

Apertura comercial y privatización: dos caras del proyecto del gran capital

Patricia Olave C. *

Reiteradamente el candidato pri-ista Carlos Salinas de Gortari ha planteado que habrá "continuidad" en los lineamientos estratégicos de la política económica seguida hasta hoy. La apertura comercial y la entrada al GATT es un proceso "irreversible", porque a dos años de tomada la decisión ha mostrado que fue acertada, afirmó el candidato del partido en el gobierno en una reunión del IEPES. Además, porque dentro de la lógica del proyecto, está el que México se convierta en un país exportador competitivo a nivel internacional.¹

Dentro de las tendencias globales de re-estructuración económica, el proyecto de mayor integración a nivel mundial no carece de lógica. Mientras las economías desarrolladas —sobre todo Estados Unidos— pretenden especializarse en la exportación de servicios y productos altamente sofisticados, las economías de menor desarrollo deberían hacerlo, dependiendo de su grado de industrialización y de sus recursos naturales, en rubros complementarios, bajo el supuesto de mercados libres y de economías abiertas.

El aceleramiento de la competencia internacional y la lucha por los mercados requiere necesariamente que las estrategias exportadoras se funden sobre una base tecnológica elevada, que permita incrementar la productividad y la calidad de los bienes exportables.

El reto de ese proyecto para economías en vías de desarrollo es enorme, dadas las actuales condiciones de rezagos estructurales, la falta de inversión, la escasez de recursos financieros, la inestabilidad económica y el incremento del proteccionismo en los países industrializados, particularmente en el vecino país del norte, que es el mayor demandante de los productos del Tercer Mundo.

Hasta ahora la tónica de las exportaciones, pese a los esfuerzos de diversificación en países como Brasil, Argentina y México —los de mayor desarrollo en la región latinoamericana— han estado sustentadas en materias primas, alimentos, insumos industriales y algunas manufacturas livianas.

El deterioro que sufren los precios internacionales de los bienes primarios, ya sea por los recurrentes ciclos recesivos o por la creciente sustitución biotecnológica, ponen de manifiesto la necesidad de pasar a estadios superiores en la estrategia exportadora. Parece evidente que la vía de obtención de divisas mediante éstos rubros, muestran un agotamiento tendencial en el largo plazo.

En un estudio del Banco Mundial se constataba que de los 33 productos que integran el índice básico de ese organismo internacional (en su mayoría materias primas y alimentos), los precios de 21 de ellos presentaban tendencias a la baja en el período 1982-1985.² En el caso de México, cuyo mayor ingreso de divisas proviene del petróleo, la situación se complica, aún más, dada la gran inestabilidad del crudo en los mercados internacionales.

Así planteadas las cosas, parece evidente que si México persiste en impulsar, como eje principal de la recuperación económica, al sector exportador manufacturero tendrá que pensar en fuertes proyectos de inversión, con elevados componentes tecnológicos. Frente a esta opción y en el marco de la crisis actual, surge entonces una pregunta elemental: ¿quién o quiénes serán los agentes económicos que llevarán adelante la estrategia de reconversión y apertura?, ¿y bajo qué condiciones?

La apertura comercial en México

Es indudable que la alternativa exportadora y de apertura externa no es la única,

pero ha sido la elegida y por la que se ha jugado el gobierno mexicano en los últimos seis años. Dentro de las medidas de apoyo a los sectores exportadores destaca el programa de reducción arancelaria. En 1982 se pagaba en promedio un gravamen que fluctuaba en el 100%, el cual llegó en 1987 al 35%. Durante esos cinco años el 70 por ciento de las importaciones quedaron liberadas del permiso previo.

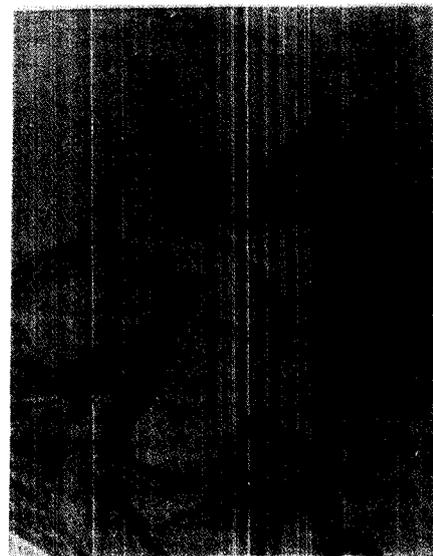
Desde 1986 y como resultado del ingreso al GATT, comenzó a acelerarse la reducción arancelaria, la cual deberá culminar el 31 de octubre de este año. Los aranceles quedarán en un rango de 0 a 30% como puede observarse en el cuadro 1. De las 8 mil 123 fracciones de la Tarifa General de Impuestos a la Importación, sólo 1,058 quedarán en el arancel máximo de 30%, mientras 3 mil 549 estarán sujetas al 10%.

Según el subsecretario de Comercio Exterior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), Bravo Aguilera, este proceso de apertura era necesario para abandonar "un paternalismo mal entendido", ayudando a "bien morir" a empresarios ineficientes que se niegan a modernizarse para competir en los mercados internacionales.

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas.

¹ Ver propuesta de 10 puntos sobre Comercio Exterior de Carlos Salinas de Gortari *La Jornada*, 10 de feb. 1988 p. 13.

² *El Financiero*, 2 de feb. de 1988 p. 35.



Cuadro 1
Programa de Reducción arancelaria
1986-1988.

Situación al 17 de abril de 1986		Proceso gradual de reducción de tasas arancelarias		Situación final 31/10/88	
Núm. de fracciones	tasas	28/02/86	31/12/87	tasas	Núm. de fracciones
251	0	0	0.0	0	279
325	5	0	0.0	0	
3 218	10	10	10.0	10	3 549
53	20	15	12.5	10	
1 372	25	20	20.0	20	1 361
27	30	25	22.5	20	
1 837	40	33	29.0	25	1 876
1 040	50	40	35.0	30	1 058
8 123					8 123

Fuente: Secofi - Subsecretaría de Comercio Exterior. Dirección General de Aranceles.

Por otra parte, el gobierno ha implementado, otra serie de medidas de incentivos, para la exportación, en donde se incluyen: financiamiento, estímulos fiscales, derechos de exportación, importaciones necesarias para la producción de exportaciones, negociaciones internacionales y una política de subvaluación constante del peso, entre otras, que en conjunto pretenden hacer atractivos los movimientos de los sectores que dirijan sus ventas al exterior.

El resultado de toda esta dinámica, ha sido que el rubro de exportaciones sea el único que ha presentado cierto crecimiento en el transcurso del sexenio. De acuerdo a cifras preliminares del Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática (INEGI), durante 1987, las exportaciones alcanzaron los 20,656.6 millones de dólares, incrementándose en un 28.9% en relación al año anterior. Cabe mencionar, que éstas cifras apenas se acercan al nivel alcanzado en 1982, y que están por debajo de 1984, año en que el monto por ventas al exterior sobrepasó los 24 mil millones de dólares.

Importa destacar, sin embargo, que se observa un cambio en la composición de las exportaciones. Para 1987, el 60.2% correspondieron a manufactureras, que representa un incremento de 44.6% respecto a 1986, y un 14.8% superior a las exportaciones petroleras.

Destacando las exportaciones de productos químicos, de caucho y plásticos, así como de motores para vehículos. Durante todo el sexenio las exportaciones manufactureras han observado una dinámica ascendente, mostrando en el año pasado

un salto más o menos importante, como puede verse en la gráfica I.

Otro factor "novedoso" es que el sector privado ha ido ganando terreno en esta actividad. Según el Banco de México, la mitad de las exportaciones de 1987 corresponden al sector privado y de éstas, el 85% pertenecen a industrias que se han visto beneficiadas con los estímulos cambiarios implementados desde 1985.

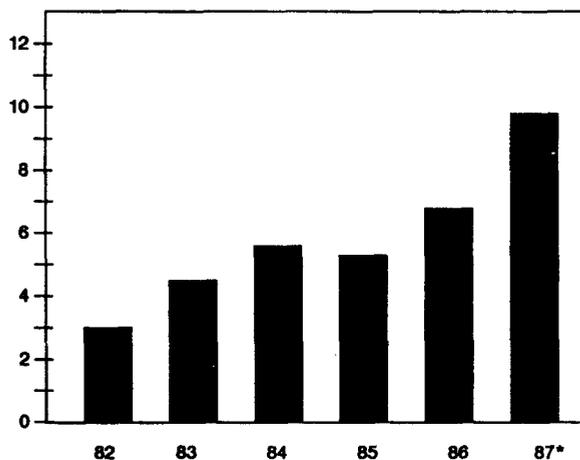
Ahora bien, es indudable que *no todo el sector privado* es el que ha logrado aprovechar la apertura comercial, pues las ventajas comerciales varían en las distintas industrias conforme puedan sortear sus costos de producción. De ello da cuenta, por ejemplo, el escaso dinamismo observado por algunas ramas manufactureras.

Según informes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el volumen de la producción industrial de los grandes establecimientos manufactureros creció en 3.4% durante 1987, destacando empresas exportadoras ligadas a madera (11.7%), productos químicos (8.1%), hule (8.1%), minerales no metálicos (14.8%) y siderurgia (9.4%). En tanto, otros rubros, como alimentos y papel, registraron un crecimiento más moderado: 0.9 y 0.3% respectivamente, cayendo textiles (-12.4%), equipo de transporte (-3.5%) y maquinaria y equipo (-7.4%), ramas más ligadas al consumo interno y al grado de recuperación de la demanda agregada.³

La errática situación del conjunto de la actividad industrial responde, indudablemente, al proceso recesivo general de la economía mexicana, en donde se ha logrado consolidar en forma estructural un sector productivo más o menos equilibrado. Situación histórica, pero que se ha profundizado con la actual crisis.

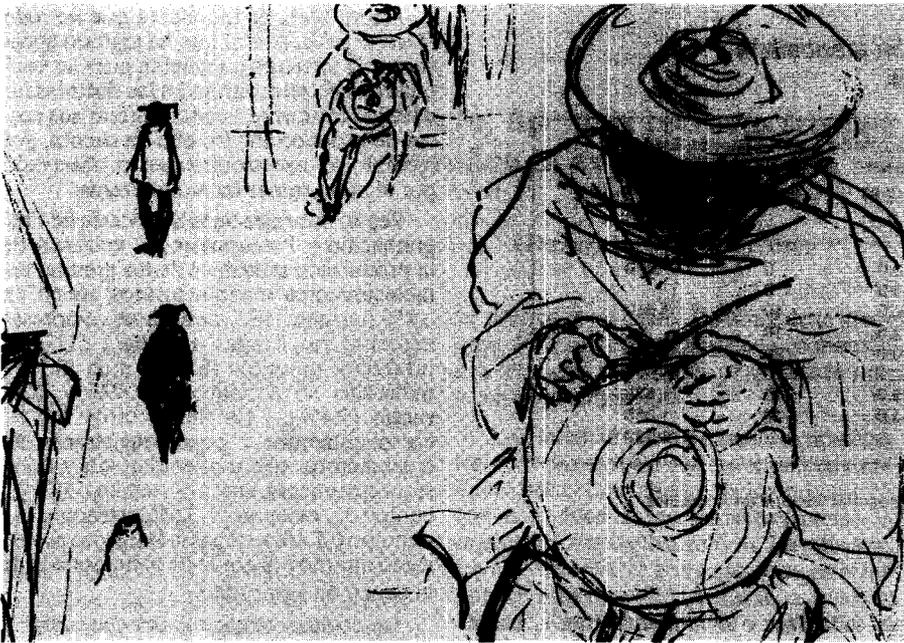
³ *El Financiero* 25 de feb. 1988 p. 32.

Gráfica I



* Cifras preliminares

Fuente: INEGI, tomado de *El Financiero*, 9 de febrero, 1988, p. 44.



Sectores empresariales ligados a la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA), particularmente, pequeños y medianos capitales que se han visto más golpeados por la política de apertura, son los que reiteradamente levantan su voz de protesta, argumentando que sólo un pequeño número de industriales se han beneficiado con esa política, sobre todo, con base en colocar excedentes y no como parte de un proceso permanente de fabricación y comercialización.⁴

¿Cuáles son las empresas exportadoras y que exportan?

Según un documento de la Secofi, 174 empresas, en su mayoría transnacionales, han sido las más dinámicas exportadoras, destacando General Motors, Volkswagen, Chrysler, Nissan, Celanese y Vitro-Flex, entre otras. De la misma fuente, se desprende que las mayores ventas al exterior en 1986 y 1987 fueron partes y refacciones de radio y televisión, autopartes, cobre en bruto o en concentrados, hierro y acero manufacturados, café en grano y jitomate; todos con un crecimiento superior al 90% respecto a 1983.

Estas empresas, consideradas altamente exportadoras han sido "premiadas" con un trato preferencial por parte del gobierno, otorgándoseles 22 mil millones de pesos en

crédito adicionales a los ya proporcionados anteriormente, de 6.7 billones de pesos, que habían sido concebidos mediante el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, durante 1987.⁵

Otras empresas que se han "portado bien" son las maquiladoras, las que en medio de la crisis han mostrado crecimiento. Según la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), en mayo de 1987 el número de establecimientos dedicados a la maquila registraron un incremento anual de 23.3%, en total 1 075 establecimientos, los cuales observaron un incremento del valor agregado de 179.1% anual.⁶ Dicho comportamiento obedece, principalmente, al carácter eminentemente exportador de éstas industrias, en rubros tales como electrónica, autopartes, vestido y confecciones, juguetes y procesos de ensamblado en general.

Son entonces las grandes empresas y las maquiladoras quienes llevan adelante el crecimiento observado en la actividad exportadora, aprovechando los estímulos y apoyos otorgados por la política económica. Sin embargo, esto presenta a nuestro juicio un sesgo bastante "peligroso" e inestable. Si se considera que las empresas maquiladoras son industrias sujetas a las vicisitudes económicas, derivadas de la obtención rápida de altos beneficios con base en abaratar costos de producción, no es ajeno a

ellas, que cancelen, reduzcan o trasladen plantas en momentos en que el mercado se contraiga o entre en dificultades. Además que su incidencia en la industrialización del país es escasa, debido a la poca integración con la planta productiva nacional.

Centrar en gran medida, la alternativa exportadora en este tipo de industrias, bajo el supuesto de que podrían convertirse en ejes "reales" de reestructuración productiva, vuelve a poner a la orden del día la vieja discusión sobre el carácter desnacionalizador y dependiente que podría sumir la recuperación económica en los próximos años.

Por otra parte, si recordamos la tendencia señalada respecto al deterioro internacional del sector exportador primario, tenemos en frente un panorama bastante incierto de cuáles son las bases reales del actual "boom" exportador, sobre todo, si tomamos en cuenta las condiciones adversas que está mostrando la economía mundial.

En este sentido, son válidas las preocupaciones en torno a las fallas estructurales que presenta el sector exportador, pese a los esfuerzos gubernamentales, tales como: la no conformación de un sector exportador nacional fuerte, la excesiva dependencia del mercado norteamericano (más del 80% de las exportaciones mexicanas se dirigen a ese país), y la limitada diversificación de productos con calidad suficiente para competir internacionalmente, en un marco donde los colosos del sudeste asiático llevan años de ventaja.

En el plano interno, pareciera ser que tampoco están suficientemente sustentadas las bases financieras del proyecto. Precizando algunas cifras sobre los costos de la reconversión industrial hacia el exterior, Jesús Flores, director de Estrategia Presupuestal de SPP planteaba que el proceso de apertura comercial requerirá durante los próximos cinco años un piso mínimo de 50 billones de pesos, para garantizar el crecimiento moderado de las exportaciones manufactureras, además, de 62.5 mil millones de pesos para la adquisición de tecnología indispensable para superar la obsolescencia de la planta nacional.⁷ Ante la falta de inversión,⁸ sobre todo, pública, y la fuga de capitales⁹ ¿quién asumirá el reto?

⁷ *El Financiero* 3 de feb. de 1988 p. 43.

⁸ Según el Banco de México, la tasa de inversión respecto al Producto Interno Bruto (PIB) se desplomó de 25% en 1981 a 15.3% en 1987, observándose una baja considerable del porcentaje destinado a la inversión en maquinaria y equipo, la cual disminuyó de 9% (respecto al PIB) en 1981 a 4.3% en 1987. *El Financiero*, 9 de feb. de 1988 p. 47.

El gasto público en inversión ha disminuido de 25.7% (respecto al gasto programable) en 1982 a menos del 10% al finalizar 1988. *El Financiero*, 1 de feb. 1988.

⁴ *El Financiero* 18 de enero de 1988 p. 43 y 26 de enero de 1988 p. 35.

⁵ *El Financiero* 6 de octubre de 1987 p. 37

⁶ *El Financiero* 16 de dic. de 1987 p. 30

Inversión Extranjera Directa y privatización: la otra cara de la apertura externa.

Un hecho conocido es que, durante todo el sexenio en curso, se ha tratado de impulsar una mayor participación del capital extranjero. Sin embargo, no es sino hasta 1986, cuando se comienza a manejar los llamados "Swaps" —instrumentos de canje de deuda externa por acciones de empresas—, que se pone de manifiesto el interés del capital foráneo por invertir en el país.

De acuerdo a información de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, durante 1987 la Inversión Extranjera Directa (IED) se incrementó en 69.4%, cifra equivalente a 3 mil 800 millones de dólares, arrojando un acumulado de 19 mil 500 millones de dólares. Las inversiones foráneas han mostrado una dinámica ascendente en los últimos años, sobre todo, en 1987 como puede verse en la gráfica II.

Indudablemente, los montos ingresados vía Swaps son aún demasiado bajos para dinamizar, en la medida de lo requerido, al sector productivo. Sin embargo, se visualiza un renovado interés por parte del capital extranjero para incorporarse en rubros estratégicos dentro del proyecto de reconversión industrial y reestructuración productiva.

Por otra parte, recientemente fueron publicados en el Diario Oficial las últimas disposiciones para facilitar, aún más, el ingreso de IED. Según éstas, los inversionistas extranjeros podrán tener hasta el 100% de acciones de empresas maquiladoras de exportación y de industrias pequeñas y medianas.

La nueva ley otorga mayor seguridad jurídica, además de que los inversionistas extranjeros ocupan los cargos de administración de empresas mexicanas, con la sola disposición que tengan la calidad de inmigrante. Esta última medida es de suma importancia ya que empresas mexicanas con

se abre a las pequeñas y medianas empresas consideradas como tales aquellas que cumplan con los siguientes requisitos: no realizar ventas netas anuales consolidadas superiores a los 8 millones de dólares y no emplear a más de 500 personas.

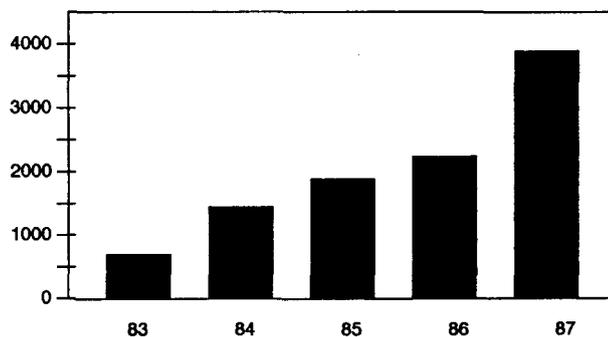
Dentro de las obligaciones que deberán cumplir dichas empresas se menciona que tendrán que exportar por lo menos el 35% del total de su producción anual y presentar saldos superavitarios en su balanza comercial, además de establecerse en zonas descentralizadas. Podrán vender más en el mercado nacional y exportar menos, previo permiso de la Comisión.¹¹

Así, la "continuidad" del proyecto de apertura externa, ante la falta o insuficiencia de inversiones nacionales, pareciera ser que se encamina a abrir totalmente la actividad productiva al capital extranjero, el cual se presenta como la "panacea" en tanto abastecedor de capitales y tecnología que permitan abatir el rezago estructural e histórico de la economía mexicana.

La constatación de éstos hechos quizá no es nada novedoso, ya que desde los primeros planteamientos del gobierno actual se ha manejado la idea de incrementar la productividad y la competitividad externa, bajo el marco de una fuerte modernización del aparato productivo. Lo que sí es novedoso, o quizá fuera de programa, es el hecho de que la crisis y la recesión se ha extendido en el tiempo más allá de cualquiera estimación oficial, lo que hace que se profundice un proceso de apertura a niveles en que pone en franco peligro la estructura productiva nacional, además de reducir en forma "inusitada" la rectoría del Estado en la economía.

A inicios del sexenio, el Estado controlaba más de 1,200 empresas. Al finalizar este periodo presidencial sólo quedarán

Gráfica II



Fuente: MMH V Informe de Gobierno anexo estadístico.

De la cifra de IED ingresada el año pasado, casi el 50% provino de operaciones Swaps, correspondiendo el 70% a inversiones productivas —en actividades como automotriz, metalmecánica, petroquímica, farmacéutica y agricultura—, destinadas básicamente a la exportación. Destacan las inversiones norteamericanas, que totalizan un acumulado de 64.3%¹⁰

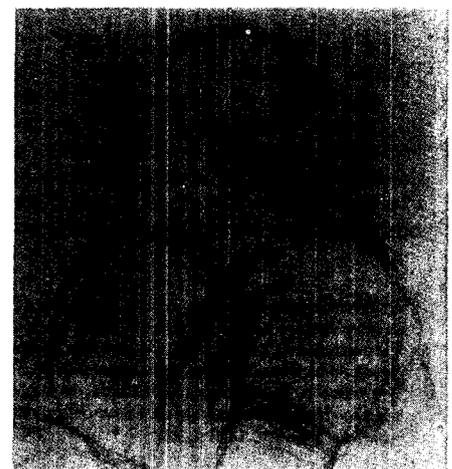
inversión extranjera (con capital nacional de más de 50%) podrán ser manejadas y controladas por empresarios foráneos, sin permiso previo de la Comisión.

Hasta ahora, las disposiciones de incentivo a la IED habían gravitado principalmente en relación a las grandes empresas. Con la nueva reglamentación, el espectro

⁹ Recientemente el presidente de la Asociación Mexicana de Bancos y director de BANAMEX, Fernando Solana, declara a la prensa que los depósitos de mexicanos en el exterior sumaban más de 40 mil millones de dólares, cifra superior a los 75 billones de pesos (34 mil mill. de dólares) manejados por los intermediarios financieros del país.

¹⁰ *El Financiero*, enero de 1988.

¹¹ *El Financiero*, 4 de feb. 1988





237, de las cuales no todas corresponden a actividades no prioritarias.¹² Según, SPP está actualmente en proyecto de desincorporación un nuevo paquete de empresas, las cuales han concretado asociaciones tecnológicas y de capital con firmas extranjeras, con el objetivo de aprovechar las ventajas que estas asociaciones puedan brindar en términos de uso de tecnología de punta y de recursos "frescos".¹³ En este sentido, destacan DIESEL Nancional (DINA), NKS, CLEMEX, Gráfito de México, SIDENA y, tentativamente, Mi-nera de Cananea.

En el caso de DINA, el año pasado firmó contratos con las empresas norteamericanas Chrysler y Navistar, ambas compañías adquirieron el 10 y el 5% del capital respectivamente. Con las nuevas disposiciones podrían incrementar su participación en más de 20%, cada una, encargándose no sólo de las necesidades internas, sino de proyectarse principalmente al comercio mundial de autobuses y camiones.

En cuanto a NKS, CLEMEX y SIDENA, productores de bienes de capital, profundizarán su asociación al capital japonés. Estas empresas, de reciente creación, cuentan con instalaciones modernas y operan con tecnologías de punta. Con este nuevo paquete el Estado abre la posibilidad de incrementar la participación

extranjera en rubros, hasta ahora, considerados prioritarios, como son el transporte masivo y la industria de bienes de capital.

El momento electoral que vive el país, ha servido como "caldo de cultivo" para las presiones del sector privado el cual pugna por una mayor "tajada del pastel". No es gratuito que el gran capital representado en la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPAR-MEX), Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), etc., esté aprovechando la coyuntura para "proponer" medidas encaminadas a acentuar y a acelerar la apertura comercial y el proceso de privatización, incluso, de actividades estratégicas como es el caso de la petroquímica básica, la cual al cierre de este trabajo, iniciaba su paso al sector privado.¹⁴

De esta manera los nuevos incentivos a la IED, la acelerada privatización y desincorporación de empresas estatales, así como la creciente presión, por parte de los grupos empresariales más poderosos del país, pareciera ser que dibujan el panorama y el marco en que ha de desenvolverse la "probable" recuperación económica en los siguientes años.

En medio de la crisis, se perfilan con mayor nitidez los agentes económicos llamados a consolidar el proceso de apertura de la economía mexicana; el gran capital nacional y extranjero.

¹⁴ PEMEX inició gestiones para privatizar por lo menos el 50% de la petroquímica básica, con el objetivo de disminuir "al mínimo técnico posible" las inversiones y financiamientos que el Estado no esté en condiciones de realizar. *El Financiero*, 24 de feb. 1988 p. 43. y 26 de enero 1988 p. 33.

¹² El secretario de Comercio, Héctor Hernández Cervantes, declaró recientemente en Suiza, que el gobierno reducirá su participación de 28 a 13 ramas productivas, abandonando definitivamente actividades como la petroquímica secundaria, la industria farmacéutica y el ensamble de automóviles. *El Financiero*, 1 de feb. 1988 p. 20.

¹³ *El Financiero*, 1 de feb. 1988 p. 39.

MOMENTO económico

FEBRERO-MARZO

34-35

INFORMACIÓN Y ANÁLISIS SOBRE
LA COYUNTURA MEXICANA.

PUBLICACIÓN MENSUAL DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Rector: Jorge Carpizo. Coordinador de Humanidades: Humberto Muñoz. Director del Instituto de Investigaciones Económicas: Fausto Burgueño Lomelí. Secretario Académico: Carlos Bustamante.

Comité Editorial:
Roberto Borja, Arturo Ortiz y Benito Rey

Director: Mario J. Zepeda.
Coordinador del número: María del Carmen del Valle
Edición: Georgina Naufal

Colaboradores: Emilio Romero. Irma Delgado. Magdalena Alba.

Distribución: Ricardo Galicia. DE VENTA EN EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS DE LA UNAM. TORRE II DE HUMANIDADES. 1ER. PISO. APARTADO POSTAL 20-721. MÉXICO 20. D.F. TEL. 550-52-15 EXT. 2904. NÚMERO SUELTO: 1,000 PESOS, 20% DE DESCUENTO EN EJEMPLARES ADQUIRIDOS EN EL IIEC. SUSCRIPCIÓN ANUAL: 10,000 PESOS. INTERIOR 10,000 PESOS. EXTRANJERO 15 DÓLARES. Tipografía y formación: Fenian. Impresión: Multidiseño Gráfico.

Ilustraciones: Luis Nishisawa. Realismo, expresionismo, abstracción. Presentación: Raquel Tibol. UNAM 1984, 101 pp.