

NEOLIBERALISMO, INDUSTRIALIZACIÓN EXPORTADORA
Y CRECIMIENTO ENDÓGENO
(RESEÑA Y DOS COMENTARIOS AL LIBRO
DE ENRIQUE DUSSEL PETERS, *POLARIZING MEXICO.
THE IMPACT OF LIBERALIZATION STRATEGY*)

GERARDO FUJII*

A fines del año pasado fue publicado el más reciente libro de Enrique Dussel Peters *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy* (Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2000). El objetivo central del trabajo es el señalado en el título: evaluar los resultados de la estrategia de desarrollo económico seguida por México a partir de fines de la década de los ochenta. La hipótesis fundamental que guía la exposición es que esta estrategia, caracterizada por Dussel como de liberalización, ha conducido a la creciente polarización del país en los planos económico, social y territorial, lo que se ha derivado de la capacidad de determinados segmentos de la economía y de la sociedad mexicanas para hacer frente a los desafíos planteados por la nueva estrategia, mientras que otros numerosos sectores han permanecido al margen de sus beneficios. Según Dussel, la persistencia y profundización de este desequilibrio puede terminar planteando dudas acerca de la viabilidad económica y social de la estrategia de liberalización.

La exposición se despliega de la siguiente manera: el capítulo I plantea el debate sobre las estrategias de desarrollo económico que se ha da-

* Profesor titular “C” de tiempo completo, Facultad de Economía, UNAM,
fujii@servidor.unam.mx

do a partir de la década de los ochenta con el propósito de elucidar los fundamentos teóricos del nuevo curso y así caracterizar en forma precisa la nueva estrategia de desarrollo seguida por el país, y en el II se detallan las características fundamentales del programa de liberalización emprendido por México y los problemas macroeconómicos que se derivan de él. Posteriormente, de los capítulos III a VII, esta estrategia es evaluada en diversos planos: por sus efectos sobre las variables macroeconómicas más relevantes (capítulo III); sobre la industria manufacturera (capítulo IV); sobre la inversión extranjera (capítulo V); por el impacto social que ha tenido (capítulo VI) y en el plano de las regiones del país (capítulo VII). El libro termina con un capítulo de conclusiones, en el que se destacan tres temas: algunos campos de investigación abiertos hacia el futuro, las lecciones de la experiencia liberalizadora mexicana y algunas ideas sobre las alternativas a esta estrategia.

En esta reseña quiero concentrarme en dos puntos en los que tengo diferencias de opinión con el apreciado autor de un trabajo que, en definitiva, muestra fehacientemente que la liberalización no está conduciendo al desarrollo económico y social en el sentido que beneficie a la mayor parte de la población.

¿ES UN PROGRAMA NEOLIBERAL?

Es ampliamente difundida la caracterización de la nueva estrategia como neoliberal. Dussel se deslinda radicalmente de esta opinión, estableciendo un corte nítido entre esta línea de pensamiento y la estrategia liberalizadora contemporánea: según Dussel, esta corriente inspiró los proyectos de dictadores como Pinochet, postula que "...el neoliberalismo no es en la actualidad el principal marco conceptual ni de formulación de políticas en la mayor parte de América Latina y de otros continentes" (p. 33). Sostiene que "el pensamiento neoliberal es profundamente dogmático y es una teoría que legitima el *status quo*, explícitamente del capitalismo, y va mucho más allá de la teoría y política económicas. El mercado pasa a ser la primera y única institución necesaria para la sociedad y la econo-

mía” (p. 30), mientras que la liberalización se reduce básicamente a la liberalización de la economía.

Son conocidas las circunstancias que condujeron al pleno dominio del keynesianismo en los países desarrollados, en las mismas décadas en que la estrategia de desarrollo económico de América Latina estaba profundamente influida por el pensamiento de la CEPAL, el que podría definirse como la versión desarrollista del keynesianismo. El elemento común a ambas corrientes es el papel que le asignan al Estado en la economía en virtud de las limitaciones del mercado. Sin embargo, hay diferencias cruciales entre el objetivo y la amplitud de las políticas estatales que proponen estas corrientes. Mientras Keynes estaba concentrado en las políticas monetaria y fiscal con el propósito de lograr el pleno empleo y la atenuación de las fluctuaciones de la economía, el propósito de la CEPAL era promover la transformación estructural de las economías de la región como condición para lograr el crecimiento y el desarrollo económicos.

El elemento central de la transformación estructural de la CEPAL lo constituyó el proceso de industrialización, para lo cual se requiere el apoyo del Estado en diversos planos: por una parte, mediante la protección inicial ante la competencia externa, bajo el argumento de la industria infante; por la otra, a través de inversiones públicas en infraestructura y en industrias productoras de insumos de uso difundido, tales como la energía y el acero, y, por último, mediante reformas estructurales que permitieran la ampliación del mercado interno para los bienes producidos por la industria interna.

El neoliberalismo es una reacción tanto al keynesianismo y al socialismo como al desarrollismo. Concibiendo al neoliberalismo como la corriente que surgió con Hayek y Popper que representa, por una parte, un retorno a las ideas originales del liberalismo de defensa de la sociedad frente al Estado, a lo cual, a partir de la década de los treinta, se le añaden la defensa del mercado frente a la planificación y a la regulación estatal de la economía y del derecho de los individuos frente al poder de las autoridades. Estos planteamientos fueron posteriormente ampliados

por Friedman, quien argumentó que generalmente el Estado actúa en contra de los intereses de la población, por Nozick, quien se pronunció por el Estado mínimo, y por Buchanan, quien señaló las ventajas de un mínimo de regulación. En conjunto, sus planteamientos de reforma van más allá de la economía, pudiéndose afirmar que se pronuncian por la reorganización no sólo de la economía sino del conjunto de la sociedad con base en los principios del mercado.

El programa de reformas estructurales de las economías de América Latina emprendido a partir de la década de los ochenta está inspirado por la idea fundamental de que a medida que se amplíe la esfera del mercado la asignación de los recursos será más eficiente. Esto condujo a la privatización de las empresas públicas, a la desregulación de la formación de precios y a la liberación comercial y de los flujos de capital.

En conclusión, aunque la corriente neoliberal entiende que no sólo la economía, sino que el conjunto de la sociedad debe ser estructurado con base en los principios del mercado, mientras que el programa de liberalización se refiere sólo a la organización de la economía con base en estos principios, en lo concerniente a la esfera de la economía sus principios no son contradictorios. Por tanto, podría afirmarse que el programa de liberalización constituye la aplicación del neoliberalismo al campo de la economía.

¿EN QUÉ SENTIDO LA INDUSTRIALIZACIÓN EXPORTADORA NO ESTÁ GENERANDO CONDICIONES PARA EL CRECIMIENTO ENDÓGENO?

De acuerdo con Dussel, México y otros países han sustituido la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones por la de industrialización orientada hacia las exportaciones. Para abordar el punto de las limitaciones de esta estrategia hay que explicar, en primer lugar, en qué ha consistido el elemento central para transformar a una industria dedicada a producir básicamente para el mercado interno en una planta industrial exportadora.

En la primera fase del proceso de liberalización no se siguió una estrategia industrial orientada hacia el exterior. El aumento de las exportaciones industriales en la década de los ochenta se derivó de la contracción del mercado interno, provocada por las políticas de estabilización y por la necesidad de equilibrar el sector externo. Esto determinó que algunas empresas intentaran compensar esta caída a través de la expansión de las exportaciones. Posteriormente, se estimuló el crecimiento de la industria maquiladora, básicamente a través del tratamiento legal que reciben las importaciones de insumos, que permitió aprovechar la ventaja de la economía mexicana en términos de salarios, lo que estimuló la expansión de industrias intensivas en trabajo orientadas hacia la exportación. Un tratamiento semejante se extendió al resto de la industria a través del Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), que permitió a los exportadores la importación temporal de insumos para producir productos destinados al mercado exterior sin el pago de aranceles ni del impuesto al valor agregado. Otro elemento de la estrategia para orientar la industria hacia el exterior fue el Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), que incluye medidas fiscales y administrativas para favorecer a este sector. Por último, con respecto a las empresas transnacionales que contribuyen con una proporción significativa de las exportaciones industriales del país, su expansión se vio favorecida por el levantamiento de las restricciones que limitaban la participación del capital extranjero.

En definitiva, la estrategia de industrialización orientada hacia el exterior no opera a través de un sistema de precios diferente del definido por el mercado mundial. En este sentido, aunque efectivamente, como lo señala Dussel, “la industrialización orientada hacia las exportaciones y el neoliberalismo son conceptual e históricamente diferentes” (p. 33), se trata de una estrategia que es perfectamente congruente con, al menos, el programa de liberalización.

De las características que adoptó la estrategia industrializadora se van a derivar sus limitaciones para promover el desarrollo económico del país. De acuerdo con Dussel, de la asociación directa entre exportaciones

y crecimiento económico “no es posible concluir que el crecimiento de las exportaciones es la causa del crecimiento económico...” (p. 17), lo que lo lleva a señalar que entre los aportes de las investigaciones recientes sobre la teoría del desarrollo se destaca la relevancia en la generación de “condiciones endógenas de crecimiento” para las unidades económicas, sean empresas, regiones y países (p. 20). De acuerdo con Dussel, una de corrientes que destaca este punto es el nuevo enfoque neoclásico sobre el crecimiento económico, que enfatiza el papel del capital humano en la generación del crecimiento, que es la esencia de la teoría del crecimiento endógeno. Esta denominación la entiendo en el sentido de que, al sustituir el supuesto de rendimientos decrecientes al capital del modelo de Solow por el de rendimientos constantes o crecientes, el crecimiento pasa a ser endógenamente determinado por la inversión. Sin embargo, sigo convencido que la limitación de este enfoque es el mismo del la teoría neoclásica convencional del crecimiento: que ve que la restricción al crecimiento está determinada por la oferta de factores. Sin embargo, si se acepta que la oferta de factores siempre se va adaptando a la evolución de la demanda por ellos, el problema se traslada a precisar los factores que limitan la expansión de la demanda y, por tanto, el crecimiento del producto. En esta perspectiva, son las restricciones impuestas por el balance de pagos las que determinan los límites al crecimiento de la economía, por lo que la industrialización orientada hacia las exportaciones puede ser entendida como un movimiento tendiente a debilitar las restricciones de balance de pagos al crecimiento. Lo que hay que explicar, entonces, es por qué, no obstante el enorme dinamismo que experimentaron las exportaciones industriales de México, el país sólo puede alcanzar una tasa de crecimiento relativamente modesta para mantener un sector externo relativamente equilibrado. Esto se debe a que el crecimiento determina un expansión desproporcionada de las importaciones, lo que se explica por la desestructuración de la industria nacional, que en grado creciente procesa insumos de origen importado u opera como ensambladora de partes adquiridas en el exterior. Por tanto, el crecimiento de las exportaciones industriales no arrastra al resto de la economía, de lo que

se deriva el carácter polarizador de la dinámica de la economía: las empresas exportadoras no estimulan el crecimiento de las empresas que podrían abastecerlas de insumos, las regiones en las que están localizadas las industrias exportadoras no están conectadas por lazos económicos con el resto del país y el efecto sobre el empleo que tiene la expansión de las exportaciones no se traduce en la generación de empleos indirectos. Creo que en este sentido puede entenderse que la industrialización exportadora, que opera como una economía de enclave, no genera condiciones endógenas para el crecimiento, de lo que se deriva su carácter polarizador, que tan bien está mostrado en el libro de Dussel.