949 de Teléfonos de México, que adquirió las instalaciones de la Ericsson. En 1958 un grupo de inversionistas mexicanos obtuvo el control de la compañía, que es un monopolio nacional, con lo que se consumó la sustitución de importaciones de ese servicio. En 1973 la mayoría del capital pasó a manos del Estado.

Los servicios de telecomunicación de valor agregado se empezaron a desarrollar a mediados de los setenta en los países industrializados. En México comenzó a utilizarse modestamente a principios de los ochenta; la participación extranjera en empresas proveedoras de esos servicios se restringe a 49%. Más aún, en la práctica la prestación de muchos de ellos sólo la proporciona el Estado.

En 1983 se reforma el artículo 28 constitucional para reservar al Estado las comunicaciones vía satélite, con lo que se consolidó el proceso proteccionista que busca un desarrollo endógeno del sector.

### Informática

En materia de *software* también se buscó la sustitución de importaciones a mediados de los setenta. La Ley de Transferencia de Tecnología de 1973 obligaba a registrar todo el *software* importado y el gobierno participaba en las negociaciones entre empresas nacionales y extranjeras. A finales de ese decenio se flexibilizó el requerimiento de registro, manteniéndose la obligación sólo para los programas de cómputo más complejos.

20. Esto lo hizo una de las facciones revolucionarias. Otra se apropió de los ferrocarriles en el norte. Finalmente, los vencedores dominaron toda la red ferrocarrilera.

21. Se suscribieron diferentes acuerdos con los acreedores, incluyendo en uno de ellos la obligación de devolver los sistemas ferrocarrileros a los dueños originales.

22. El 11 de enero de 1963 se inauguró la primera ruta de microondas entre la Ciudad de México, Monterrey y la frontera con Estados Unidos.



Quizá la característica más importante de la revolución de los servicios se refiere a los importantes y crecientes encadenamientos entre los servicios al productor y las demás actividades económicas. Gran parte de estas interrelaciones se basan en una elevada productividad y en tecnologías de punta. Además se dan antes, durante y después del proceso económico

### *Servicios financieros*

*Servicios transfronterizos.* En este campo es muy difícil separar las medidas de prevención (por ejemplo, protección al consumidor) y las que atienden a consideraciones de política monetaria de las aplicadas para sustituir importaciones. Ejemplo de las segundas son las que se utilizaron respecto a los seguros al comercio exterior.

Desde finales de los treinta hasta mediados de los ochenta los seguros a la importación y a la exportación de mercancías se podían deducir del impuesto sobre la renta de las empresas. Por tanto, no se prohibía la contratación de seguros en el extranjero, pero había un gran incentivo para contratarlos con empresas nacionales.

*Presencia comercial.* No fue sino hasta 1864 cuando se estableció en México el primer banco comercial, el cual empezó a operar como sucursal de una sociedad inglesa. Durante el porfiriato se otorgó una cantidad significativa de concesiones para operar bancos nacionales y extranjeros. En los veinte y treinta la actividad bancaria se comenzó a recuperar. Sin embargo, en 1934 se determinó que todos los bancos tendrían que invertir su capital y los depósitos del público en valores mexicanos. Con esta medida todos los bancos de capital extranjero se retiraron de México, salvo el First National City Bank.<sup>23</sup> A partir de entonces, se prohíbe la operación de filiales de bancos extranjeros en el país, salvo el mencionado.

Durante el período del "milagro mexicano"<sup>24</sup> los bancos

23. "Tal retiro se consideró un éxito de la política de nacionalización del crédito", Abelardo L. Rodríguez, *Informe presidencial de 1934*. Véase Francisco Suárez Dávila, "Política hacendaria y economía política en el México posrevolucionario", en *México, setenta y cinco años de Revolución*, t. I, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 372.

24. De principios de los cuarenta a finales de los sesenta.

crecieron con rapidez, lo mismo que durante la bonanza petrolera (1977-1981). Al finalizar ésta, con una economía en crisis, la banca privada mexicana fue culpada de la fuga de capitales y el 1 de septiembre de 1982 se le estatizó, la expresión más acabada de la sustitución de importaciones, pues ello implicaba no sólo el manejo directo de las operaciones en el interior del país, sino también el de la movilidad del servicio a través de las fronteras.

En materia de seguros la historia no es muy distinta. En el último decenio del siglo XIX operaban en México dos compañías de capital nacional, siete estadounidenses y catorce inglesas. Algunas salieron durante la revolución y en los años veinte hubo un retorno de empresas extranjeras. En 1935 se promulgaron la Ley de Instituciones de Seguros y la Ley del Contrato de Seguro. Salvo la Sun Life Assurance Company de Canadá (que transfirió su cartera a Seguros de México y en 1949 se vendió a una empresa nacional), las agencias extranjeras se retiraron de México. A partir de entonces sólo compañías cien por ciento nacionales, con cláusula de exclusión de extranjeros, operaron en México. El Estado adquirió dos de las más poderosas en términos de su capital: las aseguradoras Mexicana e Hidalgo. La Ley de Inversión Extranjera de 1973 confirmó la exclusión de capital extranjero en esta actividad.

De esta manera, a partir de mediados de los años treinta se sustituyeron totalmente las importaciones de servicios de seguros.

En fianzas ocurre exactamente lo mismo, y en el mercado de valores, desde su inicio, las casas de bolsa fueron propiedad de mexicanos con cláusula de exclusión de extranjeros.

### *Radio y televisión*

*Servicios transfronterizos.* En los servicios transfronterizos se establecieron restricciones relativamente poco importantes (por

ejemplo, los programas de televisión se deben doblar al español o, incluso, inaplicables (como la prohibición de utilizar antenas parabólicas domésticas no registradas ante la SCT).

*Presencia comercial.* En 1923 se estableció la primera estación de radio comercial. En el Reglamento de las Estaciones Radiodifusoras Comerciales, Culturales, de Experimentación Científica y de Aficionados de 1936 se excluye a los extranjeros de la posibilidad de participar en las radiodifusoras comerciales y culturales y su operación se sujeta, en el caso de las primeras, a recibir la concesión por parte del Estado y, en el de las segundas, al permiso.

Esto se hizo extensivo a las estaciones de televisión comerciales y culturales, que aparecieron al final de la década de los cuarenta.<sup>25</sup> Esta política se fortaleció a mediados de los sesenta con la expedición de la Ley Federal de Radio y Televisión y se aplicó también a la televisión por cable.

### *Servicios profesionales*

El proceso sustitutivo en servicios profesionales cobró fuerza durante los setenta. No se trata del servicio prestado por un profesional (véase más adelante lo relativo a movilidad de personal), sino más bien de empresas proveedoras de servicios profesionales, aunque los profesionistas sean nacionales.

Existen algunos en que nunca se ha permitido la operación de empresas extranjeras; es el caso de las agencias aduanales. En otros la presencia extranjera tuvo una larga duración, como los despachos de contaduría y auditoría, establecidos en México a principios de siglo y dependientes de las que después fueron las “ocho grandes”<sup>26</sup> empresas internacionales. En este caso, la sustitución de importaciones se logró mediante el código de ética del Colegio de Contadores, que prohíbe el uso de nombres extranjeros, así como de la presión de ese Colegio para que los socios mexicanos compraran la participación extranjera. La Ley de Inversiones Extranjeras de 1973 limita la participación externa a 49 por ciento.

El ejemplo opuesto son los servicios de publicidad, en los que se permitió siempre la participación con capital cien por ciento extranjero.

### *Construcción*

Al término de la revolución armada se inició un proceso de rehabilitación y construcción de la infraestructura física: ferrocarriles y, sobre todo, carreteras y obras de irrigación. En la construcción de esa infraestructura participaron compañías constructoras extranjeras, pero un decreto de 1928 otorga preferencia a las empresas mexicanas.

La política de sustitución de importaciones en este caso rindió sus frutos rápidamente: la infraestructura física la constru-

25. La primera transmisión comercial de televisión mexicana se efectuó en julio de 1950.

26. Como resultado de ciertas fusiones, quedan sólo las “seis grandes”.

yeron principalmente compañías mexicanas. Ya en 1944 una empresa nacional exportaba sus servicios a Bolivia.

En los años cincuenta comenzó un proceso de crecimiento de las exportaciones a países de América Latina, acelerándose a principios de los setenta con el otorgamiento de subsidios a la exportación de este tipo de servicios.

En la Ley de Inversión Extranjera de 1973 se prohíbe la participación de inversión extranjera en un porcentaje mayor a 49%; su presencia en la industria de la construcción era en realidad prácticamente nula.

### **Movilidad del consumidor**

A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, México registra sólo un breve episodio de control de cambios. En la práctica los consumidores mexicanos nunca han tenido restricciones de divisas para salir al extranjero a realizar los gastos que deseen (turismo, gastos médicos, contratación de servicios de toda clase, etc.). Por el contrario, las reparaciones y el mantenimiento de bienes en el extranjero (una forma de movilidad del consumidor) se restringían con la aplicación de aranceles (o permisos de importación) de igual magnitud que los aplicados a la importación de las mismas mercancías sin usar.

### **Movilidad del personal**

Durante el porfiriato se emitieron diversas leyes que en teoría daban preferencia a ciudadanos mexicanos sobre los extranjeros. Por ejemplo, el Código de Marina Mercante de 1902<sup>27</sup> señala que la tripulación de un buque de bandera nacional debe ser mexicana, pero “los extranjeros podrán matricularse como capitanes, pilotos, patrones y contramaestres [...] siempre que la Secretaría de Guerra, previa conformidad de la de Relaciones [Exteriores], lo acuerde por motivos de evidente necesidad o utilidad”.<sup>28</sup>

El artículo 32 de la Constitución de 1917 establece: “Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano”. Además de los capitanes, pilotos, etc., la tripulación de embarcaciones y aeronaves debe ser de nacionalidad mexicana por nacimiento, lo mismo que los agentes aduanales.

En la Ley Federal del Trabajo se establece que en toda empresa o establecimiento el patrón debe emplear por lo menos 90% de trabajadores mexicanos. Los médicos al servicio de las empresas deben ser mexicanos.

Hasta su modificación en 1993, la Ley Reglamentaria del Artículo 5 Constitucional Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal prohibía, salvo casos excepcionales, a los profesionistas extranjeros la posibilidad de ejercer. La Suprema Corte, sin embargo, desde la promulgación de la Ley Re-

27. SCT, *op.cit.*

28. *Ibid.*

glamentaria manifestó en diversas tesis que estas disposiciones son anticonstitucionales, por lo que los múltiples juicios de amparo iniciados por extranjeros sobre el particular les fueron favorables.

El elemento sustitutivo de importaciones se vuelve más relevante conforme los medios de transporte en el mundo adquieren mayor rapidez. Antes del desarrollo de la aviación civil en los años cuarenta, en particular los aviones de retroimpulso, no era común la presencia de un ingeniero extranjero para proporcionar una consultoría de corto plazo e, inmediatamente después de hacerlo, volver a su país de origen.

## EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN

En 1985 se inició de manera decidida el proceso de liberalización en materia de bienes. A principios de los noventa pocos productos seguían sujetos a permisos previos de importación (frente a 100% a finales de 1982). El arancel máximo era de 20% (de 100% en 1982) y el ponderado promedio ligeramente superior a 10% (27% en 1982).

En materia de servicios la liberalización durante la segunda mitad de los ochenta y los primeros de los noventa fue mucho menor que la de bienes. Empero, al privatizarse Teléfonos de México se abrió la posibilidad de que la inversión extranjera directa participara con hasta 49% del capital accionario con derecho a voto. También se autorizó la telefonía celular —para lo cual se dividió el país en nueve zonas— con hasta 49% de capital extranjero en el capital social de cada empresa.

La banca también se privatizó y se aceptó la participación extranjera hasta en 30%.<sup>29</sup> En fianzas y seguros se permitió una inversión foránea de hasta 49 por ciento.

Las dos principales compañías aéreas se reprivatizaron y se permite la inversión extranjera en la forma de fideicomisos en empresas controladoras.

Las importaciones de *software* se liberalizaron desde finales de los ochenta y la Ley de Transferencia de Tecnología se derogó a mediados de 1991.

En 1989 se expidió el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera de 1973 que flexibiliza las posibilidades de presencia comercial para la prestación de un número importante de actividades de servicios.

A partir de 1993 cobró fuerza el proceso de liberalización de servicios, los cuales formaron parte de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de los tratados con Costa Rica, Colombia y Venezuela y Bolivia. También formaron parte de la Ronda Uruguay del GATT (celebrada entre 1986 y 1993).<sup>30</sup> Los resultados de estas negociacio-

29. Si bien la inversión extranjera total podía llegar a 30%, un inversionista extranjero individual no podía poseer más de 5% o, excepcionalmente, 10 por ciento.

30. Durante la Ronda de Uruguay se negoció el Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés), que regula el comercio internacional de servicios de la misma manera que el GATT lo hace en materia de bienes. El GATT y el GATS forman parte de las reglas de la Organización Mundial de Comercio. Fernando de Mateo y Françoise Carner, "Los servicios en la Ronda de Uruguay", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 12, México, diciembre de 1994.

nes y las medidas tomadas autónomamente han liberalizado de manera considerable el sector de los servicios.

*Transporte marítimo.* Se denuncian los cinco acuerdos de reparto de carga existentes. La Ley de Navegación de 1994 permite a embarcaciones con bandera extranjera prestar servicios de cabotaje, siempre y cuando en su país de origen haya condiciones de reciprocidad para las embarcaciones de bandera mexicana. Esa Ley permite inversión extranjera hasta 49% del capital social de una empresa establecida en México que proporcione servicios de navegación interna o cabotaje y hasta 100%, previo consentimiento de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), para la operación de embarcaciones abandonadas como mexicanas o extranjeras que proporcionen servicios de transporte marítimo internacional. También se liberalizó la inversión extranjera en los servicios de carga y descarga vinculados con el transporte por agua. Se privatizaron los puertos, permitiéndose hasta 49% de inversión extranjera.

*Autotransporte de carga.* En el TLCAN se negoció el permiso, a partir del 18 de diciembre de 1995, para los servicios transfronterizos de carga prestados por unidades canadienses y estadounidenses desde o hacia el territorio de los seis estados fronterizos. Ese acceso se extenderá a todo el territorio nacional a partir del 1 de enero del año 2000. Los autotransportistas extranjeros no podrán proporcionar servicios de cabotaje en territorio mexicano. En materia de inversión extranjera, a partir del 18 de diciembre de 1995 se permite 49% en empresas de carga internacional (por ejemplo, carga de importación o exportación) entre dos puntos en el territorio del país. El 1 de enero de 2001 ese porcentaje aumentará hasta 51 y a 100 el 1 de enero de 2004. La carga nacional se reserva a empresas de capital cien por ciento mexicano.

*Aviación civil.* La Ley de Inversión Extranjera de 1993 permite hasta 25% de capital extranjero en el capital social de una empresa de aviación. Además, en los tratados de libre comercio firmados por México se liberalizó, o existe el compromiso calendarizado de hacerlo (dependiendo del servicio), la prestación transfronteriza de los servicios aéreos especializados, como publicidad aérea, vuelos de entretenimiento y panorámicos, fumigación aérea, etc. El Senado mexicano también aprobó (el 22 de noviembre de 1995) la privatización de los aeropuertos civiles, permitiendo hasta 49% de inversión extranjera.

*Transporte por ferrocarril.* Se reformó el artículo 28 constitucional a fin de estar en condiciones de privatizar el sistema. La Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario permite, previa autorización de la CNIE, hasta 100% de inversión foránea en las empresas ferrocarrileras que se creen. En principio, el país estará dividido en cuatro zonas geográficas, servidas por otras tantas empresas ferrocarrileras.

En materia de telecomunicaciones ha habido una liberalización considerable. En primer lugar, los servicios de valor agregado, fundamentales para el desarrollo de cualquier economía en la actualidad, se liberalizaron tanto en su vertiente transfronteriza como en la de presencia comercial. En la primera se eliminó el requisito de establecimiento de la mayor parte de los equipos en territorio nacional; en la segunda se permite una inversión extranjera de hasta 100 por ciento.

*Telecomunicaciones básicas.* La nueva Ley Federal de Te-



*En materia de servicios la liberalización durante la segunda mitad de los ochenta y los primeros de los noventa fue mucho menor que la de bienes. Empero, al privatizarse Teléfonos de México se abrió la posibilidad de que la inversión extranjera directa participara con hasta 49% del capital accionario con derecho a voto*

lecomunicaciones de 1995 liberó el número de compañías que pueden proporcionar servicios de larga distancia. Según la Ley, cualquier empresa que cumpla con los requisitos técnicos y demuestre capacidad financiera podrá prestar estos servicios a partir de enero de 1997.<sup>31</sup> En telefonía celular se permite una inversión extranjera de hasta 100%, previa autorización de la CNIE.

**Servicios satelitales.** En 1995 se modificó el artículo 28 constitucional a fin de que los particulares proporcionen estos servicios. Se permite la participación de la inversión extranjera hasta 49%. Además, se liberalizaron las comunicaciones intracorporativas internacionales, con lo cual las empresas pueden adquirir y mantener como propias las estaciones terrenas.

**Servicios financieros.** La liberalización se está llevando a cabo de manera gradual. En el TLCAN las instituciones financieras establecidas en los países integrantes, al margen de su nacionalidad de origen, podrán establecer filiales en México y proporcionar todo tipo de servicios financieros. La gradualidad en la apertura se presenta en la forma de "participaciones en el mercado" durante un período de transición que termina el último día de 1999. Estos límites a la participación en el mercado se fijan de manera tanto individual como agregada. Por ejemplo, el límite para un banco extranjero individual es 1.5% del capital neto total de la banca en el país. Para los bancos extranjeros en su conjunto, el límite agregado va creciendo durante el período de transición de 8 a 15 por ciento del capital neto total. Para una casa de bolsa extranjera, el límite individual es 4% del capital global, en tanto que el agregado va creciendo de 10 a 20 por ciento. En el caso de las empresas de seguros, los límites son 1.5 y 6 por ciento (aumentando a 12%), respectivamente. También se establecieron límites agregados para las instituciones financieras de alcance limitado, compañías arrendadoras y compañías de

31. Telmex no tenía la exclusividad en los servicios locales. Sin embargo, en general, en telecomunicaciones básicas el segmento de larga distancia es el más redituable, a lo cual se le añade que en México los subsidios cruzados entre llamadas locales y de larga distancia eran muy importantes. Por ello, nadie estaba interesado en proporcionar esos servicios.

factoraje financiero<sup>32</sup> Por otra parte, de conformidad con la legislación de 1994, las instituciones financieras extranjeras establecidas en países con los que México celebre acuerdos comerciales en que los servicios financieros estén incluidos podrán establecer filiales de su propiedad.<sup>33</sup>

En el primer trimestre de 1995 se expidió la nueva legislación a fin de lograr una mayor capitalización de las instituciones financieras. Esta legislación liberalizó: a) la estructura de capital de las instituciones financieras (se permite hasta 49% de capital extranjero con derecho a voto, más 40% sin derecho a voto); b) los límites accionarios individuales (una institución financiera extranjera procedente de un país con el que México firmó un tratado de libre comercio puede ser propietaria de por lo menos 51%), y c) la adquisición de instituciones financieras nacionales por parte de instituciones financieras de países con los que México tiene firmados acuerdos de libre comercio. No obstante, se establecieron una serie de salvaguardas.<sup>34</sup>

**Televisión por cable.** Se permite hasta 49% de inversión extranjera en el capital de las empresas. En construcción ese porcentaje se eleva hasta 100 previa autorización de la CNIE. A partir de 1999 ya no se requerirá ésta.

**Servicios profesionales.** La Ley de Inversión Extranjera de 1993 elimina toda restricción, con la salvedad de los servicios legales. Sin embargo, en ciertas condiciones (por ejemplo, no contratación de abogados mexicanos) la CNIE puede autorizar el establecimiento de despachos de consultores jurídicos extranjeros que proporcionen asesoría sobre la legislación de su propio país.

32. Las demás instituciones financieras (casas de cambio, compañías de inversión, almacenes generales de depósito, etc.) no tienen asignado un límite cuantitativo

33. Solamente en el caso de las compañías de seguros se permite que la filial sea propiedad en 51% de la empresa matriz. En el resto de los casos, debe serlo en por lo menos 99 por ciento.

34. Durante el período de transición no puede adquirirse una institución que represente más de 6% del capital neto del sistema bancario y el agregado no puede ser mayor a 25 por ciento.

Si bien se ha efectuado una importante liberalización del comercio transfronterizo y de inversión de muchas otras actividades, sólo se han mencionado de manera general –por razones de espacio– las más importantes. Lo que hay que destacar, no obstante, es que gran parte de esta liberalización se ha realizado durante las negociaciones que México ha celebrado en el marco de los tratados de libre comercio de los que forma parte y en la OMC. Así, además del beneficio que trae aparejada esa liberalización para las producciones internas de bienes y servicios, se ha obtenido el beneficio de eliminar o reducir los obstáculos a las exportaciones mexicanas de servicios, dado que la liberalización se ha llevado a cabo obteniendo reciprocidad de parte de sus principales socios comerciales.

*Movilidad de personal.* En este campo el proceso de liberalización ha tenido dos vertientes: a) la facilitación de la entrada temporal al país de personas de negocios, y b) el establecimiento de mecanismos que permiten el reconocimiento mutuo de licencias y certificados de los profesionistas.

En lo que se refiere a esta última cuestión, la reforma de 1993 a la Ley Reglamentaria del Artículo 5 Constitucional Relativa al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal elimina el requisito de ser ciudadano mexicano para ejercer una profesión en el país. Sin embargo, ese requisito se seguirá aplicando en caso de que en el territorio (país o división territorial dentro de un país) de donde procede el profesionista extranjero se aplique ese tratamiento a los profesionistas mexicanos. Es decir, la eliminación del requisito está sujeta a una estricta reciprocidad.<sup>35</sup>

En los diferentes tratados de libre comercio suscritos por México se establece que los países firmantes alentarán a los organismos profesionales pertinentes (colegios, asociaciones) a que inicien negociaciones, con la asesoría de sus respectivos gobiernos, y elaboren recomendaciones sobre normas y criterios para el reconocimiento mutuo de licencias y certificados de cada profesión.<sup>36</sup> En tanto no se logre ese reconocimiento, los extranjeros que no cuenten con cédula profesional expedida por la SEP no podrán ejercer su profesión en México.

En lo que hace a la entrada temporal de personas de negocios, en los diferentes tratados de libre comercio se facilita el ingreso temporal de cuatro categorías de personas: a) visitantes de negocios (por ejemplo, las personas dedicadas a ventas o mercadeo); b) comerciantes e inversionistas (las personas que realizan una inversión considerable); c) transferencias intracompañías (cambio de plaza entre matriz y filial), y d) profesionales (un doctor en medicina dedicado a la investigación; la entrada temporal no autori-

35. En los tratados de libre comercio de los que México es parte se establece que dos años después de su entrada en vigor se deben eliminar los requisitos de ciudadanía y de residencia permanente para el ejercicio profesional. Si una de las partes o alguna o algunas de sus divisiones territoriales no elimina esos requisitos, la otra u otras partes podrán reintroducirlos. Así se garantiza la reciprocidad.

36. Al momento de escribir este ensayo, los ingenieros, actuarios y arquitectos de México, Canadá y Estados Unidos llevaban bastante adelantadas sus negociaciones respectivas. Otras profesiones también han establecido contacto con sus homólogos de esos países. Aún no ha habido ninguna negociación con los cuerpos profesionales de los países latinoamericanos con los cuales México tiene suscritos tratados de libre comercio. El GATS también proporciona la posibilidad de celebrar acuerdos bilaterales entre sus miembros.

za el ejercicio profesional). La facilitación de la entrada temporal se hace dentro del marco de las leyes migratorias existentes.

## CONCLUSIONES

1. Un proceso de liberalización comercial de mercancías debe forzosamente acompañarse de un proceso similar en materia de servicios. De otra manera, los productores nacionales de bienes quedarían severamente penalizados con relación a los productores internacionales.

2. En un ambiente de rápido cambio tecnológico en escala internacional, es imposible llevar a la práctica o mantener un modelo de sustitución de importaciones. De hacerlo, las producciones nacionales se volverían rápidamente obsoletas y, por tanto, serían relativamente ineficientes y de reducida productividad.

3. La sustitución de importaciones de servicios en México se efectuó por etapas y se profundizó con el transcurso de los años; se inició antes que la de bienes, y tal vez fue más profunda, y su liberalización comenzó después.

4. Es en la prestación mediante la movilidad del prestador físico donde se inicia el proceso sustitutivo de importaciones. Al término de la segunda guerra mundial este proceso se hizo más profundo en respuesta a la mayor rapidez de los medios de transporte y su reducción de costos.

5. La sustitución de importaciones de servicios transfronterizos se inició en los años veinte y se aceleró durante las siguientes décadas. A mediados de los setenta ya se habían sustituido prácticamente todas las importaciones en este modo de prestación. En muchos casos, la "sustitución" se realizó incluso antes de que hubiera importaciones; esto ocurrió con muchos nuevos servicios de tecnologías avanzadas surgidos a partir de mediados de los setenta.

6. La sustitución de importaciones en materia de presencia comercial (en la forma de transferir a los nacionales el control de las empresas proveedoras de servicios) se inició después de la de los servicios transfronterizos (años treinta) y cobró fuerza en los cincuenta y sesenta, llegando a su clímax a mediados de los setenta con la expedición de la Ley de Inversión Extranjera de 1973.

7. La estatización de las empresas productoras de servicios puede considerarse como la etapa superior en la sustitución de importaciones, particularmente cuando esa estatización se consagra en la Constitución a fin de hacerla irreversible.

8. Al contrario de lo ocurrido en muchos otros países de América Latina, México nunca utilizó los controles cambiarios como un instrumento para sustituir importaciones de servicios al restringir la movilidad del consumidor.

9. El proceso de liberalización de los servicios se inició a finales de los años ochenta con la expedición del Reglamento a la Ley de Inversión Extranjera de 1973.

10. El proceso se aceleró como resultado de las negociaciones encaminadas al establecimiento de tratados de libre comercio entre México y sus socios comerciales de Norteamérica y América Latina, así como en el marco de la Ronda de Uruguay del GATT.

11. Conducir esa liberalización básicamente por medio de negociaciones con otros países permitió que México obtuviera reciprocidad de sus principales socios comerciales. 



Con base en la aproximación al turismo por el lado de la demanda, su importancia económica en México se obtiene midiendo el gasto total de los turistas en el país. Así, para calcular los ingresos que se perciben por el gasto de los visitantes no residentes en territorio mexicano se consideran las estimaciones del gasto del Sistema de Encuestas del Banco de México. De igual modo, para estimar los ingresos generados por los residentes en México se utiliza la Encuesta Nacional de Turismo en Hogares (ENTH)<sup>4</sup> que comenzó a levantarse en marzo de 1994. En el turismo interno y en el de residentes en el extranjero los gastos de transporte (al lugar<sup>5</sup> y en el lugar), hospedaje, alimentación, diversiones, compras y otros, se consideran turísticos.

Lo relevante es que el turismo se relaciona con muchas clases de actividad económica (ramas) del sector de servicios. Así, se le puede considerar como un "sector", entendido este término como un agregado y no como una industria en el sentido tradicional (manufactura) y al cual en muchas ocasiones se le conoce como un servicio turístico.<sup>6</sup>

Este trabajo se centra en el turismo de los no residentes en el país, es decir, en la información del Banco de México. Antes, sin embargo, se señala la magnitud del turismo interno (de los residentes en el país) a fin de contar con un marco general y destacar su importancia fundamental para el funcionamiento del sector en su conjunto.

En 1994 los ingresos totales por turismo (de residentes y no residentes) representaron 6.95% del PIB,<sup>7</sup> lo que da una idea de

de el lado de la oferta, por ejemplo, el PIB, la inversión, las ventas, los gastos, etc., se esperaría una cuantificación del turismo en ese mismo sentido para apreciar la importancia relativa, es decir, en términos de su participación en el total de la economía. Para responder a ello, la OMT ha propuesto la elaboración de una Cuenta Satélite para el Turismo, que es un procedimiento que abandona el criterio "de los cuadros de entradas y salidas" para realizar estimaciones por otras metodologías que permitan hacer los cálculos de interés. Para más información véase Organización Mundial de Turismo, *A Satellite Account for Tourism* (borrador), mimeo., Madrid, 1995. México no dispone de esa metodología, por lo que es inevitable y pertinente analizar al turismo por el lado de la demanda, pues se trata de una actividad estrechamente ligada al consumo final.

4. El diseño muestral, el levantamiento y los procesamientos son efectuados por el INEGI y el diseño del cuestionario, la validación y cuantificación económica, por la Unidad de Política Turística (UPT) de la Secretaría de Turismo.

5. De acuerdo con la convención establecida por el Fondo Monetario Internacional, a los pasajes internacionales se les considera en una cuenta distinta de la turística (visitantes). Aunque la OMT considera que este gasto es turístico, no objeta que se le contabilice por separado. Las remesas familiares entregadas por medio de amigos y familiares tampoco se incluyen en el rubro de visitantes. Sin embargo, en las cuantificaciones del turismo interno se consideran ambos aspectos. Algunas definiciones importantes son las siguientes: el turismo nacional es igual al turismo interno y al turismo egresivo; el turismo interior es igual al turismo interno y al turismo receptor, y el turismo internacional es el conjunto receptivo y egresivo.

6. No es extraño que las cuentas externas del turismo estén comprendidas en el rubro de los servicios no factoriales de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

7. El PIB a precios corrientes difundido por el INEGI se convirtió en dólares utilizando el tipo de cambio bancario, cotizaciones en billete promedio anual de compraventa que publica el Banco de México en sus *Indicadores Económicos*.

C U A D R O 1

FLUJO DE VISITANTES E INGRESOS GENERADOS POR EL TURISMO EN MÉXICO EN 1994 (MILES DE PERSONAS Y MILLONES DE DÓLARES)<sup>1</sup>

	No residentes	Residentes	Total
<i>Viajes-persona</i>			
Visitantes	83 040.60	388 169.18	471 209.78
Turistas	17 033.60	136 513.82	153 547.42
<i>Visitantes de día</i>			
(excursionistas)	66 007.00	251 655.36	317 662.36
Excursionistas fronterizos	64 437.00	n.d.	n.d.
Pasajeros en crucero	1 570.00	n.d.	n.d.
<i>Gasto total</i>			
Visitantes	6 317.14	21 068.70	27 385.84
Turistas	4 814.24	14 649.07	19 463.31
<i>Visitantes de día</i>			
(excursionistas)	1 502.90	6 419.63	7 922.53
Excursionistas fronterizos	1 418.60	n.d.	n.d.
Pasajeros en crucero	84.30	n.d.	n.d.

1. Preliminar. n.d. No disponible.

Fuentes: Banco de México y Sectur-INEGI, Encuesta Nacional de Turismo en Hogares.

su importancia económica. El cuadro 1 pone de relieve la importancia del turismo interno (de los residentes en México) y del proveniente del exterior (los no residentes).

Si bien las cifras anteriores destacan la importancia del turismo interno, en este trabajo la atención se centra en el turismo externo, por las siguientes razones:

i) A diferencia del turismo interno que se distribuye a lo largo y ancho de México, el del exterior se concentra en las grandes ciudades y en algunos destinos turísticos.

ii) El turismo de los no residentes se caracteriza por un gasto medio mucho más elevado que el interno. Esto es más marcado si sólo se considera el turismo receptivo y no se toma en cuenta el turismo fronterizo.<sup>8</sup>

iii) El Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) conceden al turismo una importancia significativa en la captación de divisas y en la mejoría de la cuenta corriente.<sup>9</sup>

8. Con base en las recomendaciones internacionales, en México el concepto turístico más general es el de visitantes internacionales que comprende dos grandes agregados: excursionistas y turistas internacionales. El primero se subdivide en excursionistas fronterizos y visitantes en cruceros. El segundo se desagrega en turistas receptivos y fronterizos. Los turistas receptivos son los residentes en el extranjero que pernoctan en México, excluyendo a los que sólo permanecen en la franja fronteriza entre 24 y 72 horas. Los turistas fronterizos son los que permanecen exclusivamente en la zona fronteriza entre 24 y 72 horas.

9. En los objetivos del AUSEE (3 de enero de 1995) se preveía que el ajuste ordenado y rápido de la cuenta corriente permitiría que el movimiento cambiario fuera benéfico en términos de producción y empleo en empresas exportadoras, en las que compiten con las importa-

iv) La fase depresiva de la actividad económica, así como la crisis, han reducido el ingreso disponible de las familias, lo cual ha afectado en forma notable al turismo interno. Al comportarse el turismo como un bien "superior", los gastos turísticos se reducen de manera más que proporcional a la caída del ingreso. Por contra, debido al dinamismo de la economía estadounidense (sobre todo en 1994), al tipo de cambio favorable, así como al doble efecto cambiario de las monedas europeas en el peso (depreciación de la moneda nacional frente al dólar estadounidense y de éste con respecto a otras divisas), se prevé una gran afluencia de visitantes, pero no de divisas.<sup>10</sup> Esto último porque el abaratamiento provocado por la depreciación del peso redujo el gasto medio en dólares de los turistas.

### EL ENTORNO Y LAS TENDENCIAS INTERNACIONALES

La Organización Mundial de Turismo (OMT) destaca el elevado crecimiento medio de los ingresos por turismo internacional en comparación con los ingresos por bienes y servicios comerciales. "En 1994 los ingresos turísticos representaron más de 8% del total mundial de exportaciones de bienes y más de 30% del total mundial de exportaciones de servicios. La situación en 1994 contrasta con la de los últimos diez años en lo referente a las exportaciones de bienes, ya que los gastos en viajes y turismo aumentan mucho más acusadamente que los intercambios de bienes."<sup>11</sup>

En el lapso 1984-1994 la tasa media anual de crecimiento de los ingresos por turismo fue de 12% y la de los servicios comerciales de 10%, mientras que la de los bienes fue de sólo 8%.<sup>12</sup> El cuadro 2 muestra cifras recientes sobre estos renglones.

Las tendencias del turismo internacional (llegadas de turistas) en el lapso 1970-1994 se examinan con base en la participación de las regiones en los mercados mundiales. Aumentó el peso relativo de cuatro de ellas: Asia Oriental-Pacífico (11.3%), África (1.9%), Medio Oriente (0.3%) y Sudasia (0.1%), en tanto que Europa y América lo redujeron (10.5 y 3.1 por ciento, respectivamente). Sin embargo, en 1994 estas dos regiones absorbieron 60 y 19.9 por ciento de los turistas que arribaron a algún destino en el mundo, por lo que continúan siendo las más impor-

ciones y en las turísticas. Es evidente que los redactores del documento implícitamente se referían al turismo proveniente del exterior.

En el PND se subraya el compromiso del Ejecutivo federal con la elaboración de programas sectoriales y se refiere a su importancia en particular de algunos sectores, entre ellos el turístico por su efecto en el desarrollo regional, la generación de empleo, la captación de divisas y sus características especiales.

10. Pablo Álvarez Icaza Longoria y Manuel Rodríguez Woog, "La economía mexicana, el turismo y el Tratado de Libre Comercio", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 7, México, julio de 1995, pp. 525-534. En aquel entonces sólo se contaba con información del primer trimestre, aunque las cifras del primer semestre confirman la hipótesis presentada en ese trabajo.

11. Organización Mundial de Turismo, *Tendencias de los mercados turísticos del mundo, 1985-1994*, Madrid, 1995, p. 2.

12. Los datos provienen de Enzo Pacci, *Exploring New Tourism Marketing Opportunities Around The World*, OMT, XI Asamblea General, 15-22 de octubre de 1995.

### C U A D R O 2

#### INGRESOS POR TURISMO FRENTE A EXPORTACIONES MUNDIALES DE BIENES Y SERVICIOS COMERCIALES, 1992-1994 (MILES DE MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)

	Valor			Variación anual		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Bienes	3 655	3 626	4 060	6.3	-0.8	12.0
Servicios comerciales	1 017	1 020	1 080	12.0	0.5	6.0
Ingresos por turismo internacional	306	309	341	14.3	1.1	10.2

Fuentes: Organización Mundial de Turismo y Organización Mundial de Comercio.

tantes por ese concepto. Empero, si Asia Oriental-Pacífico sigue registrando tasas de crecimiento altas, no extrañaría que en el año 2010 ocupara el segundo sitio.

El panorama es diferente si las tendencias en el lapso 1970-1994 consideran la participación de las regiones en los ingresos (dólares estadounidenses) por visitantes.<sup>13</sup> Asia Oriental-Pacífico, América y Sudasia la aumentaron en 12.3, 1.3 y 0.1 por ciento, respectivamente, en tanto que Europa, el Medio Oriente y África la redujeron 12.5, 0.8 y 0.3 por ciento.<sup>14</sup>

La participación de México en el total de arribos de turistas y en el de ingresos en escala mundial en 1980-1994 pasó, en el primer caso, de 4.6% (12.9 millones de personas) a 3.2% (17 millones de personas). En cuanto a la captación de divisas, en 1980 absorbió 3.1% (3 201.2 millones de dólares) y en 1994 percibió 1.8% (6 317.1 millones de dólares). Así, en ambos casos las cifras se elevaron en términos absolutos, aunque en relativos se aprecia una pérdida de importancia.<sup>15</sup> Cabe destacar que no fue posible efectuar la comparación con los años anteriores a 1980 porque se carece de cálculos sobre el turismo fronterizo. Por tanto, las cifras disponibles no son homologables con la definición internacional de turistas: el visitante que por motivos tu-

13. Cuando la Organización Mundial de Turismo se refiere a personas, utiliza a los turistas para hacer las comparaciones en escala mundial, pero cuando se interesa en los ingresos (divisas), considera el concepto de visitantes (turista y excursionista). Esto porque si se seleccionara a los visitantes para comparar los viajes-persona los países que presentan un flujo muy intenso de cruces fronterizos se distanciarían muchísimo de los que no tienen esta situación. Por eso en todo el mundo se tomó este criterio de medición.

14. Enzo Pacci, *op. cit.*

15. De acuerdo con la Organización Mundial de Turismo, en 1980 se registraron 284 282 millones de llegadas de turistas en todo el mundo y en 1994 fueron 537 366 millones. Por lo que respecta a los ingresos por turismo internacional (excluido el transporte) en 1980 representaron 103 062 millones de dólares y 340 725 millones en 1994. Los datos de 1980 provienen de OMT, *Anuario de estadísticas de turismo*, 1995, vol. 1, p. 2, y los de 1994 de OMT, *Tendencias...*, *op. cit.*, pp. 11-12. Las cifras de México son del Banco de México. Los datos de 1994 son preliminares.

rísticos pernocta en otro país donde no reside. Para explicar los cambios en la participación de las regiones en las llegadas de turistas y en los ingresos en escala mundial, la OMT apela a algunos aspectos sociales, tecnológicos, económicos y políticos.<sup>16</sup> En el caso de México los más relevantes serían los siguientes: creciente conocimiento de las posibilidades de viajar; sistemas de reservación computarizados; infraestructura de transporte (aeropuertos, carreteras y redes ferroviarias); avances en las técnicas de planeación y comercialización (*marketing*); consolidación de nuevas economías industrializadas;<sup>17</sup> cambios políticos en Europa del Este;<sup>18</sup> libre movilidad de los residentes de la Unión Europea; movimientos de protección del ambiente; desregulación del transporte aéreo; facilidades migratorias, y seguridad para los viajeros (salud, criminalidad, terrorismo, etc.).<sup>19</sup>

Lo anterior muestra que el turismo se enfrenta a un mercado mundial muy competido. Por un lado, numerosos países en desarrollo e incluso algunos desarrollados lo consideran no sólo como un medio para atemperar las presiones de su sector externo, sino como una actividad que puede imprimir dinamismo al resto de la economía, pues al emplear insumos de diversas ramas genera importantes efectos multiplicadores. Por otro lado, empero, los consumidores son más conscientes de los productos ya que cuentan con más información, tienen gustos más complejos y pueden elegir entre una gran diversidad de opciones, incluso, en muchas ocasiones, con sustitutos cercanos (por ejemplo, entre Cancún y el Caribe).

Puesto que las motivaciones para hacer turismo se relacionan en gran medida con el interés por conocer lugares y personas diferentes de las del entorno habitual, ello contribuye a que los turistas se distribuyan en varios destinos en el mundo. Por tanto, el incremento de la competencia turística mundial no excluye la posibilidad de que los paseantes visiten otros países o diferentes destinos de México. Sin embargo, a fin de que su destino prevalezca, los prestadores de servicios turísticos tratan de influir en las preferencias de los consumidores.

Por ende, los esfuerzos de promoción particulares de un destino turístico no se oponen a los de alcance nacional y regional; por ejemplo, los servidores turísticos de Cancún se benefician del Fondo Mixto de Cancún, de los Programas de Promoción de la Secretaría de Turismo y del Programa Mundo Maya, que incluye a Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, así como Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras.

16. Véase Enzo Pacci, *op. cit.*

17. Las cifras para el Lejano Oriente-Pacífico no sólo reflejan el creciente número de visitantes por motivos de negocios, sino también el segmento que viaja por descanso o placer.

18. Según la OMT en 1994 Hungría y Polonia estaban dentro de los primeros diez destinos turísticos (quinto y octavo lugar, mientras que en 1985 ocupaban el 11 y 22, respectivamente). La apertura no es exclusiva de Europa Oriental: en 1994 China Popular ocupó el sexto lugar, cuando nueve años antes ocupaba el decimotercero.

19. Fenómenos como las epidemias y la violencia son magnificados por los medios transnacionales de información; ello provoca temor en los turistas y por ende modifica los flujos internacionales. Por consiguiente, se considera que la manipulación informativa es una forma de competencia desleal o proteccionista que ha afectado a países en desarrollo, donde los ingresos por turismo revisten una gran importancia económica.

La globalización de las actividades económicas, a la que no escapa el turismo, ha favorecido la participación en los mercados nacionales de empresas cuya gestión considera a los adelantos tecnológicos y a la capacitación como elementos fundamentales para competir en escalas nacional e internacional, es decir, para captar clientes residentes y no residentes en México. Cabe señalar que la creciente competencia mundial ha generado un efecto imitación que lleva a que los inversionistas nacionales traten de adoptar los estándares de calidad y los sistemas organizacionales de los competidores del extranjero.<sup>20</sup>

En sus cifras la OMT destaca que en el futuro el arribo mundial de turistas tenderá a disminuir. En 1950 la llegada de turistas fue de 25 millones, en 1970, 166 millones, en 1990, 457 millones y se prevé que en 2010 ascienda a 937 millones. Las tasas medias anuales de los intervalos 1950-1970, 1970-1990 y 1990-2010 son, respectivamente, 9.9, 5.2 y 3.7 por ciento.

En los ingresos por turismo la tendencia decreciente sólo se manifiesta en el período 1990-2010. En escala internacional aquéllos ascendieron a 2 100 millones de dólares en 1950, 17 900 millones en 1970, 260 000 millones en 1990, y para 2010 la OMT calcula 1.3 billones de dólares. Las tasas medias anuales para esos períodos son 11.6, 14.3 y 8.6 por ciento, respectivamente.

#### COMERCIALIZACIÓN Y PROMOCIÓN TURÍSTICA EN MÉXICO

La comercialización es un proceso de acercamiento entre el vendedor y el comprador. Puesto que el turismo internacional implica el traslado de una persona a otro país, donde consumirá bienes y servicios, la promoción turística debe prever diversas acciones coordinadas de manera adecuada, considerando la oportunidad y la estacionalidad del turismo: a) promover la imagen del país y de sus destinos; b) difundir información para los diversos segmentos del mercado, o sea, por edades, modalidades (de playa, circuito, o especializado), motivaciones (negocios, descanso o placer, visita a familiares o amigos, cuidado de la salud, religiosas) y otros, entre los que se consideran los traslados por motivos académicos, asistencia a convenciones, y la realización de compras (excluidas las destinadas a la reventa o comercialización); c) establecer redes de relaciones públicas entre los diferentes participantes, ya que cualquier suceso que pueda afectar la confianza del visitante o de los intermediarios se debe contrarrestar profesionalmente (en este sentido, la labor de las oficinas de turismo en el extranjero, así como las actividades de las embajadas y consulados, son importantes), y d) instrumentar acciones directas de promoción de ventas (Tianguis Turístico de Acapulco y participación en las principales ferias y eventos turísticos internacionales).

Los esfuerzos de publicidad complementarios son muy importantes para prolongar la estadía de los turistas. Así, al seg-

20. En un estudio realizado por la Unidad de Política Turística, *Modernización del empleo turístico en México* (mimeo.), octubre de 1994, se señala que en el segmento hotelero de cuatro y cinco estrellas es en el que se cuenta con más programas de capacitación para los trabajadores y es el sector donde fundamentalmente se concentra la inversión extranjera directa.

mento de playa se le informa que hay otras muchas cosas que hacer y al de circuitos que arriba a México por su riqueza cultural se le informa de las playas cercanas a su recorrido.

Sin embargo, aunque la publicidad es una parte importante e indispensable de la promoción, no es suficiente. Esta última comprende un conjunto de acciones estratégicas y deliberadas que deben incidir en el proceso de comercialización para lograr el desarrollo del turismo. Una de esas acciones son los estudios de mercado, para conocer dónde están los visitantes reales y potenciales, quiénes son, cuáles son sus gustos y sus expectativas, cuánto gastan y cuántos son y cuántos pueden ser. Ello dotaría de mayor eficacia a la promoción dirigida al segmento del mercado que se desee atraer.

Los estudios de mercado permiten identificar si el posicionamiento de México (o sus destinos) en el mercado mundial es el más conveniente y adecuado. Así, los estudios de la Secretaría de Turismo (Sectur) muestran que: “[...] cuando un turista busca elementos para decidir sus vacaciones, primero aparecen en la lista sus más íntimas motivaciones, lo que le gustaría hacer y conocer, lo que le interesaría experimentar; el precio no lo considera sino hasta el final.

”Pero cuando realmente decide sobre el destino, cuando escoge entre las opciones que ofrece el mercado, el precio adquiere gran importancia. [Sin embargo], este hecho hay que saberlo dimensionar en la estrategia, hay que tomarlo con cuidado. Si la decisión del turista fuera mecánica con relación al precio, siempre escogería el lugar más barato. A veces parecería que en México hemos cometido el error de caer en la espiral de competir sólo por el precio.”<sup>21</sup>

A diferencia de lo que sucede con los bienes de consumo tradicionales, el turista relaciona más subjetivamente el precio con el valor de sus vacaciones, es decir, con la calidad de los servicios que adquirirá y con la satisfacción que obtendrá de lo que experimente y conozca en su viaje. Por ende, si se determina un precio demasiado bajo al servicio turístico se genera la imagen de que la calidad es deficiente y la satisfacción reducida.

La OMT señala que el turístico es cada vez más un mercado de compradores que de vendedores, por lo que los esfuerzos de promoción deben diversificarse más. En México se han impartido seminarios a los agentes de viajes, empleado herramientas de difusión de información como la línea 800, los sistemas electrónicos de información y venta, así como la búsqueda de estrategias de cooperación con el sector privado nacional e internacional.

Dado que las tasas de crecimiento del turismo serán más bajas en el período 1990-2010 que las del lapso 1970-1990, la OMT prevé una competencia creciente en la industria turística, por lo que los gastos de promoción y publicidad serán cada vez más relevantes. En un estudio reciente de esa organización<sup>22</sup> se destaca la importancia creciente del presupuesto en promoción con respecto a las erogaciones de las instituciones nacionales de

21. Ricardo Ampudia, “La comercialización turística y el papel de la promoción dentro de ésta”, mimeo., ponencia del Subsecretario de Promoción en el II Seminario de Comercialización Mundo Maya, Villahermosa, Tabasco, 22 de septiembre de 1995, p. 12.

22. Organización Mundial de Turismo, *Budget and Marketing Plans of National Tourism Administration*, Madrid, 1995.

### C U A D R O 3 PRESUPUESTO EJERCIDO EN PROMOCIÓN, 1992-1995 (MILLONES DE DÓLARES)<sup>1</sup>

	1992	1993	1994 <sup>a</sup>	1995 <sup>b</sup>
<i>Total</i>	61.4	58.8	71.8	32.6
Promoción nacional	8.9	3.5	6.6	0.5
Promoción internacional	52.5	55.3	65.2	32.1
Presupuesto para formular e instrumentar campañas de publicidad, relaciones públicas y de fomento a la oferta en el extranjero	27.5	28.8	33.0	16.9
Presupuesto para coordinar y dirigir representaciones de turismo en el extranjero	12.1	10.9	12.8	9.3

1. La conversión de pesos a dólares se efectuó con el tipo de cambio promedio anual del libre mercado. Para 1995 se utilizó el tipo de cambio para conversión de saldos promedio de 6.3925. a. Preliminar. b. Presupuesto de Egresos de la Federación sin considerar recortes.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuentas de la Hacienda Pública Federal.

turismo. Los datos referidos a México (en particular la parte del gasto en promoción en el extranjero) muestran la misma tendencia (véase el cuadro 3).

### LA AFLUENCIA DE VISITANTES INTERNACIONALES A MÉXICO: PROSPECTIVA PARA EL AÑO 2000

Las metas que aquí se plantean para el año 2000 deberán alcanzarse con la participación activa de la Sectur. No sólo se trata de extrapolar tendencias a partir de los datos anteriores a 1995, sino de llegar a resultados mediante esfuerzos de promoción y fomento de la imagen de México en el extranjero y la adecuada satisfacción de quienes visiten el país. Es decir, los esfuerzos en el país de origen de los visitantes y los que se realicen en los destinos son complementarios y fundamentales para un adecuado posicionamiento de México en el mercado turístico mundial y sobre todo intrarregional (véanse los cuadros 4 y 5).

Las metas entrañan una estrategia general cuyo propósito es incrementar más el gasto total que el número de personas; se trata de elevar el gasto medio de las personas residentes en el extranjero que visitan México. Por definición el gasto medio sube cuando el gasto medio diario aumenta y se alarga la estadía promedio de los excursionistas y turistas (horas y días, respectivamente; véase el cuadro 6). También crece cuando un mayor gasto medio diario más que compensa una caída de la estadía y viceversa.

La estrategia general consiste en incrementar la atracción de los destinos turísticos de México a base de diversificar más los servicios, mejorar la calidad y la capacitación y reorientar la inversión hacia el mantenimiento y la innovación del “producto”. Esto es, el objetivo principal de la estrategia será elevar la competitividad internacional de las empresas turísticas; los

C U A D R O 4

**AFLUENCIA DE VISITANTES (MILES DE PERSONAS Y PORCENTAJES)**

	Proyectado 1995	Tasa media anual de crecimiento, 1990/1995	Meta año 2000	Tasa media anual de crecimiento, 1995/2000
Visitantes internacionales <sup>1</sup>	85 133	0.73	92 285	1.63
Turistas internacionales <sup>2</sup>	17 662	0.56	19 970	2.49
Turistas receptivos <sup>3</sup>	7 620	3.57	9 065	3.53
Estados Unidos	6 275	2.31	7 215	2.83
Canadá	274	- 1.40	340	4.41
Europa	566	24.55	835	8.08
América Latina	467	11.04	609	5.46
Otras regiones	38	1.23	67	11.92
Turistas fronterizos <sup>4</sup>	10 042	- 1.41	10 905	1.66
Excursionistas internacionales <sup>5</sup>	67 471	0.77	72 315	1.40
Excursionistas fronterizos <sup>6</sup>	65 834	0.55	70 003	1.24
Pasajeros en crucero <sup>7</sup>	1 637	12.96	2 312	7.15

1. Es el agregado de turistas y excursionistas internacionales. 2. Turista internacional es el que pernocta al menos una noche y menos de 365 días fuera de su país de residencia. 3. Son los turistas internacionales, excepto los turistas que permanecen en la zona fronteriza menos de 72 horas. 4. Son las personas que permanecen en la zona fronteriza entre 24 y 72 horas. 5. Es el agregado de excursionistas fronterizos y pasajeros en crucero. 6. Son los visitantes internacionales que permanecen menos de 24 horas en la zona fronteriza. 7. Personas que pernoctan en su embarcación, pero que desembarcan.

empresarios y trabajadores deberán hacer más eficaz y eficiente el funcionamiento de la empresa, de manera que las ganancias de competitividad beneficien a ambas partes. Las metas son

C U A D R O 5

**GASTO DE LOS VISITANTES (MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)**

	Proyectado 1995	Tasa media anual de crecimiento, 1900/1995	Meta año 2000	Tasa media anual de crecimiento, 1995/2000
Visitantes internacionales <sup>1</sup>	6 472.0	3.21	10 001	9.09
Turistas internacionales <sup>2</sup>	4 889.0	4.44	8 019	10.41
Turistas receptivos <sup>3</sup>	4 281.0	4.71	7 118	10.70
Estados Unidos	3 197.0	2.81	5 226	10.33
Canadá	197.0	- 0.60	317	9.97
Europa	560.0	22.84	1 002	12.35
América Latina	290.7	10.60	465	9.86
Otras regiones	37.0	- 1.16	108	23.99
Turistas fronterizos <sup>4</sup>	607.0	2.65	901	8.22
Excursionistas internacionales <sup>5</sup>	1 583.0	- 0.11	1 982	4.59
Excursionistas fronterizos <sup>6</sup>	1 492.0	- 0.54	1 822	4.07
Pasajeros en crucero <sup>7</sup>	91.0	8.96	160	11.97

1. Es el agregado de turistas y excursionistas internacionales. 2. Turista internacional es el que pernocta al menos una noche y menos de 365 días fuera de su país de residencia. 3. Son los turistas internacionales, excepto los turistas que permanecen en la zona fronteriza menos de 72 horas. 4. Son las personas que permanecen en la zona fronteriza entre 24 y 72 horas. 5. Es el agregado de excursionistas fronterizos y pasajeros en crucero. 6. Son los visitantes internacionales que permanecen menos de 24 horas en la zona fronteriza. 7. Personas que pernoctan en su embarcación, pero que desembarcan.

C U A D R O 6

**GASTO MEDIO (DÓLARES Y PORCENTAJES)**

	Proyectado 1995	Tasa media anual de crecimiento 1990/1995	Meta año 2000	Tasa media anual de crecimiento 1995/2000
Visitantes internacionales <sup>1</sup>	76.02	2.45	108.37	7.35
Turistas internacionales <sup>2</sup>	276.80	3.86	401.58	7.73
Turistas receptivos <sup>3</sup>	561.86	1.10	785.21	6.92
Estados Unidos	509.39	0.49	724.27	7.29
Canadá	720.85	0.81	933.97	5.32
Europa	989.59	- 1.38	1 200.75	3.94
América Latina	622.57	- 0.40	763.77	4.17
Otras regiones	966.11	- 2.36	1 612.43	10.79
Turistas fronterizos <sup>4</sup>	60.48	4.12	82.66	6.45
Excursionistas internacionales <sup>5</sup>	23.46	0.88	27.40	3.15
Excursionistas fronterizos <sup>6</sup>	22.67	- 1.09	26.03	2.80
Pasajeros en crucero <sup>7</sup>	55.35	- 3.54	68.96	4.49

1. Es el agregado de turistas y excursionistas internacionales. 2. Turista internacional es el que pernocta al menos una noche y menos de 365 días fuera de su país de residencia. 3. Son los turistas internacionales, excepto los turistas que permanecen en la zona fronteriza menos de 72 horas. 4. Son las personas que permanecen en la zona fronteriza entre 24 y 72 horas. 5. Es el agregado de excursionistas fronterizos y pasajeros en crucero. 6. Son los visitantes internacionales que permanecen menos de 24 horas en la zona fronteriza. 7. Personas que pernoctan en su embarcación, pero que desembarcan.

realistas, pues consideran las posibilidades reales de crecimiento del turismo internacional en los próximos años, conforme a las proyecciones de la OMT.<sup>23</sup> Para determinar las metas del año

23. La OMT calculó los flujos de turistas para el período 1990-2010. En particular, para Norteamérica pronosticó una tasa anual promedio de crecimiento de los viajes de larga distancia de 8.1% y de 3.3% para los viajes intrarregionales. Al ajustar el período 1995-2000, las tasas respectivas se convirtieron en 9 y 3.7 por ciento, respectivamente. Por tanto, se decidió aplicar la tasa de 9% al segmento europeo del receptivo y 3.7% al procedente de Estados Unidos. La tasa de los viajeros que vienen de América Latina se consideró como un promedio de las de Estados Unidos y Europa. Se consideró que la de Canadá debería situarse entre la de Estados Unidos y América Latina, puesto que se espera la recuperación del receptivo canadiense luego de su fuerte contracción entre 1989 y 1993 como resultado de las profundas transformaciones estructurales de su economía (acuerdo bilateral con Estados Unidos y después trilateral con México), lo que se reflejó en dificultades temporales. La tasa de crecimiento para otras regiones está encabezada por los viajes de los japoneses. Puesto que se trata de un mercado emergente que parte de montos absolutos muy bajos, se espera una tasa de crecimiento superior a la del turismo europeo, en vista de la fortaleza de su economía, de que en los últimos años el yen ha tendido a apreciarse respecto al dólar estadounidense, del tamaño de la población de ese país y del elevado nivel de ingreso de sus nacionales.

Por lo que respecta a excursionistas y turistas fronterizos, se consideró la razón porcentual que han tenido en los últimos años con respecto al turismo receptivo, puesto que ésta se ha mantenido más o menos constante. Las tasas de crecimiento son bajas porque los montos absolutos de estos viajes son muy altos y lo que interesa más es que se incremente el gasto total de estos segmentos del mercado cuyo gasto medio es muy bajo en comparación con el realizado en otros países. Para los pasajeros de cruceros, cuya tasa media anual de crecimiento de 1990-1995 fue de 13%, se espera una desaceleración, al dejar de comportarse como un mercado emergente. No obstante, se propone

2000 se analizaron las características del mercado turístico, las tendencias internacionales, etc. En lo que sigue se destacan algunos de esos aspectos:

i) El mercado turístico internacional es oligopólico (en la hotelería, por ejemplo, algunas cadenas participan en una proporción muy considerable en la oferta de hospedaje de altas categorías); por tanto, la competencia no sólo se basa en el precio, sino sobre todo en la diferenciación del "producto". También es un mercado oligopsonico, en el cual pocos compradores –mayoristas, agencias de excursiones, desarrolladores, etc.– determinan el comportamiento turístico de algunos destinos. Al respecto, la OMT considera que los turistas cuentan con cada vez más información, experiencia y deseos de organizar su propio itinerario, por lo que en el futuro no será tan preponderante el papel de los grandes comercializadores. Sin embargo, por las características del mercado, las cadenas hoteleras y las principales líneas aéreas, los grandes desarrolladores y promotores conservarán un papel relevante en la medida en que las alianzas entre ellos hacen factible armar "paquetes" económicos que por la escala de sus operaciones les permiten compensar una menor ganancia por turista con un incremento del volumen.

ii) El mercado turístico internacional es un fenómeno eminentemente regional,<sup>24</sup> lo que se manifiesta en la elevada participación del flujo de visitantes y de las divisas captadas pro-

como meta una tasa para el siguiente quinquenio un poco mayor a 7%, que resulta satisfactoria.

Para proyectar las metas del gasto total (año 2000) se utilizó como base un modelo logarítmico en el que se consideraba la variable de interés, esto es, el ingreso de dólares por turismo receptivo y, como explicativas, el PIB de Estados Unidos, las divisas rezagadas un período y una constante. La distribución del gasto del receptivo por región de origen se manejó de manera que las propuestas finales fueran congruentes con las proyecciones de gasto medio, esto es, que siendo ambiciosas no dejan de ser realistas. Además, utilizando modelos con logaritmos para el período 1970-1993, las elasticidades del gasto total (turismo receptivo) respecto al ingreso disponible de Estados Unidos y de su PIB (en términos reales) fueron de 1.3 y 1.5, que además incluyen el logaritmo del tipo de cambio real bilateral, lo cual da más elementos para considerar las proyecciones propuestas como metas.

En el cálculo de los gastos totales de otros conceptos se consideró que el crecimiento anual es mayor que el correspondiente al número de personas, así como el gasto medio resultante.

En síntesis, se procuró que las metas propuestas de personas, gasto total y gasto medio guardaran congruencia entre sí; por ejemplo, las tasas medias anuales de crecimiento del gasto total deben ser más altas que las del número de personas, pero hasta cierto punto. El tipo de visitantes también tiene un patrón de comportamiento bien establecido; por ejemplo, no son comparables los gastos medios de los excursionistas fronterizos con los de los turistas fronterizos, pues la estadía de hasta tres días en la frontera implica un mayor gasto que los que sólo están unas horas de visita en el país.

24. En el estudio de Enzo Pacci, *op. cit.*, se menciona que de los 91 millones de turistas que llegaron a América en 1990, 73 millones procedían de la misma región, es decir, 80.2% (la cifra corregida en el *Anuario 1995* de la OMT es de 93 722 millones, de los cuales 77.9% provenía de la región). Para el año 2000 se espera el arribo de 142 millones, de los cuales 105 millones son residentes de la región (73.9%); en el 2010, la OMT pronostica que llegarán a América 201 millones de turistas, de los que 140 viajarán dentro de la región, o sea, 69.7 por ciento.

cedentes de Estados Unidos y Canadá. Por ello, los recursos de promoción se deberán concentrar en América del Norte.

iii) En los últimos años la tendencia de los viajes internacionales se ha caracterizado por recorridos cortos y frecuentes. Esto se nota más en Europa, ya que por las menores distancias el costo de transporte es más bajo. Ese patrón de comportamiento es ligeramente diferente en América, por lo que en México es factible alargar la permanencia de los turistas internacionales por uno o más días.

México es un mercado turístico emergente para los europeos y asiáticos (Lejano Oriente); estos visitantes tienen un gasto mayor por su nivel de ingreso más alto pero también son mucho más exigentes con la calidad de los bienes y servicios ofrecidos. Se prevén tasas de crecimiento elevadas de turistas provenientes de esas zonas, aunque con una tendencia decreciente en términos de ingresos en el caso europeo. Ello obedece a la masificación gradual del mercado mexicano para los europeos, lo que implica el arribo de turistas con un menor nivel de ingresos promedio. Esto es, si bien el flujo de turistas residentes en Estados Unidos y Canadá continuará siendo el más importante, los mercados de Europa y América Latina serán un complemento importante. Por tanto, los gastos de promoción y fomento deberán adoptar un criterio de rentabilidad marginal.

iv) El flujo de visitantes internacionales y las divisas que generan por su estadía en México dependen en gran medida de factores que están fuera del control de la política turística de México. Por ejemplo, el turismo receptivo proveniente de Estados Unidos está fuertemente correlacionado con el PIB de ese país y por ende con el ingreso disponible, el ingreso personal disponible, la tasa de desempleo y el ahorro, es decir, con el ingreso y la riqueza de las familias. Pero también hay otros factores, por ejemplo, los migratorios, que podrían afectar la visita de mexicanos residentes en Estados Unidos y que están fuera del control de la Sectur.<sup>25</sup>

v) Por lo anterior, los gastos de promoción deberán reducirse cuando la economía de Estados Unidos se encuentre en recesión o fuerte desaceleración –probablemente durante 1997–, incrementarse a medida que la recuperación avance y acentuarse cuando esté en auge. De esa manera, el gasto en promoción y publicidad será más rentable.

vi) En la medida en que el turista encuentre más entretenimientos y se conozcan mejor los atractivos de un lugar, será más probable que se incremente su gasto diario y su estadía en el país.

vii) El mercado turístico internacional está segmentado no sólo por existir mercados específicos (cinégetico, ecoturismo, deportivo, etc.), sino por el nivel de ingreso de los turistas; por

25. De 1988 a 1993 el número de turistas receptivos procedentes de Estados Unidos se había estancado; en cambio, los viajes de los mexicanos residentes en el vecino país había crecido significativamente desde 1987, en buena medida por los cambios en las leyes migratorias en dicho país que concedieron el derecho a la residencia permanente a muchos nacionales. Es decir, el crecimiento del número de turistas receptivos, en general, fue en buena medida ocasionado por los mexicanos residentes en Estados Unidos y por los turistas extranjeros procedentes de Europa y América Latina. Véase Dirección General de Política Turística de la Sectur, *El turismo en México: algunas cifras sobre su evolución y problemática*, México, 1994.

ejemplo, sitios turísticos que se mercadean como lugares exclusivos para visitantes de altos ingresos.

No está de más señalar que la estrategia de hacer crecer más el gasto que el número de turistas evita el deterioro o el desgaste mayor de las instalaciones turísticas, lo que contribuye a que el costo-beneficio sea más favorable para los proveedores de esos servicios.

Debe destacarse, por último, que la función de la Sectur es apoyar al sector; tiene un papel relevante en "ambos extremos de la cadena turística", es decir, se encarga de hacer la mayor y mejor promoción y fomento posible y es responsable de supervisar que la calidad de los servicios ofrecidos se mantenga en los estándares adecuados. Sin embargo, quienes le dan movimiento a esa cadena son los servidores turísticos.

### LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS Y EL TURISMO

A finales de 1993 concluyó con éxito la Ronda de Uruguay al cabo de siete años de negociaciones. Ello permitió establecer el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios que se incluyó en el Acta Final de la Ronda de Uruguay de las Negociaciones Multilaterales de Comercio firmada por más de 100 países el 15 de abril de 1994. En *El turismo y el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS)*, la OMT señala:

"El GATS representa un reto para los responsables políticos del sector turístico, que deberían tratar de desarrollar estrategias nacionales para fortalecer sus ventajas comparativas y competitivas globales en una perspectiva mundial. Este principio especial se aplica en particular al turismo, que tiene características muy definidas y consiste en transacciones directas entre consumidor y proveedor, que depende de las aportaciones de otros sectores de servicios y producción de bienes."<sup>26</sup>

El proceso de la liberalización de los servicios abre al menos tres cuestionamientos:

1) La evaluación del papel que desempeñó la Sectur en las negociaciones multilaterales (GATS, TLCAN, etc.).

2) Las implicaciones que tendrá el GATS en los organismos multilaterales en los que participa México (TLCAN, OCDE, APEC, etc.) y en los que el sector turístico es considerado explícita o implícitamente.

3) La necesidad de redefinir una política de desarrollo turístico que considere sus vínculos con otros sectores de la economía. Se trataría de abandonar el enfoque que concibe a la política turística exclusivamente como una formulación de recomendaciones intrínsecas al sector y que se plantea en función del beneficio de los servidores turísticos y de las personas que dependen de esa actividad.

El tercer punto es el más relevante de los mencionados, pues una política de desarrollo turístico adecuada influirá en los otros aspectos, es decir, en una mayor y mejor participación de la Sectur en los foros de negociación internacionales. Es ya muy clara en organismos turísticos como la OMT, la Organización de

26. Organización Mundial de Turismo, *El turismo y el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS)*, mimeo., Madrid, 1994, p. 9.

Turismo del Caribe (CTO) y la Asociación de Viajes del Pacífico Asiático (PATA), pero en organismos multisectoriales, donde el turismo es un tema entre muchos, su intervención ha sido muy difusa o reciente, por ejemplo, en el GATT (ahora Organización Mundial de Comercio), TLCAN, ALADI, APEC, OEA, entre otros. En ocasiones la participación de la Sectur no ha sido directa, pues eran los negociadores de otras dependencias quienes llevaban la posición de México sobre temas turísticos. El caso de la OCDE es un tanto diferente ya que México ingresó al organismo en fecha relativamente reciente (mayo de 1994) y porque ha tenido una participación más decisiva y activa en el Comité de Turismo y en sus grupos de trabajo. Empero, aún es necesario coordinar los trabajos de la Sectur con los esfuerzos de otros comités nacionales.

A diferencia del TLCAN,<sup>27</sup> el GATS sí prevé en su clasificación sectorial a los "servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes", es decir, según la OMT las actividades turísticas fundamentales: "hoteles y restaurantes (incluidos los servicios de suministro de comidas desde el exterior por contrato)"; "servicios de agencias de viajes y organización de viajes en grupo", y "servicios de guías de turismo". Sólo 18 países no contrajeron compromisos en este campo, pero para la OMT es evidente la necesidad de que los especialistas en política turística participen en todos los trabajos del GATS.

"Todos los compromisos nacionales del GATS y no sólo los correspondientes a los 'servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes' son importantes para la liberalización del comercio de servicios turísticos por las estrechas relaciones que tiene el turismo con otros sectores de servicios. Por el mismo motivo son también importantes los anexos del GATS relativos al movimiento de personas físicas (personal de servicios) y a los sectores como los servicios financieros, las telecomunicaciones y los servicios de transporte."<sup>28</sup>

Sin embargo, la OMT considera que los resultados de la Ronda de Uruguay y el GATS en particular son irrelevantes si no se definen los objetivos del desarrollo turístico ni los medios por los cuales se pretende alcanzarlos; es decir, que la política turística

27. En el artículo de Manuel Rodríguez y Julio Portales, "Tourism and NAFTA: Towards a Regional Tourism Policy", *Tourism Management*, vol. 15, núm. 5, 1994, y en Pablo Álvarez Icaza L. y Manuel Rodríguez, *op. cit.*, se trata el tema de turismo y TLC. Al respecto se plantean dos aspectos:

i) El turismo es una actividad que tiene que ver con muchos sectores de la economía y por ende el sector está disperso a lo largo de varios capítulos del documento.

ii) En tanto que el turismo era uno de los sectores menos complicados en lo que se refiere a restricciones de inversión y ya que los aspectos referentes al movimiento de personas estaban fuera de los aspectos de un acuerdo comercial, por estar más relacionado con las cuestiones migratorias que no fueron parte del convenio, como tampoco lo son de un acuerdo multilateral como el del GATS, no hubo insistencia por parte de los negociadores de los tres países en discutir cuestiones referentes al sector que se consideraba que funcionaba satisfactoriamente antes del TLC, como lo muestra el gran movimiento de visitantes internacionales que se ha dado, en particular entre Estados Unidos y México.

28. Organización Mundial de Turismo, *El turismo y el Acuerdo...*, *op. cit.*, p. 9.

C U A D R O 7

## CLASES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA RELACIONADAS CON EL SECTOR TURISMO DE ACUERDO CON LA CLASIFICACIÓN MEXICANA DE ACTIVIDADES Y PRODUCTOS (CMAP), 1986 Y 1994

	CMAP 1986 Clave	CMAP 1994 Clave	Descripción
1	500017	501421	Obras marítimas y fluviales
2	623082	623082	Comercio de artesanías
3	623088	623088	Comercio al por menor de aeronaves, embarcaciones y otro equipo de esparcimiento
4	711101 y 711102	711101	Transporte por ferrocarril <sup>1</sup>
5	711311	711311	Transporte foráneo de pasajeros
6	711318	711318	Transporte escolar y turístico
7	850021	711319	Alquiler de automóviles <sup>2</sup>
8	711319	711320	Otro equipo de transporte de pasajeros, incluso vehículos de tracción animal
9	712111	712011	Servicio de transporte marítimo de altura
10	712112	712012	Servicio de transporte marítimo de cabotaje
11	712121	712021	Servicio de transporte fluvial, lacustre y presas
12	712122	712023	Servicio de alquiler de embarcaciones turísticas
13	713101	713001	Servicio de transporte en aeronaves con matrícula nacional <sup>3</sup>
14	713203	713002	Servicio de transporte en aerotaxis <sup>2</sup>
15	713102	713003	Servicio relacionado con el transporte en aeronaves con matrícula extranjera
16	831202	821202	Servicio de alquiler, compraventa y administración de bienes inmuebles (inmobiliarias)
17	631011	931011	Servicio de restaurantes y fondas
18	631014	931014	Servicios de loncherías, taquerías y torterías
19	631020	931020	Servicio de cabarets y centros nocturnos
20	631031	931031	Servicio de cantinas y bares
21	632001	932001	Servicio de hoteles de lujo <sup>3</sup>
21A	632001	932002	Servicio de hoteles económicos <sup>3</sup>
22	632002	932012	Servicio de moteles
23	632003	932013	Servicio de campamentos para casas móviles
24	632004	932014	Servicio de hospedaje en casas de huéspedes y departamentos amueblados
25	632005	932015	Servicio de albergues juveniles y campamento temporal
26	942101	942101	Servicio de bibliotecas, museos, jardines botánicos y similares privados
27	942102	942102	Servicio de promoción y montaje de exposiciones de pinturas, esculturas y otras obras de arte privados
28	942202	942202	Servicio de bibliotecas, museos, jardines botánicos y similares públicos
29	949101	949101	Servicios privados en centros sociales, recreativos y deportivos
30	949102	949102	Servicios privados en promoción y presentación de espectáculos taurinos y circos
31	949104	949104	Otros servicios recreativos y esparcimiento privado
32	959006	952006	Servicios de guías de turismo por cuenta propia
33	711401	973101	Servicio de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares
34	711403	973102	Servicio de administración de caminos, puentes y servicios auxiliares <sup>2</sup>
35	713202	973302	Servicios de administración de aeropuertos y helipuertos
36	719001	979001	Servicios de agencias de viajes y turísticas

1. A partir de 1989 se agregan carga y pasajeros. 2. Cambiaron el código y el nombre pero no el contenido de la clase. 3. En el CMAP de 1994 esta clase es un subconjunto de una anterior.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Clasificación Mexicana de Actividades y Productos (CMAP), Censos Económicos*, 1986 y 1994.

ca esté inserta en un plan de desarrollo o en un plan rector de turismo, de tal manera que sea “la estructura y el instrumento primordial por el cual un gobierno puede equilibrar sus propias motivaciones con las del sector privado”.

La política turística mexicana tiene una mención relevante en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en la actualidad se elabora el programa sectorial que coincide con las recomendaciones de la OMT. Cabe destacar que la relación entre el turismo y otros sectores ha aumentado la importancia del primero en las estrategias de desarrollo, al producir cuatro efectos interrelacionados según la OMT:

*i) Efecto de valor agregado.* Mediante la retención de proporciones crecientes de valor añadido sobre la base de la incorporación de aportaciones locales, es decir, de bienes y servicios producidos por empresas nacionales y profesionales del país.

*ii) Efecto de transferencia tecnológica.* Con el aumento de los conocimientos y la tecnología incorporados a esos servicios.

*iii) Efecto positivo de divisas.* Mediante la producción de proporciones crecientes de divisas como resultado de la intensificación de las tendencias de esas exportaciones y la facilitación de la afluencia de inversión extranjera, al tiempo que se reduce el componente importado de los servicios de turismo.



*México cuenta con grandes ventajas competitivas y comparativas en el turismo externo con respecto a sus competidores más cercanos. Sin embargo, debido a la intensificación y mayor complejidad de la competencia internacional, las ventajas de hoy pueden disminuir o desaparecer en el futuro con relación a otros destinos turísticos del resto del mundo*

---

iv) *Efecto de empleo.* Mediante el aumento de la participación de personal nacional en todas las categorías y la reducción del extranjero.<sup>29</sup>

La turística no debe ser excluyente de otras políticas sectoriales y en general de la política económica del país. A un mayor desarrollo del país, mayores serán los beneficios económicos y la capacidad para retener el valor agregado, pues se podrá establecer un círculo virtuoso en el cual el buen funcionamiento de la economía repercutirá en una buena actuación del turismo, lo cual a su vez imprimirá dinamismo al resto de la economía. Esta reflexión conduce a plantear dos derivaciones:

1) En la medida en que los servidores turísticos orientados preferentemente a los no residentes en México utilicen proveedores nacionales, se estarán fomentando exportaciones indirectas al considerar al turismo como un sector exportador que genera divisas en un monto muy significativo. En este sentido, la subvaluación del peso otorga una oportunidad muy favorable para que los productores nacionales sustituyan importaciones y generen cadenas productivas con el turismo.

2) El turismo mexicano se apoya en dos grandes segmentos: el de residentes (interno) y el de residentes en el extranjero que visitan al país. Aunque México se especialice en el turismo internacional, esto no implica que el nacional deje de crecer y ser importante para el turismo en su conjunto; es decir, aunque la proporción de ingresos (no residentes-residentes) pasara de 23-77 por ciento en 1994 a 40-60 por ciento, esto no implica que el monto de ingresos generado por el turismo interno no crezca en términos absolutos, sino que el extranjero creció más aceleradamente. (En el cuadro 7 se presentan las clases de actividad que se consideran las más vinculadas al turismo en México.)

29. *Ibid*, p. 15.

#### COMENTARIOS FINALES

México cuenta con grandes ventajas competitivas y comparativas en el turismo externo con respecto a sus competidores más cercanos. Sin embargo, debido a la intensificación y mayor complejidad de la competencia internacional, las ventajas de hoy pueden disminuir o desaparecer en el futuro con relación a otros destinos turísticos del resto del mundo.

El turismo es un importante captador de divisas. Si se cumpliera la meta para el año 2000 de captar 10 000 millones de dólares por concepto de visitantes internacionales y de no presentarse un cambio drástico en los precios internacionales del petróleo, es muy probable que para entonces, si no antes, el turismo se convierta en la segunda fuente de ingresos de la cuenta corriente.

Un aspecto menos conocido es la participación del turismo en la economía y sus efectos multiplicadores en otros sectores, en particular en el de servicios. En 1994 los ingresos por turismo representaron 6.95% del PIB a precios corrientes; una comparación más precisa requeriría de la construcción de un PIB turístico a precios constantes para eliminar el efecto de los precios. Esta tarea, hasta ahora pendiente, precisará de un proceso de mediano plazo que deberá realizarse con el esfuerzo conjunto de varias dependencias.

México deberá aprovechar la liberalización de los servicios en escala mundial y la coyuntura favorable para los residentes en el extranjero por efecto de la subvaluación del tipo de cambio en términos reales, para utilizar al turismo como una opción de desarrollo. Se requiere que la política respecto al turismo sea concebida como una de desarrollo turístico y esto dependerá de su interrelación explícita con otros sectores de la economía, en especial con los servicios. Ello implica la coordinación de las políticas turística y sectoriales, y de éstas con la política económica general. ©



y hace posible, a la mejor conveniencia de las partes contratantes, avanzar de modo gradual en la construcción de una red de convenios de libre comercio con otros países, en cada uno de los cuales dichos intereses quedan debidamente protegidos mediante la negociación de reglas de origen específicas.

Así, otro motivo de la nueva política de integración mexicana es la reacción, por completo natural, frente al ambiente de desmantelamiento arancelario de América Latina. La principal recompensa en estos casos no es tanto la apertura de nuevos mercados en la región —que puede tener importancia marginal en algunas ocasiones—, sino que a mayor número de acuerdos para abrir esos mercados, mayor el interés que despierta en la inversión extranjera el país que los suscriba.

### LA EXPECTATIVA DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS

Un tercer motivo de la integración de México hacia el sur se vincula funcionalmente al TLCAN en varios aspectos. Para México ese Tratado constituye “la reafirmación de que el país persistirá por largo tiempo en una reforma económica en que la demanda externa, la inversión extranjera, el sector privado y el juego de las fuerzas del mercado desempeñarán los papeles protagónicos”.<sup>2</sup>

La inversión extranjera constituye el eje principal de acumulación del nuevo modelo. Por ello, la razón principal para emprender las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos fue conseguir que, en virtud del acuerdo, fluyera hacia México una poderosa corriente de inversión extranjera directa (IED), tanto estadounidense como de otras regiones.

Las iniciativas emprendidas para diversificar las fuentes de inversión arrojaron resultados inferiores a lo esperado. En los intentos por diversificar el intercambio en Europa y Japón, “el presidente Salinas se dio cuenta de que México no tenía gran prioridad en esos países”.<sup>3</sup> Por otra parte, pese al interés que despertaron en Europa y Asia las negociaciones del TLCAN, no era razonable esperar que esas regiones decidieran invertir sin antes conocer las reglas de origen del convenio proyectado.

Así, de nuevo se impuso la elección del norte. La confianza se ha depositado en que la IED, en particular la estadounidense, conduzca a la modernización de la economía mexicana y amplíe su capacidad productiva. Ello permitiría no sólo tener un acceso más amplio al mercado norteamericano, sino también proyectarse hacia los mercados de América Latina.<sup>4</sup>

Esto explica el interés del gobierno mexicano por suscribir acuerdos de libre comercio con mercados que por razones históricas tienen hasta ahora una importancia relativa insignificante para las exportaciones de México (incluso menores de 1% de su

2. David Ibarra, “Un espacio para la reflexión: reforma económica y Tratado de Libre Comercio”, *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 6, México, junio de 1994, p. 472.

3. Sidney Weintraub, “El TLC es sólo el principio”, *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 6, México, junio de 1994, p. 482.

4. El resultado ha sido inverso al esperado: la principal afluencia de capital extranjero ha sido hasta ahora de corto plazo, y por su volatilidad constituye una bomba de tiempo fuera del control de las autoridades nacionales.

exportación total), como los firmados con Chile y Costa Rica, con Colombia y Venezuela o los que están en perspectiva con otros países de Centroamérica. En otras palabras, ante la expectativa de una ampliación de la capacidad productiva mediante inversiones extranjeras atraídas por el TLCAN, la concreción de acuerdos de libre comercio prefigura los mercados hacia los cuales se piensa dirigir en el futuro una parte de la oferta exportable incrementada.

La concertación de acuerdos de libre comercio persigue, adicionalmente, abrir mercados a las empresas mexicanas no aptas para participar en el intercambio con Estados Unidos y Canadá, pero que tienen o podrían tener posibilidades de incursionar en mercados latinoamericanos.

### EL BENEFICIO DE LA EXCLUSIVIDAD

Al emprender la negociación del TLCAN, el gobierno anterior tenía expectativas de disfrutar cierto período del beneficio de la exclusividad. Al parecer ése fue el motivo por el cual en un principio no se vio con interés la apertura de un espacio a Canadá en las negociaciones del Tratado. Esa actitud se modificó cuando George Bush anunció la Iniciativa para las Américas, pues entonces se presentó un escenario diferente en el que podían participar otros actores. En ese orden de cosas, el gobierno mexicano no se opuso a incluir en el TLCAN una cláusula de adhesión de nuevos países. Vega Cánovas señala: “Si Estados Unidos decidiera seguir adelante con ulteriores negociaciones de libre comercio con la región, México estaría en mejor posición al tener un lugar en la mesa de negociaciones”.<sup>5</sup>

El beneficio directo no se limita a esto último; la presencia de México en las negociaciones al lado de Estados Unidos y Canadá despertará el interés de los países latinoamericanos por estrechar relaciones con esa economía.

Hasta ahora la parte mexicana es la única de las tres firmantes del TLCAN que tiene acuerdos de libre comercio con países de América Latina. Ello significa que México goza actualmente de preferencias comerciales no disponibles para los otros dos miembros del Tratado.

A ello hay que sumar que en cada acuerdo de México con países latinoamericanos se establecen, además de otras normas, reglas de origen específicas que en el momento de negociar el ingreso de un nuevo país al TLCAN tendrían que considerarse. Ello incrementa la capacidad negociadora de México.

Los acuerdos de libre comercio han permitido a México conformar gradualmente en América Latina un sistema de integración del tipo “centro y radios”, que consiste en que las contrapartes de México le conceden preferencias comerciales que no se otorgan entre sí.

Lo anterior constituye ventajas adicionales para México: el “centro” resulta más atractivo para la inversión extranjera por cuanto tiene acceso a un número mayor de mercados en condiciones preferenciales; a la empresa mexicana se le presenta un

5. Gustavo Vega Cánovas, “¿Es el TLC un modelo para el resto del hemisferio occidental?”, *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 6, México, junio de 1994, p. 491.



*Con todo, en los próximos años se pondrá en evidencia que algunos gobiernos corren tras espejismos por sobreestimar el potencial de los nuevos acuerdos o porque todavía no tienen una noción clara sobre la globalización y creen en el automatismo de los beneficios del libre comercio [...] ¿Cabe esperar que el activismo integracionista de México hacia el sur se mantenga en los próximos años? No parece posible, pues no se ve claro hacia dónde podrá expandirse la red de acuerdos de libre comercio. La opción del Caribe insular tiene problemas que no será fácil superar y por ahora no se prevé una negociación con el Mercosur. Por consiguiente, lo más razonable será esperar a que "maduren" los acuerdos suscritos. Se podrá entonces establecer cuál es el ámbito de las realizaciones posibles*

---

repertorio más amplio de oportunidades de exportación y se tiene la posibilidad de elegir el mercado más conveniente para adquirir materias primas y bienes finales, con la consiguiente ganancia en competitividad.

#### CARACTERÍSTICAS DE LA INTEGRACIÓN DE MÉXICO HACIA EL SUR

La nueva política de integración de México con países latinoamericanos se ha traducido ya en la suscripción de tratados bilaterales con Chile, Costa Rica y Bolivia; uno trilateral con Colombia y Venezuela, y la negociación o propuesta de negociación con Ecuador, Nicaragua y las naciones centroamericanas del Triángulo Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras. De igual manera, México suscribió, junto a otros 23 países, el acta constitutiva de la Asociación de Estados del Caribe.

Del Acuerdo de Complementación Económica con Chile es posible hacer un balance de resultados, no así de los otros tratados suscritos, pues entraron en vigor apenas en 1995. Sin embargo, este trabajo se centra más bien en una apreciación preliminar de los efectos de los acuerdos concluidos en el panorama

de la integración latinoamericana. Pero antes de hacerlo se pasa revista al acuerdo con Chile.

#### El Acuerdo de Complementación Económica Chile-México

En vigor desde el 1 de febrero de 1992, el Acuerdo de Complementación Económica estableció un programa de desgravación que culminó el 1 de enero de 1996, fecha a partir de la cual la mayor parte del universo arancelario alcanzará la tarifa cero. Algunos productos quedarán en libre comercio hasta el 1 de enero de 1998 y un número más reducido, que incluye el petróleo y sus derivados, leche en polvo, aceites vegetales y otros, quedaron fuera del programa.

El comercio entre Chile y México ha sido tradicionalmente de muy poco valor: poco más de 1% de las exportaciones de Chile y 0.5% de las de México. No obstante, tratándose de dos países con programas de liberalización por demás avanzados, la concertación del acuerdo no presentaba mayores dificultades y podía presentarse como un signo de los nuevos tiempos. Además, para México el convenio tenía un significado adicional, pues "des-

de el punto de vista político era un medio para equilibrar el TLC".<sup>6</sup> El acuerdo ha estimulado el comercio entre ambos países, pero no se le puede atribuir todo el incremento, pues en los últimos seis años – con o sin acuerdo – el intercambio ha crecido de manera significativa, aunque su valor sigue siendo varias veces menor que el de Chile con Argentina y Brasil. En 1993 las exportaciones del país andino a Argentina fueron de 589 millones de dólares, a Brasil de 406 millones y a México de 131 millones.<sup>7</sup>

A la luz de la experiencia de integración en América Latina lo anterior no parece extraño, pues el intercambio tiende a ser mayor y a crecer a tasas más altas entre países geográficamente vecinos o cercanos; con mayor razón si entre ellos existen nexos tradicionales como es el caso de Chile en el Cono Sur.

En los años venideros el desafío de Chile y México será consolidar su intercambio en el marco del acuerdo y superar cierta fluctuación anual que se advierte en las corrientes de comercio, así como incorporar nuevos rubros al intercambio, pues por ahora está demasiado concentrado en un pequeño número de productos.

En el marco de la ALADI el Acuerdo de Complementación Económica Chile-México constituyó en su tiempo y en su género una realización muy ambiciosa. Ahora, sin embargo, luce modesto al lado de los firmados con Colombia y Venezuela y con Costa Rica, que tienen una cobertura temática más amplia y normas de alcance mucho mayor, pues se han negociado teniendo como referente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

### La integración de México hacia el sur y la irradiación del TLCAN

En términos de liberalización comercial el convenio suscrito entre México y Chile impresionó por la celeridad y el carácter automático de la desgravación de la misma. Igualmente, el mecanismo de solución de controversias es muy operativo: éstas se deben dirimir, sin opción de apelación, en 75 días. Además, algo dispone sobre inversiones, compras gubernamentales y otras áreas por lo general no consideradas en los numerosos acuerdos de alcance parcial suscritos por los países latinoamericanos.

Todo ello, sin embargo, fue anterior al TLCAN, a partir de cuya negociación y entrada en vigor México se orienta a encuadrar sus compromisos de integración en cuerpos normativos similares al de ese tratado. El significado más importante de esto último es que, por la vía de los tratados que México ha suscrito, las normas de TLCAN están cobrando una creciente cobertura geográfica en el hemisferio occidental. Cuando concluyan los acuerdos de libre comercio con los países centroamericanos, el espacio de aplicación de esa normatividad se extenderá desde el río Bravo en el norte hasta las fronteras de Brasil y Bolivia en el sur.

6. Patricia Gray Rich, "Acuerdo Chile-México: ¿una forma de integración viable?", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 2, México, febrero de 1995, p. 126.

7. Fondo Monetario Internacional, Direction of Trade, *Yearbook*, 1994.

Es comprensible el interés de México por conseguir la mayor homogeneidad posible de las normas de integración a que se sujeta. Desde el punto de vista de sus contrapartes latinoamericanas, la adopción del formato del TLCAN se puede ver favorecida porque sus disposiciones son congruentes con las normas emanadas de la Ronda de Uruguay, suscritas por dichos países, de un lado, y del otro porque ese formato quizá se haya visto como un medio que eventualmente podría facilitar la adhesión al TLCAN y en todo caso allanar la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas.

Estados Unidos resulta ser así, por vía indirecta y sin que medie acción alguna de su parte, un beneficiario neto de la irradiación geográfica de las normas del TLCAN, pues gracias a ella se conforma un ambiente normativo que le facilitará la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas desde posiciones que comenzó a definir en el Acta de Libre Comercio con Canadá (1988).

### Contrapartida y sobreposiciones

Los acuerdos suscritos sientan las bases para establecer un área de libre comercio de gran extensión geográfica, que sería una especie de contrapartida de la otra gran área de integración que constituye el Mercosur, con su propia dinámica de intereses. La particularidad de dichos acuerdos es que tienen lugar en espacios donde ya existen otros modelos de integración, visiblemente atrapados por la crisis existencial de su readaptación a los requerimientos del nuevo entorno internacional. En lo que sigue se presenta la forma en que los acuerdos con México se insertan en el panorama actual de la integración latinoamericana.

#### *El Tratado del Grupo de los Tres y sus repercusiones en el Grupo Andino*

El Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) se suscribió en 1994 y entró en vigor el 1 de enero de 1995, fecha en que también comenzó a operar el programa de desgravación. Una particularidad del Grupo de los Tres, que seguramente imprimirá cierta originalidad a los resultados del acuerdo, es la importancia creciente del comercio entre Colombia y Venezuela, que contrasta con la insignificancia del intercambio de ambos países con México.<sup>8</sup> Otras peculiaridades del tratado se derivan de la asimetría de los participantes y la consiguiente cautela de la apertura de algunos sectores, así como de que Colombia y Venezuela pertenezcan también al Grupo Andino. Algunas indicaciones de lo apuntado son las siguientes.

Por lo que toca a la liberalización del comercio, el acuerdo dispone que cada parte eliminará de forma progresiva, en diez etapas iguales, sus impuestos de importación sobre bienes originarios. La primera reducción tuvo lugar el 1 de enero de 1995 y en las nueve siguientes el impuesto de importación residual ha-

8. Las exportaciones de Colombia y Venezuela a México representan 1 y 1.6 por ciento, respectivamente, de sus ventas externas totales; las de México hacia ambos países constituyen menos de 1 por ciento.

brá de eliminarse a partir del 1 de julio de 1996, de manera que tales bienes queden en libre comercio a partir del 1 de julio de 2004.

Siendo esta la regla general, el programa de desgravación prevé otras siete modalidades aplicables a diferentes productos. Además, al momento de suscribirse el tratado no hubo acuerdo sobre las reglas de origen para los productos de la industria textil ni tampoco en cuanto a la apertura de la industria química y el libre comercio de automotores. En los dos primeros temas el compromiso fue alcanzar un acuerdo en los siguientes dos años, en tanto que para lograr un entendimiento sobre el libre comercio de automotores el plazo se extiende hasta un máximo de 13 años, es decir, el 2008.

El rasgo más original del Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres se origina en la doble pertenencia de Colombia y Venezuela a este instrumento y al Acuerdo de Cartagena. Por tal razón, ocho de los capítulos del tratado (entre otros los de trato nacional, reglas de origen, salvaguardias y propiedad intelectual) regirán solamente entre Colombia y México y entre México y Venezuela.

Lo anterior crea una situación dual, ya que en sus relaciones recíprocas Colombia y Venezuela se ajustarán en unos casos a lo dispuesto en el Tratado del Grupo de los Tres y en otros a sus obligaciones emanadas del ordenamiento jurídico del Grupo Andino, pero "ese tratamiento dual no puede afectar los derechos que México pudiera tener conforme al tratado. El criterio general adoptado para hacer esta distinción es que se aplicará el ordenamiento jurídico andino en aquellas materias que hoy forman parte del mismo, y las que no tienen tal carácter se regirán por las normas del Tratado del Grupo de los Tres".<sup>9</sup>

Ese criterio salomónico parecería simplificar la aplicación del convenio, pero es de suponer que en la práctica se darán situaciones poco transparentes y será hasta entonces que se pueda evaluar el efecto del convenio en el Grupo Andino. No se puede excluir que la aplicación del tratado abra otras vías de erosión. La propia evolución del Grupo, por demás conflictiva y controvertida en años recientes, matizará la perspectiva de la "dualidad de poderes" apuntada.

#### *El convenio Costa Rica-México y sus efectos en el Mercosur*

Más despejada es la situación creada en el Mercado Común Centroamericano por el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México, pues la parte costarricense no hizo reserva alguna de sus compromisos en el Mercado Común.<sup>10</sup> En virtud del programa de desgravación, Costa Rica otorga a México reducciones arancelarias que fracturan el arancel externo común. El deterioro también se manifiesta en la Preferencia Arancelaria

9. Manuel José Cárdenas, "Implicaciones del regionalismo abierto en el ordenamiento jurídico del Grupo Andino", *Integración Latinoamericana*, núm. 205, Buenos Aires, 1994, p. 6.

10. Hay que agregar que los otros estados miembros del Mercado Común exigieron a Costa Rica no hacer reserva alguna de dichos compromisos. Tampoco hubo un intento serio de negociación como Mercado Común, antes bien los estados miembros de éste se autorizaron a negociar en forma bilateral.

Centroamericana, norma vigente en el Mercosur desde 1960, según la cual los países del área se otorgan entre sí un tratamiento siempre más favorable que el otorgado a terceros países. Unilateralmente, Costa Rica deja de tener en cuenta esa preferencia no sólo en el programa de desgravación sino también al conceder trato nacional a los bienes que importe de México, de conformidad con el capítulo III del tratado.

Por otra parte, Costa Rica concede a los servicios y a los prestadores de servicios mexicanos un trato nacional que no otorga a los prestadores centroamericanos, lo que los coloca en desventaja. De igual manera, Costa Rica no concede a las inversiones y los inversionistas centroamericanos el trato nacional y el trato de nación más favorecida que, en cambio, le otorga a México.

Finalmente—pues sólo se pretende hacer algunas observaciones— las normas de origen del Tratado de Libre Comercio podrán tener efectos en el comercio intracentroamericano de las materias primas que hasta ahora han utilizado los productores costarricenses y que en virtud de dichas normas podrían ser desplazadas por materias primas mexicanas.

El efecto real de estas discrepancias formales se tendrá que evaluar con base en la experiencia. La misma existencia del libre comercio intrarregional con pocas excepciones dentro del Mercado Común, seguramente imprimirá rasgos peculiares a las consecuencias del tratado Costa Rica-México en Centroamérica.

#### ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Lo hasta aquí expuesto pone de manifiesto, por una parte, la fragilidad de que adolecen en la actualidad los vínculos integrativos de los acuerdos históricos de integración y, por otra, la tendencia a una redefinición de éstos en consonancia con el sesgo impreso a las estrategias económicas. En virtud de ello, la apertura de canales hacia los mercados de mayor tamaño mediante acuerdos de libre comercio tiene un poderoso atractivo.

Los años venideros darán cuenta de éxitos importantes en el reajuste de los procesos de integración si la participación en nuevos modelos tiene lugar junto al aprovechamiento del potencial que encierran los acuerdos preexistentes y se operan en las economías los cambios estructurales que mejoren sus condiciones de participación.

Con todo, en los próximos años se pondrá en evidencia que algunos gobiernos corren tras espejismos por sobreestimar el potencial de los nuevos acuerdos o porque todavía no tienen una noción clara sobre la globalización y creen en el automatismo de los beneficios del libre comercio.

Una pregunta final es pertinente: ¿Cabe esperar que el activismo integracionista de México hacia el sur se mantenga en los próximos años? No parece posible, pues no se ve claro hacia dónde podrá expandirse la red de acuerdos de libre comercio. La opción del Caribe insular tiene problemas que no será fácil superar y por ahora no se prevé una negociación con el Mercosur. Por consiguiente, lo más razonable será esperar a que "maduren" los acuerdos suscritos. Se podrá entonces establecer cuál es el ámbito de las realizaciones posibles y qué quedará de cada tratado como normatividad inactiva. 



América Latina, de 3.8 y 2.6 por ciento cada uno, y en Asia, con las exclusiones referidas, de 5.1 y 2.7 por ciento.<sup>1</sup>

El avance del PIB de la economía mundial abrió paso a un crecimiento promedio del producto industrial de 1.2% cada año; en Estados Unidos y Canadá, a uno de 1%; en América Latina, a uno de 1.2%, y en Asia, sin Japón ni Israel, a uno de 1.5 por ciento.

Las disparidades en los tres casos regionales referidos (América del Norte, América Latina y Asia) se derivan de los distintos patrones de industrialización. Las comparaciones entre países con base en ciertas similitudes, como en el caso de las economías latinoamericanas respecto a las asiáticas, no siempre proporcionan conclusiones contundentes por las diferencias cualitativas de unas y otras. Este hecho corrobora la importancia de examinar las políticas de industrialización.

## ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACIÓN

El caso la dificultad principal para renovar el concepto de *industrialización* es que debe reflejar un cabal entendimiento de problemas tanto nacionales como internacionales y dar cuenta de la evolución de los mercados respectivos. Una vez condensado lo anterior, es menester jerarquizar las políticas que deben convergir para seleccionar los instrumentos y estrategias de aplicación.

El concepto se vuelve el centro de la discusión, en especial cuando deben armonizarse metas macro, meso y microeconómicas. Aunque *lo industrial* forma parte de la política económica, a menudo se considera más para el sostenimiento de medidas gubernamentales específicas en otros aspectos, como la fijación del papel que deben desempeñar ciertas empresas en el esfuerzo productivo de un país o el apoyo de alguna política de asignación de recursos, que de una intención real de circunscribir el concepto en términos de lo económico y social. En suma, la realidad demuestra la improcedencia de dar al concepto un contenido regulatorio o políticamente lineal.

En América Latina el crecimiento industrial registrado hasta los años setenta se debió sobre todo al avance del sector en Argentina, Brasil y México. El modelo base de la expansión buscó proteger a la bisoña industria nacional a base de aislar al productor de la competencia externa, lo que supuestamente entrañaría beneficios sociales ampliados. La intervención estatal selectiva en ciertas actividades económicas para promover la competitividad de la industria suscitó dos problemas fundamentales: la añeja asimetría respecto a las economías desarrolladas indicaba que el proceso de industrialización regional quedaría a la zaga de la evolución tecnológica mundial, mientras que el apoyo irrestricto del Estado a ciertos sectores con intereses particulares dio lugar al surgimiento de una industria deformada, sobreprotegida e ineficiente.

La función del Estado en la política de sustitución de importaciones, o de crecimiento hacia adentro, entró en crisis cuando la dinámica económica internacional marcó el predominio de los modelos de apertura con base en la liberalización de los

mercados. Además, el endeudamiento externo para financiar las actividades productivas, los requerimientos de productos básicos del exterior y la insuficiencia de divisas generaron fuertes presiones de tipo económico, político y social que desembocaron en la crisis latinoamericana de los años ochenta, es decir, en la *década perdida*.

La promesa de crecimiento y desarrollo con base en la adopción de un modelo exportador colocó al sector industrial de las economías latinoamericanas ante una disyuntiva: continuar operando conforme a las condiciones anteriores de franco aislamiento o buscar incorporarse a la dinámica del mercado mundial, en que corresponde un papel central a la industria pero para lo cual no se encontraba preparada.

En ese marco la política de industrialización muestra una escasa incorporación tecnológica, pues se disocia de las potencialidades de desarrollo creativo al concentrar esfuerzos en imitar aquello para lo que no se tiene capacidad real. Tal política adquiere un carácter defensivo, errático, limitado y distorsionado, en detrimento de las posibilidades de una participación más sana en el mercado externo. Al respecto, destaca la caracterización que el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) hace de los esfuerzos de industrialización en América Latina como procesos que "han carecido siempre de un dinamismo tecnológico endógeno de amplia cobertura social y económica que fuese capaz de sustentar el crecimiento, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados (y que en su momento ha ido ocurriendo de alguna manera en las economías emergentes del sur y sudeste asiático) que son fuente de un flujo permanente de innovaciones endógenas articuladas socialmente".<sup>2</sup>

Según el diagnóstico de dicho organismo sobre la situación global de la industria latinoamericana, los principales problemas estructurales del sector son:

- la fuerte dependencia de insumos, equipo y tecnología importados, por lo que se trata de una industria altamente consumidora de divisas que no puede generar por sí misma y que por lo general provienen de las exportaciones de productos primarios y cuyos precios internacionales se encuentran en franco deterioro;
- la desarticulación inter e intrasectorial que no permite una relación adecuada de la industria con los demás sectores económicos, en particular con la agricultura, la pesca, la minería, la producción energética y el transporte, de manera que cualquier impulso para el desarrollo en alguno de ellos tiene poca repercusión en la industria y el resto de la economía. Los eslabonamientos en el propio sector industrial son débiles y, más aún, la desarticulación económica sostiene y se apoya a la vez en una desarticulación social e institucional;
- la centralización geográfica de la industria, contraria a un desarrollo más armónico en el ámbito nacional;
- la escasa absorción de mano de obra por el sector industrial, manifiesta en una participación en el PIB global mucho mayor

2. Sistema Económico Latinoamericano, "El desarrollo de la pequeña y mediana industria en el contexto de la modernización del aparato productivo y la competitividad en América Latina", documento presentado en la Primera Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial, San José de Costa Rica, 27 y 28 de octubre de 1994 (SP/IR/FRPI/DT, núm. 11), p. 3.

1. Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México, 1988, p. 22.



caso la dificultad para renovar el concepto de industrialización es que debe reflejar un cabal entendimiento de problemas nacionales e internacionales, y dar cuenta de la evolución de los mercados

que en la población económicamente activa, con el consiguiente ahondamiento de los déficit nacionales en materia de generación de empleos productivos, estimulantes y bien remunerados. Este hecho muestra que la fabricación de bienes de capital, importante generadora de empleo y cuyos efectos multiplicadores se extienden al resto de la economía, no ha sido precisamente la actividad característica del desarrollo industrial en la región, salvo casos contados;

- la incapacidad para satisfacer las necesidades esenciales de una gran parte de la población, pues la oferta industrial se ha centrado en la demanda de los estratos de ingresos medios y altos proveniente de la desigual distribución del ingreso y la limitación de patrones de consumo pertenecientes a los de países desarrollados;

- la concentración de la propiedad y la producción, que al engendrar situaciones de control monopólico y oligopólico en el mercado "alienta ineficiencias y privilegios, dando lugar a la llamada *economía mercantilista*. Esto a su vez favorece la importación de tecnologías inapropiadas y concentra la distribución del ingreso";<sup>3</sup>

- la escasa valoración social y el débil liderazgo empresarial, que ahondan las dificultades para la concertación de políticas sectoriales.

Ante los magros resultados económicos de la década perdida, considera el SELA, la mayoría de los países del área reorien-

3. *Ibid.*, pp. 7-8.

taron su política económica hacia la apertura comercial, en contraste con los mercados cautivos predominantes hasta entonces, lo cual dio lugar a desajustes que en el corto plazo se expresaron en la baja competitividad de los productos nacionales frente a los extranjeros, así como en un *sesgo desindustrializador* por la importación masiva de mercancías. Basta mencionar el creciente déficit comercial de América Latina y el Caribe en los últimos años. En 1992 el saldo desfavorable ascendió a 14 564 millones de dólares, en 1993 a 20 411 millones y en 1994 a 24 265 millones de dólares.<sup>4</sup>

La región se embarcó en un proceso de liberalización general de aranceles justo en momentos de un reacomodo muy complejo en las relaciones económicas internacionales, por lo cual se ha afirmado que, como región, América Latina "asumió ingenualmente el proceso por las siguientes razones:

- "Sacrificó unilateralmente los aranceles como arma de negociación económica.
- "No identificó con claridad la práctica comercial de los países industrializados, por lo que creyó que ésta debía ser el reflejo de sus postulados de libre comercio.
- "No preparó su infraestructura institucional para acometer la apertura económica.
- "No consolidó procesos de negociación y concertación sector público-sector privado para orientar los nuevos proyectos económicos."<sup>5</sup>

#### EL LUGAR DE LAS EMPRESAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS

En América Latina existen alrededor de 50 millones de empresas micro, pequeñas y medianas que generan unos 150 millones de empleos.<sup>6</sup> Estos datos expresan por sí solos la importancia de dichos establecimientos para el desarrollo industrial de la región. De acuerdo con las características de ese segmento empresarial, se puede señalar lo siguiente:<sup>7</sup>

- se trata de un sector que constituye una opción fundamental para la política de empleo, más afín con la disponibilidad de recursos en los países en desarrollo por sus moderados requerimientos de capital y divisas, hecho de suma importancia en casos de restricciones financieras derivadas de un cuantioso endeudamiento externo y los altibajos de las exportaciones, como los experimentados por muchos países de la región;

- en lo espacial, dicho segmento de empresas presenta características que le facilitan adaptarse a los procesos de desconcentración y desarrollo (particularmente rural), atender a mercados pequeños, contar con flexibilidad para utilizar los recursos naturales del país y operar con poca infraestructura, así como ser un vehículo importante para impulsar la industrialización rural,

4. Datos presentados en CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1994-1995*, Santiago, septiembre de 1995, p. 99.

5. Sistema Económico Latinoamericano, *op. cit.*, p. 4.

6. Datos citados por Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en la inauguración del Foro Bolívar de la Empresa Latinoamericana, celebrado en Punta del Este, Uruguay, del 23 al 26 de noviembre de 1995.

7. Sistema Económico Latinoamericano, *op. cit.*, p. 8.

reducir las desigualdades del desarrollo regional y atemperar el gigantismo urbano;

- como forma de reparto de la propiedad de los medios de producción, las empresas pequeñas y medianas contribuyen al desarrollo de un sistema empresarial menos excluyente y, además, es una forma de asistencia a la población de menores ingresos, y

- en muchos países latinoamericanos los controles estatales y las pretensiones regulatorias excesivas obstaculizan el dinamismo y la capacidad empresarial del segmento.

Junto con esas virtudes de las empresas industriales pequeñas y medianas el SELA señala las siguientes debilidades que limitan sus contribuciones potenciales:<sup>8</sup>

- la presencia de una cultura empresarial que dificulta la incorporación a los procesos de modernización y cambio tecnológico, manifiesta en una administración desarticulada en cuanto a organización y sistemas y en la exacerbación del individualismo;

- la sobrediversificación productiva y la escasa especialización;

- el relegamiento en el mercado interno a segmentos no atendidos por las grandes empresas;

- la falta de una estrategia consistente para el desarrollo de oferta de exportación;

- la escasa capacidad de autofinanciamiento y la insuficiencia de garantías para contar con crédito;

- los problemas de costos por la inflexibilidad de los equipos y procesos productivos;

- la mano de obra poco calificada y sin compromiso sólido con los objetivos de la empresa;

- la obsolescencia del equipo y los instrumentos de trabajo, y

- la dependencia de insumos importados.

Cualquier estrategia regional de industrialización debe tomar en cuenta las fortalezas y debilidades expuestas para formular e instrumentar la política industrial pertinente, con metas concretas y objetivos de mediano y largo plazos, sobre todo en naciones como México, donde las empresas pequeñas y medianas constituyen más de 90% de las unidades productivas industriales.

### POLÍTICA INDUSTRIAL, SECTOR EXTERNO Y APERTURA ECONÓMICA

Si bien en una estrategia de industrialización vinculada al sector externo, cada vez más necesaria para los países latinoamericanos, se deben considerar las características de las empresas pequeñas y medianas, la política industrial no debe centrarse en ese segmento sino incluir a todos los agentes económicos que forman el tejido industrial nacional.

El perfil general que se ha trazado de las empresas pequeñas y medianas en la región corresponde al de las mexicanas, aunque éstas tienen particularidades derivadas de su entorno institucional, medio cultural, raigambre tradicional y otros factores aún difíciles de cuantificar.

Las particularidades nacionales resultan importantes por la

necesidad, prácticamente ineludible, de orientar el proceso de industrialización hacia el sector externo sin perder de vista el desarrollo interno. Al respecto el presidente de Perú, Alberto Fujimori, ha señalado que la economía de su país, como las de otras naciones de la región, es compleja porque en ella coexisten las grandes empresas y las cuantiosas inversiones con las microempresas urbanas y las microeconomías rurales, de gran importancia para la generación de empleos.<sup>9</sup>

Es menester, según Fujimori, “no volver a ignorar a esos dos sectores y no querer convertir en única locomotora del desarrollo al sector tradicional. Entender el desarrollo hacia afuera como una rearticulación al mercado externo desde una perspectiva tradicional es un error. Con ello se sacrificaría el desarrollo del país interior, de todas sus potencialidades. Se debe pensar paralelamente en el ‘desarrollo desde dentro’ [...] El gobierno peruano apuesta con decisión en favor del sector tradicional formal por su probada capacidad de contribuir al crecimiento del país. También apuesta por los pequeños, quienes tienen el potencial de crecer relativamente más que los grandes y que en conjunto pueden tener un efecto mayor en el desarrollo del país. [...] En el terreno de los hechos y las acciones se libra una permanente lucha por la universalización de los beneficios del mercado por medio de una integración justa y conveniente a él de todos los pequeños productores urbanos y rurales. [...] Además de arbitrar el mercado, el Estado interviene generando condiciones mínimas para el despegue productivo de las pequeñas unidades productivas. [...] No es una vuelta del Estado empresario, sino la asunción de una responsabilidad elemental: la de arbitrar el mercado para que éste no sea utilizado por unos cuantos en desmedro de la mayoría. El mercado representa oportunidades y beneficios para todos. Y mientras no lo sea, mientras no alcance su pleno y cabal desarrollo, el Estado debe cumplir un papel activo para generar una real y libre competencia.”<sup>10</sup>

Si bien esas consideraciones forman parte de un discurso político sobre las responsabilidades del Estado frente a los sectores productivos, es indudable que las particularidades de las sociedades y economías latinoamericanas no permiten adoptar de manera automática estrategias, políticas e instrumentos aplicados en otro tipo de sociedades y economías. El contraste es abrumador respecto a la política industrial de los países desarrollados, donde se ha seguido un modelo más bien pragmático en aras del fortalecimiento de la competitividad dinámica de sus economías nacionales. El papel del avance tecnológico es determinante para marcar la pauta de la intervención gubernamental en apoyo de ciertas ramas productivas, para abrir nuevos cauces cuando el mercado muestra insuficiencias o para lograr una asignación más eficiente de los recursos en un ambiente de cambio constante. En síntesis, la política industrial tiene un sentido más ofensivo hacia el mercado externo y menos específico en el aspecto sectorial.

El modelo de crecimiento económico instrumentado en la mayoría de los países busca contar con un sector industrial activo como base para las exportaciones. En el caso de países como

9. Intervención de Alberto Fujimori en el Foro Bolívar de la Empresa Latinoamericana antes referido.

10. Alberto Fujimori, *op. cit.*

8. *Ibid.*, p. 9.

México, los procesos productivos deben combinar satisfactoriamente el recurso humano, la creatividad, el capital y los recursos naturales. Para ello, la formulación de las diversas políticas se debe armonizar con la selección de instrumentos y estrategias de acción.<sup>11</sup>

En este sentido resulta insuficiente la definición de política industrial, aceptada por algunos autores como un "conjunto de medidas destinadas a facilitar el proceso de ajuste de la industria a la evolución del patrón de ventajas comparativas".<sup>12</sup> La referencia implícita al entorno internacional limita el carácter explicativo de dicha noción y parece mejor referirse a *ventajas competitivas* que, en última instancia, remitirían también a las condiciones del mercado interno cuya consideración debe ser prioritaria. De ese modo la política industrial sería marcadamente activa al atender tanto las necesidades de orden interno cuanto las exigencias del mercado externo, sin las secuelas de que todo se defina en función del mercado externo.

Las tendencias en marcha indican que se debe alentar la productividad y la competitividad de la industria con base en mejoras de orden tecnológico. En países como México éstas han sido fundamentalmente importadas, lo que ha propiciado el desplazamiento de mano de obra y sus efectos colaterales. En gran medida este problema proviene de la escasa importancia otorgada a la política de ciencia y tecnología, manifiesta en los magros recursos destinados a investigación y desarrollo. En América Latina el gasto promedio reciente en investigación científica y tecnológica ascendió a 0.4% del PIB regional,<sup>13</sup> mientras que en México dicho coeficiente fue de alrededor de 0.3%.<sup>14</sup> Según la UNESCO, el promedio respectivo en los países asiáticos de industrialización reciente (Corea, Malasia, Hong Kong, Singapur y Taiwán) es de 1.6%, es decir, cuatro veces en términos relativos de lo que se destina en la región latinoamericana.<sup>15</sup>

## LOS RETOS Y LAS OPORTUNIDADES

Uno de los efectos de la apertura de América Latina en el sector empresarial es la menor contribución de la industria manufacturera al producto global. El BID ha señalado que el sector creció durante los años setenta a un ritmo promedio anual

11. Luz Elena Espinoza Padierna, "Desarrollo industrial y apertura comercial. Consideraciones en torno a la formación de recursos humanos", ponencia presentada en el IX Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, celebrada del 19 al 21 de octubre de 1995 en Querétaro, México.

12. Fernando Clavijo y Susana Valdivieso, "La política industrial de México, 1988-1994", en Fernando Clavijo y José I. Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 80 (I), Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 27.

13. Datos de la UNESCO presentados en Enrique Martín del Campo, *La cooperación científico tecnológica en América Latina*, UNESCO, Montevideo, octubre de 1995.

14. Como proporción del producto nacional bruto de 1991.

15. Enrique Martín del Campo, *op. cit.*, p. 14. Los coeficientes en otros países y regiones son: India, 0.8%; China, 0.8%; países de la otrora URSS, 1.1%; Australia-Nueva Zelanda, 1.2%; Canadá, 1.4%; Israel, 1.7%; países de Europa Central y del Este, 1.7%; Unión Europea, 2.0%;



## La función del Estado en la política de sustitución de importaciones entró en crisis cuando la dinámica económica internacional marcó el predominio de los modelos de apertura con base en la liberalización de los mercados

de 5%, en los ochenta a uno de apenas 0.5% y en los primeros años de los noventa a uno de casi 3%; durante este último período, en contraste, los servicios registraron un crecimiento medio de 5% al año y el transporte uno de 6%. Por otro lado, si bien las exportaciones de mercancías y servicios experimentaron un aumento promedio anual de 3.6%, las importaciones se elevaron a un ritmo de 16.8%, en detrimento sobre todo de las empresas pequeñas y medianas.<sup>16</sup>

Para el sector empresarial latinoamericano es de suma importancia elevar su participación en la economía nacional y lograr su internacionalización, aun con las desventajosas condiciones y reglas del juego imperantes que una nueva estrategia de industrialización debe tomar en cuenta.

Se estima que las operaciones comerciales en el mercado mundial suman alrededor de cuatro billones de dólares al año, de las cuales las empresas transnacionales concentran 50%. Por regiones geográficas, 40% del intercambio mundial corresponde a Europa; 35% a Asia; 17% al TLC de América del Norte, y apenas 2.5% a América del Sur. El Mercosur participa con 1.5% y se

Asociación Europea de Libre Comercio, 2.2%; Estados Unidos, 2.8%, y Japón, 3.1%.

16. Sistema Económico Latinoamericano, *op. cit.*, p. 15.

calcula que, con un incremento de 40% en el comercio subregional, esa ponderación avanzaría apenas un punto porcentual.<sup>17</sup>

Desde la perspectiva del desarrollo del intercambio en la región, sin embargo, las oportunidades para las empresas latinoamericanas resultan promisorias, lo cual exige tanto una nueva estrategia industrial y una reestructuración del sector en América Latina cuanto nuevas formas de cooperación de las empresas en cada país, en el conjunto de la región y con la de otras naciones del mundo. Al respecto, las acciones del Programa Bolívar en favor de la integración regional pueden representar una opción interesante.

De 1987 a 1994 las exportaciones de mercancías de América Latina y el Caribe crecieron 73.2%, al pasar de unos 88 200 millones de dólares a alrededor de 152 800 millones. En igual lapso las importaciones regionales se incrementaron 254.5%, al ascender de 67 200 millones a 171 00 millones de dólares.

En el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración, la ponderación media de las importaciones intrarregionales en las compras totales de los países miembros fue de 14.78% en el período 1980-1993, con fluctuaciones de 12.4 a 16.9 por ciento (esta última tasa se alcanzó en 1993). En cuanto a las exportaciones intrarregionales respecto a los envíos totales, la ponderación media fue de 12.11%, con variaciones de 8 a 19.2 por ciento (también registrada en 1993).<sup>18</sup>

Parece claro que, si bien los retos comerciales de América Latina son mayúsculos, las oportunidades también existen y ambos se deben encarar con una perspectiva regional y en armonía con las acciones de cada país.

## LOS RETOS PARA MÉXICO

Para México, cuya economía sufrió en 1995 el peor retroceso en más de medio siglo, los desafíos se magnifican. La necesidad de ajuste económico del país no es ajena a la urgencia de replantear el proceso de industrialización. A partir de sus circunstancias y capacidades nacionales, México debe emprender una nueva estrategia industrial con políticas que le permitan atender las necesidades concretas que surjan de los diagnósticos puntuales de los diversos sectores productivos.

La elaboración necesaria de un proyecto nacional de largo alcance puede brindar al proceso de industrialización una nueva estrategia, también de largo plazo, que permita una planeación básica de los objetivos y metas más allá del horizonte sexenal de la administración pública federal mexicana. De interés nacional, dicha labor resulta impostergable, al igual que la formulación de una política industrial consecuente, integral y articulada con otras políticas convergentes.

El contenido de la nueva estrategia de industrialización y la

17. Programa Bolívar, "La empresa latinoamericana, la internacionalización de la economía y el crecimiento", Foro Bolívar de la Empresa Latinoamericana, Punta del Este, Uruguay, noviembre de 1995, pp. 6-7.

18. Estimaciones con base en datos presentados en CEPAL. *Balanza preliminar de la economía de América Latina y el Caribe en 1994*, Santiago, diciembre de 1994. Los datos de 1993, de carácter provisional, provienen de la Secretaría de la ALADI.

política sectorial correspondiente se debe definir en función del proyecto nacional referido y no sólo de la coyuntura económica. En la actualidad, el propio sector empresarial mexicano demanda una definición oficial de política industrial. Funcionarios gubernamentales aseguran que ésta ya existe y en fecha reciente plantearon los siguientes puntos concertados en el Consejo Nacional de la Micro y Pequeña Empresa:<sup>19</sup>

- un nuevo enfoque de regulación para eliminar trámites burocráticos;
- la integración de cadenas productivas que vinculen a las empresas pequeñas con las grandes;
- la sustitución de importaciones con apoyos financieros directos de la banca de desarrollo;
- la instrumentación del Programa Nacional de Calidad y Desarrollo de Tecnología, con participación de las empresas pequeñas y medianas;
- el acceso de los industriales a los bancos de datos de bienes y servicios que adquiere el gobierno;
- la promoción de exportaciones, con la incorporación de empresas pequeñas y medianas, y
- el establecimiento de programas por rama industrial, en conjunto con las cámaras empresariales.

Con estas siete acciones se pretende alentar una competencia exitosa con beneficios que permitirán, junto con los perseguidos por la Alianza para la Recuperación Económica, alcanzar las metas oficiales de crecimiento y generación de empleos en 1996. No obstante, el sector empresarial persiste en sus demandas de que se instrumente una política industrial de largo plazo.<sup>20</sup>

Según cálculos gubernamentales, para lograr un crecimiento de la economía mexicana de 3% en 1996 se requiere contar con recursos financieros provenientes del comercio exterior.<sup>21</sup> Así, se decidió elevar el financiamiento del Bancomext a la actividad exportadora para que ésta se consolide como fuente importante para el avance económico del país. También se ha buscado promover las exportaciones por medio del mejoramiento de la competitividad de la planta productiva interna, así como mediante el impulso a la presencia de las empresas micro, pequeñas y medianas en el mercado mundial. En suma, la política de promoción de exportaciones apunta hacia tres objetivos generales: incrementar la participación de los productores mexicanos en el exterior, diversificar los mercados correspondientes y consolidar las ventajas alcanzadas en las negociaciones comerciales.

Aun cuando en 1995 la balanza comercial de México registró un cuantioso superávit<sup>22</sup> de 7 397 millones de dólares, lue-

19. El titular de la Secofi, Herminio Blanco, presentó dichos puntos en la Convención Nacional de Industriales, organizada por la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación. Véase "Definen política industrial", *Reforma*, 5 de diciembre de 1995.

20. "Insiste la iniciativa privada". *Reforma*, 5 de diciembre de 1995.

21. Estimación de Decio de María Serrano, subsecretario de Promoción de la Industria y el Comercio Exterior de la Secofi. Véase *El Financiero*, 9 de diciembre de 1995.

22. Datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicados en *El Financiero* del 22 de enero de 1996.

go de experimentar un déficit de más de 18 800 millones en 1994, no se debe perder de vista que ese saldo proviene menos de los efectos de una nueva estrategia de industrialización, de una nueva política industrial y del aliento de las exportaciones que de la devaluación de la moneda mexicana desde diciembre de 1994.

Tampoco se debe perder la perspectiva de mediano y largo plazos, pues los efectos favorables del ajuste cambiario para la actividad exportadora no son permanentes. Es preciso crear las condiciones para competir con éxito duradero en los mercados internacionales y procurar que el esfuerzo exportador contribuya no sólo al crecimiento económico de México sino a su desarrollo y bienestar social.

### A MANERA DE CONCLUSIÓN

De mediados de siglo a fines de los años ochenta América Latina perdió importancia relativa en el comercio mundial. En 1950 los envíos regionales representaron alrededor de 12% de las exportaciones mundiales, en 1960 significaron menos de 8% y en 1988 descendieron a 3.9%. En cuanto a las importaciones, la participación latinoamericana bajó de 10% en 1950 a menos de 6% en 1960 y a 3.3% en 1988.<sup>23</sup> Sin embargo, en 1994 la región llevó a cabo 9.4% del comercio mundial.<sup>24</sup>

Por la potencialidad del mercado y los recursos naturales y humanos regionales, la industria latinoamericana cuenta con promisorias oportunidades y más aún si se cultiva el comercio intrarregional. Pero no se debe soslayar el obstáculo que entrañan los fenómenos monopólicos del mercado mundial, manifiesto en que alrededor de 80% del intercambio internacional corresponde a comercio administrado y que 50% lo controlan las empresas transnacionales.

Los desafíos para las economías de América son de granvergadura, sobre todo si se considera que las innovaciones tecnológicas en la actividad productiva se desarrollan en otros países y regiones. Para lograr una participación latinoamericana más activa en el mercado mundial se requieren grandes cambios, en particular de tipo cualitativo.

La reconversión industrial debe ser más dinámica y acorde con las necesidades tanto del mercado externo cuanto del interno. Es menester que las estrategias de industrialización se reformulen con ese marco de referencia, así como que las políticas industriales y los programas económicos cuenten con un contenido concreto en función de las metas pertinentes en un entorno mundial dinámico y de gran competencia.

Sin duda la economía de México arrostra momentos difíciles y los desafíos pendientes son enormes. Es necesario el concurso de todos los actores y agentes económicos involucrados para el avance cualitativo y cuantitativo de las actividades productivas del país. El sector industrial, en particular las empresas pequeñas y medianas, presentan aún grandes insuficiencias

y rezagos derivados de los desequilibrios estructurales de la economía. Más allá de los disensos sobre la existencia o no de una política industrial en México, ésta debe formar parte de una estrategia de industrialización que no se circunscriba a un proyecto de gobierno sino que constituya un proyecto de Estado en el marco de un proyecto de nación. 

### BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, *ANIERM 1994. Diagnóstico de comercio exterior*, México, 1994.
- Argüelles, Antonio, y José Antonio Gómez Mandujano (comps.), *La competitividad de la industria mexicana frente a la competencia internacional*, Fondo de Cultura Económica y Nacional Financiera, México, 1994.
- CEPAL, *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, Estudios e Informes, núm. 74, Santiago, 1989.
- CEPAL, *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura, 1962-1989*, Estudios e Informes, núm. 88, Santiago, 1992.
- CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1994-1995*, Santiago, septiembre de 1995.
- Clavijo, Fernando, y José I. Casar (comps.), *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, Lecturas de El Trimestre Económico, núm. 80 (I), Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Espinoza Padierna, Luz Elena, "Desarrollo industrial y apertura comercial. Consideraciones en torno de la formación de recursos humanos", ponencia del IX Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Querétaro, México, 19 a 21 de octubre de 1995.
- Fajnzylber, Fernando, *La industrialización trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México, 1988.
- Martín del Campo, Enrique, *La cooperación científico tecnológica en América Latina*, UNESCO, Montevideo, 1995.
- Martínez Legorreta, Omar (comp.), *Industria, comercio y Estado. Algunas experiencias en la Cuenca del Pacífico*, El Colegio de México, México, 1991.
- Sistema Económico Latinoamericano, "El desarrollo de la pequeña y mediana industria en el contexto de la modernización del aparato productivo y la competitividad en América Latina", I Reunión del Foro Regional sobre Política Industrial, San José, Costa Rica, 27-28 de octubre de 1994 (SP/IR/FRPI/DT, núm. 11).
- Varios autores, *La organización industrial en México*, Siglo XXI Editores e Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México, 1990.
- Varios autores, *La política industrial ante la apertura*, Secofi, Nafin y Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Varios autores, *La política industrial y su armonización en la Comunidad Europea. Reflexiones para el Mercosur*, Documento de Trabajo núm. 3, Centro de Estudios de la Estructura Económica, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, julio de 1995.

23. CEPAL, *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura, 1962-1989*, Estudios e Informes, núm. 88, Santiago, 1992, pp. 7-8.

24. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1994-1995*, op.cit.

## Summaries of articles



**83 Presentation / Homero Urías Brambila**

Free trade policy has increased remarkably the foreign sector importance and has given dynamism to the branches that generate foreign currency. This is proven by the increase and the favourable modifications of export composition, as well as by the participation of new market segments.

**87 Structural Reform, Capital Movements and External Trade in Mexico: Crisis and Stagnation / Ramón Lecuona**

The appreciation in Mexico peso hindered the links between major importers and domestic suppliers, promoting intermediate goods imports, preventing a great number of enterprises from participating in foreign trade activities, and further privileging the consumption of foreign over internally produced goods. Thus, the author examines the way in which the peso appreciation closed off the channels that allow foreign trade to contribute to economic growth and, especially, to social welfare.

**102 Foreign Sector Recent Evolution in Mexico / Julio F. Goicochea**

In spite of the improvement achieved in Mexican balance of payments, the economic situation of this country continues to be difficult. Manufacture exports are not yet on solid ground. The author underlines the need to provide renewed impulse to production and productivity, key elements in overcoming the national challenges of the present and the near future.

**109 Economic Growth and Exports: Evidence for Mexican Manufacturing Industry / Isaac Katz**

The author analyzes empirically the impact on Mexico of having opened its economy, highlighting the economic growth derived from the dynamic export activity. He examines the consequences both of protectionism and free trade policies, and of the real exchange rate on exports, on resource allocation, and on economic growth. Likewise, Katz presents evidence of recent foreign trade development, especially in the case of manufactures, and discusses several policies that could be grouped under "export promotion activities." Lastly, he sets out what could be considered an adequate institutional framework for exports to become a permanent source of economic growth.

**120 Foreign Sector and Restrictions to Mexican Economic Growth / Gerardo Fujii y Eduardo Loría**

Foreign trade in Mexico has experienced major transformation in recent decades, but this activity does not yet have significant participation in that country's economic growth. Fujii identifies the branches with superavit and with deficit during the 1980-1994 period to determine each one's evolution and its contribution to the total balance. This reflects the export sector's structural characteristics; the author concludes an industrial policy must be established.

**128 Manufacturing Goods Export Price Performance in Mexico, 1980-1994 / Juan Pablo Graf Noriega**

In theory, export prices of Mexican manufactures are not determined by the producers, but there is little empirical evidence to sustain such hypothesis. Graf offers time series analysis for certain goods. This exercise constitutes a methodological advance that allows proving the mentioned statement. Likewise, the author discovered that some major exporters have managed to determine their own prices, either because of their goods' differentiation, or because sale volumes give them market power.

**138 Services in External Sector**

*Fernando de Mateo y Françoise Carner*

In times of liberalization in international goods market, the same treatment must be given to services that play a significant role in production of manufactures. Otherwise, not only would the effective protection given to consumer goods decrease, but the bias against their exports would prevail. Thus, external services sector analysis goes beyond available data, naturally incomplete and useless in determining the role played by service trade restrictions (or the lack thereof) in the development scheme followed by Mexico.

**148 The Relationship Between Services and Tourism and Mexican External Sector / Pablo Álvarez Icaza Longoria**

World trends in tourism markets and in that activity's commercialization and promotion are examined to explore both, international visitor affluence and foreign currency this would generate in the year 2000. After analyzing services free trade and its impact on tourism, Alvarez Icaza suggests a policy to make this activity a real contributor to the country's development.

**158 The Southward Integration of Mexico / Alfredo Guerra-Borges**

The author examines the advantages for Mexico of free trade agreements with other Latin-American countries, and how these agreements contribute to regional integration. Guerra-Borges concludes, among other things, that Mexico will probably not increase its active support of integration with the South during the next years, because the insular Caribbean is experiencing difficult problems and for the moment, negotiations with the Mercosur are not foreseen.

**163 Industrialization and Foreign Sector in Mexico and Latin America / Bernardo Olmedo Carranza**

From some reflections on links between industrialization and foreign sector, Olmedo considers that Mexico and the rest of Latin America need an industrial strategy in keeping with foreign and domestic market requirements with the demands of technological innovation, with the socioeconomic importance of small enterprises, and with the direction of the national plan.

# Instrucciones para los olaboradores



1) El envío de un trabajo a *Comercio Exterior* supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español. Asimismo, los autores conceden a la revista el permiso automático para que su material se difunda en antologías y medios magnéticos y fotográficos.

2) Los trabajos deben referirse a la economía o a asuntos de interés general de otras ciencias sociales y se sujetarán al dictamen del Comité Editorial. Son bienvenidas las colaboraciones sobre otras disciplinas siempre y cuando se vinculen a las mencionadas.

3) La colaboración ha de ajustarse a los siguientes lineamientos; de no cumplirse con ellos no se considerará para su publicación.

a) Incluir la siguiente información: *i)* Título del trabajo, de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad. *ii)* Un resumen de su contenido en español e inglés de 40 a 80 palabras aproximadamente. *iii)* Nombre y nacionalidad del autor, con un breve currículum académico y profesional. *iv)* Domicilio, teléfono, fax u otros datos que permitan a *Comercio Exterior* comunicarse fácilmente con el autor.

b] Presentarse en original impreso y copia (incluyendo texto, cuadros, gráficas y otros apoyos) en papel tamaño carta por una sola cara, mecanografiado a doble espacio y sin cortes de palabras. Los cuadros de tres o más columnas, así como las gráficas, figuras y diagramas, se deben presentar cada uno en hojas aparte agrupados al final y señalando en el texto el lugar donde han de insertarse. Los originales deben ser perfectamente claros y precisos (no enviar reducciones de fotocopiadora).

c] Tener una extensión máxima de 30 cuartillas (máximo 52 000 caracteres).

d] Adjuntar un disquete con los archivos de texto en Word para Windows, así como los de los cuadros y de los datos y trazado de gráficas en Excel para Windows, indicando en la cubierta el nombre de cada uno de ellos (un archivo por cada cuadro o gráfica).

e] Disponer las referencias bibliográficas en la forma convencionalmente establecida en español, es decir, en el cuerpo del texto se indican sólo con un número y al pie de página

(o agrupadas al final) las fichas completas correspondientes. La bibliografía adicional se presenta, sin numeración, al final del artículo.

f] Ordenar los datos de las fichas bibliográficas de la siguiente manera:

*i)* Nombre y apellido del autor, *ii)* título del artículo (entrecorinado) y nombre de la revista o libro donde apareció (en cursivas o subrayado) o título del libro (en cursivas o subrayado); *iii)* quién edita; *iv)* ciudad; *v)* año de edición del libro, o fecha, número y volumen de la revista; *vi)* número de páginas o páginas de referencia. Ejemplos:

Mateo Magariños, *Diálogos con Raúl Prebisch*, Banco Nacional de Comercio Exterior-Fondo de Cultura Económica, México, 1991, 260 páginas.

Eduardo S. Bustelo y Ernesto A. Isuani, "El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 5, México, mayo de 1992, pp. 428-432.

Rodrigo Gómez, "El fomento del intercambio comercial en la ALALC: un paso hacia el mercado común latinoamericano", en *Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México*, t. II: *Ensayos conmemorativos*, Banco Nacional de Comercio Exterior-El Colegio de México, México, 1987, pp. 61-69.

g] Los cuadros y las gráficas se deben explicar por sí solos (sin tener que recurrir al texto para su comprensión), no incluir abreviaturas, indicar las unidades y contener todas las notas al pie y las fuentes completas correspondientes.

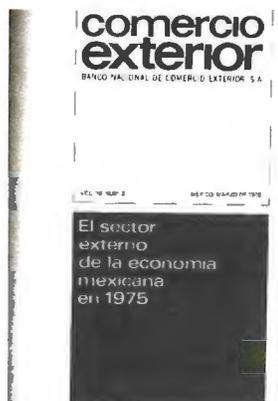
h] Se debe proporcionar, al menos la primera vez, la equivalencia completa de las siglas empleadas en el texto, en la bibliografía y en los cuadros y las gráficas.

i] Se admitirán trabajos en otros idiomas, de preferencia inglés, francés, portugués o italiano. Si se envía una traducción al español, hay que adjuntar el texto en el idioma original.

4) *Comercio Exterior* se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes. No se devuelven los originales.

# comercio exterior

*Cuarenta y cinco años de proporcionar a sus lectores,  
mes con mes, un enfoque multidisciplinario de los  
fenómenos socioeconómicos de México y el mundo.*



## SUSCRIPCIÓN ANUAL POR CORREO CERTIFICADO

México 80 pesos

## SUSCRIPCIONES POR ENVÍO AÉREO

América del Norte,  
Centroamérica y el Caribe 35 dólares  
América del Sur y Europa 45 dólares  
Resto del mundo 55 dólares

## CD-ROM COMERCIO EXTERIOR

México 2 300 pesos  
Resto del mundo 660 dólares

## EJEMPLARES ATRASADOS

México 20 pesos  
Continente americano 5 dólares  
Resto del mundo 7 dólares

## NÚMEROS AGOTADOS EN FOTOCOPIA

México 65 pesos  
Continente americano 14 dólares  
Resto del mundo 16 dólares

## TOMOS ENCUADERNADOS

México 280 pesos  
Resto del mundo 55 dólares

### Tomos disponibles

1974, 1977, 1978, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994 y 1995

### Números agotados

**1951-1983; 1984:** enero, febrero, junio, julio y septiembre-diciembre; **1985:** julio, agosto y octubre-diciembre; **1986:** julio; **1988:** marzo, mayo-julio, septiembre y diciembre; **1989:** abril; **1990:** mayo; **1991:** marzo, abril, octubre y diciembre; **1992:** enero y febrero; **1993:** febrero, y octubre; **1994:** enero y marzo, y **1995:** enero y septiembre.

Los precios incluyen el envío y el impuesto al valor agregado (IVA). El pago debe hacerse con cheque, giro bancario u orden de pago a favor del Banco Nacional de comercio Exterior, S.N.C.

No se aceptan documentos pagaderos en plazas que no sean en México, Canadá o Estados Unidos. En el caso del CD-ROM el pago habrá de hacerse a nombre de Comercializadora Universidad de Colima, S.C.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.  
Gerencia de la Revista Comercio Exterior  
Apartado Postal 21 258, 041000 México, D.F.  
Teléfono 327 6220, fax 327 6214



**BANCOMEXT**