

ACADEMIA MEXICANA DE ECONOMÍA POLÍTICA A. C.

COLOQUI PRIMAVERA 2014

A 20 AÑOS DEL TLC

Jueves 29 de mayo de 2014

Mesa 2: Desindustrialización y reindustrialización

EL TLCAN: ¿ESTÍMULO A LA INDUSTRIALIZACIÓN?

Ramón Carlos Torres

El paradigma de la industrialización fue formulado en la posguerra como estrategia para la reconstrucción y el crecimiento de la economía mundial. Desde entonces sigue vigente con fuerza recobrada al emerger el neoliberalismo de los países más poderosos del orbe en los años ochenta del siglo pasado. El paradigma constituye el cimiento de racionalidad económica en el que anida y florece la elaboración y suscripción de acuerdos de libre comercio; el TLCAN es un caso conspicuo.

La división internacional del trabajo, el aprovechamiento de ventajas comparativas y la apertura de los Estados al flujo abierto de mercancías, capitales e inversión, todo ello basado en el libre juego de las fuerzas del mercado, constituyen, conforme a este paradigma, el mecanismo para captar y distribuir los beneficios que derivan de agregar valor e industrializar los bienes y servicios destinados al intercambio finalmente destinados al consumo, la acumulación de capital y la exportación.

Las formulaciones teóricas, con frecuencia sofisticadas, se han encargado de articular argumentos, para darle sentido formal de prueba a la idea central de depositar en el mercado la viabilidad de materializar y maximizar los beneficios que presume la industrialización.

En los países de menor desarrollo, en los más atrasados, se argumenta por quienes hacen suyo este paradigma, que la industrialización es idónea para superar el atraso. Es el vehículo para acelerar la agregación de valor, captar oportunidades de inversión nacional y extranjera, suministrar más abundante y mejor oferta de bienes y servicios destinados a los mercados nacional y del exterior, emplear mano de obra desplazada de sectores de menor productividad —la agricultura en particular—, ampliar la base gravable y comprometer a una sociedad con su futuro, éstos, entre los múltiples y numerosos ingredientes a los que se asocia la industrialización. El paradigma se torna así inapelable, símbolo de progreso, modernidad y bienestar.

Dicho paradigma soslaya consideraciones vitales sobre los vínculos funcionales de la industria con el desarrollo, particularmente cuando dichos vínculos no son favorecidos por las leyes del mercado, y más grave, refuerza rigideces y distorsiones inconvenientes en la estructura productiva nacional que atentan con perpetuar la dependencia, esterilizar la modalidad creadora de la industrialización e inhibir los impulsos al desarrollo. Uno de esos vínculos vitales que el paradigma de la industrialización soslaya es precisamente el papel que juega la industria de bienes de capital para el desarrollo, el crecimiento, la autodeterminación de la estructura productiva nacional y el cambio tecnológico es decir, para propender al tipo de sociedad que se propone alcanzar.

El legado industrial del TLCAN, al que usualmente se refiere como estela de “luces y sombras”, ciertamente arroja signos de éxito en la industrialización y modernización de la economía. A la vez, sus impulsos al desarrollo son débiles y perpetúan modos de producción con resultados muy distantes de las expectativas que suscita la industrialización de un país.

A partir de algunas evidencias empíricas sobre el significado del TLCAN en la industrialización del país, se propone auscultar, se subraya auscultar, en la extinta y vituperada política industrial de sustitución de importaciones, en la política comercial de apertura externa y en la articulación de la industria mexicana con las economías de América del Norte suscriptoras del TLC, donde se ubica lo que en algún momento de la historia económica de este país fue la pretensión de desarrollar la industria de bienes de capital como pivote estratégico del desarrollo. Se trata de auscultar porque una de las características de la industria de bienes de capital es que en la información, el análisis y la formulación de políticas no se evidencian sus atributos funcionales. El propósito final es colocar a este sector en la agenda de las políticas de desarrollo, crecimiento, industrialización y comercio externo y muy en particular en los análisis del TLCAN; constituye un vínculo vital ineludible e irremplazable entre el comercio y la industrialización; la productividad de la economía y la asimilación e innovación tecnológica; y el financiamiento de la inversión y el diseño de la estructura productiva a la que aspira la sociedad, entre otros vínculos vitales.

El peso específico del comercio exterior en la economía mexicana de las últimas dos décadas ha crecido significativamente. El valor en dólares de la exportaciones se multiplicó por siete, el de las importaciones por seis y el déficit comercial se abatió hasta ubicarse el año pasado en solo 1,000 millones de dólares (0.3% de las importaciones). En contraste, al adicionar el comercio de servicios, el déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente supera los 22 mil millones de dólares; el déficit acumulado de las últimas dos décadas es mayor a los 250 mil millones de dólares, a pesar de que su magnitud se contrarresta con el ingreso de divisas de los migrantes, que solo en la última década ascendió a 211 mil millones de dólares. El superávit de la cuenta de capital refleja la intensidad del flujo bruto de inversión extranjera, un acumulado en las dos décadas cercano a 400 mil millones de dólares.

En estos resultados el intenso comercio comercial y de servicios con los países del TLCAN ha sido determinante y le imprime a la economía mexicana un perfil particular; las exportaciones de mercancías a la región crecieron aceleradamente respecto a las importaciones, de modo tal que el superávit comercial fue de 113 mil millones de dólares, equivalente a la casi totalidad del déficit comercial registrado con el resto del mundo. Este perfil, además de estar condicionado por la concentración de los envíos de petróleo a Estados Unidos, se explica de manera relevante por los elevados insumos importados de Asia y otras regiones que realizaron empresas extranjeras establecidas en México para producir y exportar manufacturas terminadas a los países del TLCAN; los registros de la balanza de pagos con la región (superávit comercial, déficit de servicios y superávit de la cuenta de capital) se asocian a este reacomodo industrial.

El reforzamiento en la articulación de la economía mexicana con los países del TLCAN en materia comercial se extiende ampliamente al consumo y la manufactura en múltiples ramas de la

industria donde la automotriz y la electrónica, por citar dos relevantes, cobran especial relevancia. No obstante, es asimétrica la rápida evolución de la exportación de manufacturas con la expectativa de un mayor fortalecimiento de las cadenas industrial. Estudios recientes del INEGI sobre las cadenas de valor de las exportaciones mexicanas de manufacturas contribuyen a ilustrar lo anterior con dos indicadores.

El valor agregado de la exportación de manufacturas globales respecto al de la producción fluctuó en torno al 38% en el período 2003-2012. En el primero de esos años la mitad del valor agregado bruto correspondió a remuneraciones de asalariados y la otra mitad al superávit bruto de operación; al finalizar el período, la proporción de los asalariados disminuyó a 32% y el superávit se elevó a 68%; por ramas industriales los resultados marcaron la misma tendencia, en la fabricación de automóviles y camiones disminuyó de 10% a 6% y en la rama de fabricación de partes para vehículos automotrices decreció de 65% a 34%. Es abrumadora la tendencia de concentrar el valor agregado en los tenedores del capital, en detrimento de los asalariados. Con todas las salvedades del caso, la conclusión es consistente con las evidencias macroeconómicas, el dinamismo de las exportaciones de manufacturas no se refleja con esa intensidad en el crecimiento del PIB o en la generación de empleo, por no referirse a variables como el empleo o la informalidad.

El tratamiento de las manufacturas en el TLCAN se estableció como es usual en la política industrial convencional, por ramas de producción y en algunos casos por ramas integradas para manufacturar productos tipificados relativamente homogéneos. Pero se descuidó el criterio de la función que pueden desempeñar en la economía los productos manufacturados o el potencial que tiene para incorporar tecnología que redunde en la productividad de su uso final. El descuido formó parte de la ausencia de una política industrial para el desarrollo y de la adopción del supuesto de que el beneficio principal de la industria es el criterio estático de cadenas de valor.

No es casual, como lo hace notar en un estudio elaborado por Juan Ayza, en vías de publicación, que Alemania, país altamente industrializado, participe con el 17% de la fabricación mundial de maquinaria y equipo (en una definición restringida de la llamada división 28 de la industria metalmecánica), Japón con el 12%, Estados Unidos con una proporción muy similar y China con el 10%; entre los cuatro países se concentra la mitad de la producción mundial de maquinaria y equipo y si se agregan los demás países de la Unión Europea la proporción asciende al 78%. Estos sitios difieren drásticamente de lo que sucede en otro tipo de industrias, por no referirse a las de ensamble o de fabricación homogénea de bienes de consumo o intermedio.

El TLCAN, además de no incluir consideración alguna al estímulo de los bienes de capital introdujo la disposición expresa de que las entidades públicas, entiéndase PEMEX y CFE, entre otras, debían efectuar licitaciones internacionales para sus proyectos de inversión, sin adoptar medidas de protección a la industria nacional. Con ello culminó el proceso de liquidación de la política de sustitución de importaciones iniciado en la década anterior a la suscripción del TLCAN.

Conviene hacer un repaso histórico sobre los intentos frustrados de replantear la política de sustitución de bienes de consumo e intermedios por los de capital y exportaciones. La finalidad es

poner de relieve que en las sociedades siempre abren espacios para incorporar con visión de futuro la capacidad de hacer industria con fines de interés nacional, si se concilian o supeditan a dicho interés los paradigmas elaborados en los países hegemónicos.

Durante las casi cuatro décadas siguientes a la conclusión del conflicto bélico de 1945, México experimentó un prolongado período de auge en la industria; ésta creció a ritmos superiores a los de la economía, aumentó el coeficiente de inversión, se redujo el de importaciones (sobre todo de bienes de consumo e insumos de uso intermedio), se amplió de manera generalizada y exhaustiva la base industrial y se detonó la capitalización de sectores estratégicos.

También se incurrió en excesos, distorsiones, desequilibrios, insuficiente articulación de encadenamientos industriales y otras deficiencias en la sustitución de importaciones que hicieron aún más complejo y enconchado el debate sobre la industrialización en marcha y sobre su futuro previsible y deseable.

El auge fuertemente arraigado a la llamada sustitución de importaciones, planteó, como es natural, múltiples opciones de rumbo y definición de la política industrial a seguir. Ejemplo de ello fueron las intensas discusiones públicas en los años sesenta respecto al grado de integración nacional deseable, las modalidades de la entonces naciente industria automotriz, el alcance que debía revestir la maquila, la conveniencia de ligar exportaciones de productos básicos con inversión extranjera, el papel de las adquisiciones del sector público, etc. La adaptación al paradigma universal de la industrialización ocupó pues durante esos años un lugar central en el posicionamiento en torno a dichas opciones, por no referirse a intereses y presiones de dentro y fuera a favor de distintas soluciones de industrialización.

La necesidad de completar la política interna de industrialización con la de promover manufacturas de exportación, es decir, fusionar los objetivos de producción para el mercado interno con los de ganar competitividad internacional dio lugar en a la formulación de planteamientos no siempre convergentes. En en los años setenta se formuló e inició en la administración pública una política industrial con funciones activas de fomento y configuración de industrias básicas transformadoras del país.

En particular, se diseñó una estrategia para completar la política interna de industrialización mediante el impulso a la industria de bienes de capital, sector determinante para alcanzar alguna autodeterminación tecnológica, reducir obstáculos limitativos al desarrollo industrial y facilitar el abasto de bienes de producción en ramas estratégicas, como los sectores del petróleo y la electricidad. La Estrategia definió instrumentos de política económica y mecanismos e instituciones idóneos para ese propósito. Se formuló un esquema macroeconómico con dimensión temporal de largo plazo para visualizar las relaciones actuales y potenciales entre inversión, sector externo, crecimiento y estructura productiva; se ponderó la heterogeneidad estructural de la economía y se resaltó la necesaria presencia y diversidad de empresas públicas, privadas, nacionales y extranjeras.

A la etapa de formulación de Estrategia siguió la de estudiar y abordar en detalle los mercados específicos de demanda y oferta de bienes de capital, lo que permitió identificar proyectos de punta que con participación de capitales y tecnología nacional y extranjera dieron lugar al establecimiento de empresas mixtas especializadas en producir maquinaria y equipo.

En una siguiente etapa se orientó la banca de desarrollo al otorgamiento de créditos y de otros apoyos de fomento a las empresas establecidas en el país y a la constitución de nuevas empresas indispensables para ensanchar e integrar la capacidad instalada (particularmente en fundición, forja, pailera y maquinado pesados, fabricación de válvulas, bombas, compresores, motores, equipos de perforación y plataformas petroleras, entre las principales). Se identificaron así mismo sinergias con empresas públicas e institutos de investigación abocados al fomento de la fabricación de maquinaria y equipo para atender requerimientos en la generación de electricidad, siderurgia, minería e industria naval.

De la mayor relevancia fue el fomento de proyectos de inversión en bienes de capital, consistente en identificar, formular, promover y negociar con inversionistas y tecnólogos nacionales y extranjeros la ejecución de un conjunto de proyectos de inversión seleccionados, críticos para hacer viable y rentable las articulaciones prioritarias del sector. El fomento culminó en el primer quinquenio de los ochenta con el “arranque” de operaciones de un núcleo integrado de empresas fabricantes de maquinaria y equipo, capaces de detonar encadenamientos industriales para satisfacer el mercado interno, particularmente el asociado al poder de compra de las entidades públicas, y generar excedentes marginales de exportación.

El núcleo de empresas establecidas en el sector de bienes de capital revistió modalidades que en su momento se determinaron como la mejor fórmula para asegurar la materialización de la Estrategia liderada por el Estado. Se requería de la tecnología especializada propiedad de empresas extranjeras que operan en mercados internacionales de oligopolio y de alentar la participación comprometida del empresariado nacional en una industria naciente, sólo redituable a largo plazo, previo período de aprendizaje, y sujeta a la colocación de sus productos en las entidades públicas.

La Estrategia promovida en los setenta y principios de los ochenta ofreció una alternativa distinta de inserción al paradigma universal de industrialización. Desde luego, como toda alternativa contraría la información editada sobre lo que supuestamente es aceptable escuchar, observar y cuestionar para encontrar respuesta a objetivos preestablecidos en el propio paradigma. Los términos de inserción implicaron tensiones y disensos, por eso constituyó, y sigue constituyendo, un reto formidable de conciliación de intereses.

La crisis mundial de principios de los años ochenta caló profundamente los simientes de la economía mexicana. No es exagerado afirmar que a partir de esos años se abandonó la política económica de Estado aplicada en el país durante las décadas anteriores, con todos sus matices y variantes que no son pocos, para mudar a una nueva que prevalece hasta nuestros días, calificada de manera comprimida como neoliberal.

Tres elementos de esta mudanza fueron característicos: proscribir o reducir la intervención del estado en la vida económica al mínimo indispensable; suprimir restricciones a la movilidad territorial, al interior y entre países, de mercancías, flujos financieros y factores de la producción (excepto mano de obra); y subordinar las prioridades colectivas a la “decisión soberana” de los individuos, con supuestos implícitos de igualdad y democracia, sin considerar que las condiciones sociales, económicas y políticas distan de tales supuestos.

Estos elementos de la mudanza, más acordes con los designios del orden internacional impuesto por las grandes potencias de occidente en la posguerra, revitalizaron el paradigma universal de la industrialización. Las tensiones suscitadas entre diferentes formas de inserción a dicho paradigma se exacerbaron, se rompieron los términos de conciliación entre posiciones no coincidentes y se configuró una nueva forma de adaptación caracterizada por cancelar, hasta donde podía ser posible, posiciones contrarias al libre juego del mercado.

La nueva política industrial configurada desde mediados de los ochenta desterró la Estrategia de la industria de bienes de capital instrumentada en años previos. Se dismantelaron proyectos, empresas y plantas industriales, públicas y privadas; gradualmente naufragaron la mayor parte de las empresas privadas de ingeniería y otras tantas especializadas en construcción de plantas industriales; el número de empresas paraestatales se redujo drásticamente y las que prevalecieron se concentraron en algunos sectores estratégicos --energía principalmente--excluyendo bienes de capital; se contrajo la preparación de recursos humanos y la investigación tecnológica especializada en éste sector; la empresa privada y los institutos de investigación disminuyeron su atención a la fabricación de bienes de capital; fueron cerradas múltiples empresas privadas que operaban en la producción de estos bienes y se elevó el abasto importado de maquinaria y equipo para atender la inversión pública, de por sí abatida sensiblemente.

En contraparte, se alentaron múltiples mecanismos promotores a favor de la eficiencia, la competitividad internacional y la instalación de empresas en sectores seleccionados capaces de integrarse a los mercados del exterior (industria automotriz, electrónica, productos de línea blanca, alimentos y bebidas, entre otros).

En fin, el nuevo motor de crecimiento de la industria y en buena medida de la economía, se instaló primordial y gradualmente en la exportación de manufacturas en ramas seleccionadas del consumo, la producción de partes y componentes integradas a la estructura de empresas transnacionales y, en menor medida, el mercado interno con crecimiento modesto fuertemente abastecido con importaciones. El TLCAN se inscribió en ese marco conceptual. Una debilidad de las articulaciones estructurales de este motor se pone de manifiesto al comparar los indicadores expansivos de la exportación con la reacción menos dinámica del resto de la actividad económica.

La experiencia para desarrollar la industria de bienes de capital en los años setenta y principios de los ochenta no es desde luego replicable. Las circunstancias son otras. Los Estados, el nuestro, han mermado sus facultades soberanas y asimétricamente se han amplificado las expectativas de su actuación. Sin embargo, la experiencia sobre lo acontecido puede ser valiosa si se aspira a bosquejar la política industrial que la sociedad reclama en función de sus prelações.

El objetivo de promover las fuentes renovables de energía en las condiciones actuales del país es un buen ejemplo de lo anterior. Además de diferentes circunstancias nacionales, las estrategias y mecanismos de promoción difieren entre países, según sea el lugar donde se coloca el acento de las fuentes renovables como vehículo para combatir el cambio climático, abatir la contaminación local o regional, procurar la seguridad y diversificación energética, hacer frente a la escasez de acceso a fuentes fósiles de energía, o movilizar el aprovechamiento de recursos internos. No obstante estas diferencias, es habitual y común que los países exitosos promueven el desarrollo de las energías renovables en un todo continuo de eslabones, desde la concepción, investigación, instalación de equipos y facilidades, operación, creación del mercado interno y de exportación, hasta la retroalimentación, creatividad y mejoramiento permanente de procesos.

En la continuidad de éstos eslabones, el conocimiento y la capacidad de fabricación de los bienes y servicios requeridos en el montaje de instalaciones es determinante para dominar y direccionar los mercados y la tecnología de las fuentes renovables de energía; se amalgama la investigación, el desarrollo de tecnologías (incluyendo diseño, adaptación, innovación y creatividad), la ingeniería, la capacitación de recursos humanos y el estímulo a la incorporación del empresariado del país en la industria naciente.

Evidencias empíricas de lo anterior hay varias. Países líderes a nivel mundial en generación eólica y solar, España y Alemania por citar sólo dos casos, desarrollaron sus mercados internos al tiempo que sus empresas se convirtieron en grandes exportadores de tecnología y equipos para esos propósitos. Brasil es un caso singular de anticipación histórica, desde los años setenta, casi sin interrupción, desarrolló su industria de bienes de capital, al tiempo que la orientó gradualmente a cubrir objetivos nacionales de innovación en la agroindustria y la industria automotriz para finalmente dominar cabalmente la elaboración y el uso de biocombustibles a base de caña de azúcar. Con ello no sólo impulsó la economía nacional en sus particularidades agrícola, energética e industrial, con las consecuencias previsibles en empleo, ingreso, mercado interno, desarrollo tecnológico, autodeterminación energética, etc., sino que además se colocó a la vanguardia mundial para incursionar en la llamada segunda generación de biocombustibles a base de celulósicos. China se ha vuelto un caso paradigmático. México incluso tuvo en la geotermia una experiencia formidable; desde el Estado, con el acompañamiento articulado de proveedores nacionales de bienes de capital, dio un salto para convertirse en pocos años en uno de los líderes mundiales en la explotación de este recurso natural.

La lección es que un elemento estratégico para desarrollar una actividad, en este caso del ejemplo las energías renovables, es constituir a la industria de bienes de capital en una de las palancas detonantes de la acción.

Colocar este objetivo en la agenda nacional de la política comercial externa, el TLCAN en particular, puede ser una forma de movilizar intereses y actores; la fortaleza estaría en la decisión y el planteamiento instrumental para socializar y promover una amplia participación en torno al objetivo propuesto. Las reglas que ofrece el TLCAN no son favorables para estos propósitos pero significa a su vez una forma de crear condiciones para modificar dichas reglas.