COMPETITIVIDAD, CLAVE PARA ALCANZAR LOS ANHELOS DE DIVERSIFICACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO

Alfonso Nieto

Resumen

Los tratados de libre comercio (tlc) en vigor han incrementado el volumen de comercio exterior (importaciones y exportaciones), pero no han permitido la diversificación. La razón más importante es que la economía de México no tiene la competitividad para penetrar en los mercados donde se tiene acceso preferencial. El autor propone una serie de medidas para mejorar la competitividad y, de esta manera, aprovechar los tlc y atraer mayor inversión extranjera directa (IED); estas medidas son de índole económico, político-social y de seguridad nacional. Ellas, además de ayudar en el campo internacional, contribuirían a mejorar las condiciones para el desarrollo interno.

Abstract

The treaties free commerce (tlc) in vigour have increased the exterior volume of commerce (importing and exports), but have not permitted the diversification. The most important reason is that the economy of Mexico does not have the competitiveness to penetrate in the markets where has preferential access. The author proposes a series of measures to improve the competitiveness and, in this manner, to take advantage of the tlc and to attract greater direct foreign investment (IED); these measures are of political-social, economic kind and of national security. They, besides helping in the international field, they would contribute to improve the conditions for the internal development.

En la jerga comercial mexicana, diversificar es sinónimo de comerciar con cualquier país que no sea EUA

Debido a la vecindad de México con una economía tan poderosa como la estadounidense, nuestras relaciones económicas con el exterior están concentradas en la Unión Americana. El 75% de nuestro comercio exterior y el 67% de la Inversión Extranjera Directa (IED) se realiza con Estados Unidos (EUA). En las últimas décadas los gobiernos sucesivos han buscado diversificar nuestras relaciones económicas, los resultados indican que no es suficiente negociar tratados de libre comercio con diferentes países y regiones del mundo, es preciso aumentar la competitividad de los productos mexicanos y, en general, de la economía nacional.

¿Por qué diversificar? La política comercial y la estrategia para atraer IED son instrumentos de desarrollo, y por tanto deben estar articulados con la economía interna y procurar que los beneficios que producen lleguen a todos los sectores sociales. De la misma manera, la competitividad de nuestra economía no sólo tiene repercusiones internas, sino también determina el grado de éxito de los productos mexicanos en el exterior.

La diversificación de los mercados externos y de las fuentes de financiamiento hace menos vulnerable al país a decisiones unilaterales tomadas por el principal destino y origen de nuestro comercio exterior. Expresado de otra manera, contribuye a reforzar nuestra soberanía.

El grado de diversificación está en función de varios factores, los cuales pueden agruparse en tres rubros: económicos, político-sociales y de seguridad nacional. A continuación nos referiremos a ellos.

Factores económicos

La competitividad de una economía está determinada por la fortaleza y eficiencia de su planta industrial; extensión y calidad de su infraestruc-

tura de comunicaciones; nivel educativo de su población; disciplina de su fuerza laboral; tecnología empleada en los procesos productivos; acceso a energía confiable a precios adecuados; acceso a los mercados internacionales; disponibilidad de recursos naturales, por la eficacia de su sistema financiero; eficiencia administrativa de los sectores público y privado entre otros.

Sin estas características, los gobiernos pueden instrumentar políticas bien intencionadas, pero no se lograrán los objetivos deseados. A continuación se mencionan algunos de los esfuerzos realizados en el pasado por diversos gobiernos de México:

- El presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, con el objetivo de abrir mercados en otras latitudes.

- En la época que México tendía a ser un mono exportador (cuando el petróleo representaba el 80% de la captación de divisas), el presidente José López Portillo (1976-1982) buscó la diversificación de los mercados de exportación de ese energético, no sólo en países latinoamericanos, sino también en europeos y en asiáticos. En algunas ocasiones, exportando a precios menores a los pactados con los estadounidenses, en aras de no depender de un solo comprador.

- El ingreso de México al GATT, en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982-1989), tuvo un claro objetivo de diversificación, a buscar mejor acceso para nuestros productos en países miembros de lo que ahora es Organización Mundial del Comercio (OMC).

- Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) se negociaron varios tratados de libre comercio; sobresalió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá. Si bien este Tratado dejó clara la intención de aumentar nuestra participación en la economía internacional, el único elemento real de diversificación fue el componente trilateral, con la incorporación de Canadá. En ese mismo sexenio se negociaron tratados, además, con Chile, Colombia y Venezuela, Israel, etcétera, éstos sí, con la franca intención de diversificar los mercados de exportación. Asimismo, se ingresó a la APEC

buscando reforzar nuestro comercio con las economías de Asia-Pacífico, y a la OCDE, tratando de atraer mayor inversión extranjera de los países más ricos.

- En el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se negoció un TLC con la Unión Europea y se firmaron diversos Acuerdos de Complementación Económica con países latinoamericanos. De igual manera, en el campo de la IED se negociaron Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPRI) con diversos países. Estos acuerdos buscan dar mayor seguridad a la IED que se establezca en el país.

- En el presente sexenio se está negociando un tratado de libre comercio con Japón y se buscan otros acuerdos económicos con países de Europa y de Sudamérica. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006¹ (capítulo de política exterior) se establece como estrategia

...la *diversificación* de nuestras relaciones exteriores; incluye también una ampliación e intensificación de nuestra relación con Europa y la región Asia-Pacífico. México buscará fortalecer las relaciones económicas y comerciales a fin de *diversificar* nuestros mercados internacionales, así como las fuentes de inversión extranjera.

Factores político-sociales

La estabilidad política y el Estado de Derecho son elementos de gran importancia para que los capitales internacionales lleguen a (y permanezcan en) México. Aunque todavía falta mucho por recorrer en este camino,

¹ En el capítulo Crecimiento con Calidad, del PND 2001-2006, en concreto en el apartado de Objetivos Rectores y Estrategias se establece: "México tiene hoy la oportunidad de aprovechar plenamente el acceso preferencial logrado mediante los acuerdos comerciales firmados con 32 naciones de tres continentes. Con ello puede no sólo lograrse una mayor captación de inversión extranjera —la cual alcanzó más de 84 000 millones de dólares en el periodo 1994-2000—, sino también penetrar en nuevos mercados, *diversificando* su comercio, incorporando nuevas tecnologías y mejores sistemas de administración en las empresas". El cursivo es del autor de este ensayo.

no se puede negar que en México se han registrado avances importantes en estos campos durante los últimos lustros.

Por otro lado, cada vez se escuchan más voces que señalan que los mexicanos no contamos con un modelo de país, un paradigma del tipo de Nación que queremos ser en el mediano plazo.² En ese sentido, el Premio Nobel de Economía 2001, Joseph Stiglitz, comentó en su reciente viaje a México que nadie le había podido decir qué tipo de país deseaba ser México en el futuro. Señaló que a pesar de haber formulado esa pregunta a las personas con quienes se reunió, incluyendo a académicos y a altos representantes de organizaciones empresariales y del gobierno, sus respuestas se quedaban en la necesidad de avanzar en las reformas laboral, fiscal y del sector eléctrico.

Es preciso definir, a la brevedad, el proyecto de Nación que deseamos los mexicanos en las nuevas condiciones de vida democrática y de globalización con las que México entra al siglo XXI. Un acuerdo nacional y de largo alcance, en cuya elaboración participen las principales fuerzas políticas, económicas y sociales, permitirá al gobierno tomar decisiones con mayor seguridad, ante las eventualidades que la misma globalización nos presenta.

La sociedad mexicana otorga un alto valor al sentido de independencia. En el imaginario colectivo existe la idea de que depender demasiado del país vecino del norte nos debilita, al minar nuestra soberanía y al reducir los “grados de libertad” de la política nacional, lo que también determina la necesidad de trabajar hacia relaciones económicas internacionales más diversificadas.

² La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien es el marco jurídico, no define con detalle un modelo específico de país. Prueba de ello es que con la misma Constitución se han tomado decisiones tan distintas como no ingresar al GATT (durante el sexenio de José López Portillo) y de formar parte de este Acuerdo (sexenio de Miguel de la Madrid), o de nacionalizar la banca, después privatizarla y ahora extranjerizarla. Sin duda alguna, la cada vez mas necesaria Reforma del Estado buscaría definir con mayor precisión algunos aspectos del desarrollo de México.

Factores de seguridad

Las políticas nacionales e internacionales de México que buscan la diversificación deben tomar en cuenta factores de seguridad. En cuanto al aspecto nacional, la falta de seguridad eleva los costos de producción y comercialización, además desincentiva la inversión productiva. En el internacional, los altos niveles de inseguridad impiden que la IED fluya en los montos que requiere México.

Por un lado, la seguridad jurídica debe garantizar la aplicación universal de la ley y dar confianza a los inversionistas, nacionales y extranjeros. En el campo mexicano todavía se nota desconfianza por los riesgos de invasiones y despojos de tierras. Por otro lado, aun nos falta mucho por hacer para aumentar la seguridad pública. La falta de ésta, además de incrementar los costos (robos de mercancía, necesidad de contratar seguridad privada y adquisición de costosos seguros para los ejecutivos, etcétera) genera un clima que no es propicio para la actividad económica en general.

Resultados de la política de diversificación

La política de diversificación ha sido una constante en las prioridades del país y —sin duda— lo continuará siendo. No obstante, si los productos mexicanos no son suficientemente competitivos, los esfuerzos de diversificación serán insuficientes para disminuir la concentración de nuestro comercio en la Unión Americana.

La apertura de nuestra economía ha traído grandes ventajas para las empresas mayores y más competitivas; sin embargo, todavía nos falta mucho para incrementar la competitividad de la mayoría de los productos “Hecho en México”, de manera que se pueda aprovechar plenamente la amplia red de tratados de libre comercio con la que contamos.³ La aper-

³ México tiene en vigor 10 acuerdos de libre comercio, con 31 países. Esto significa un acceso preferencial a un mercado de 850 millones de consumidores. Los tratados vigentes son con Chile; EUA y Canadá (Tratado de Libre Comercio de América del

tura de la economía mexicana, realizada durante los pasados 18 años. contribuyó de manera significativa a hacer de México una potencia exportadora (la octava en el mundo, señala la Secretaría de Economía). No obstante, tendría una mejor posición internacional si nuestros productos tuvieran éxito en otros mercados, además del estadounidense.

Al analizar las estadísticas comerciales de México, se observa que en el año 2002 el 76% de nuestro comercio total (exportaciones más importaciones) fue con Estados Unidos;⁴ este porcentaje no ha variado de manera significativa desde 1993. Sin embargo, al analizar por separado las exportaciones y las importaciones, destaca que el 89% de las ventas al exterior tenía como destino EUA y el 63% de nuestras compras provenía de ese país. Es decir, nuestras exportaciones están menos diversificadas que nuestras importaciones. De hecho, la participación de EUA en nuestras exportaciones ha aumentado de 83% en 1993 a 89% en 2002. Por el lado de las importaciones, la participación de EUA bajó de 69% en 1993, a 63% en 2002.

La IED ha observado una tendencia hacia la concentración en EUA —de acuerdo con datos de la Secretaría de Economía—: en 1994 fue del 47%; en 1999, de 54% y recientemente aumentó a 71% (2002).⁵

Desde el punto de vista teórico, los cambios en los sistemas productivos y los flujos comerciales con el exterior están determinados por los movimientos del capital extranjero; esto es, la IED marca el camino que habrán de seguir las importaciones y las exportaciones futuras.⁶

Norte —TLCAN); Colombia y Venezuela (Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres); Costa Rica; Bolivia; Nicaragua; Israel; la Unión Europea (TLCUEM, con los 15 países miembros y los que se integren a partir de mayo del 2004); Islandia; Liechtenstein Noruega y Suiza (EFTA) y con el Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras).

⁴ Estos porcentajes fueron obtenidos por el autor con base en datos de comercio exterior publicados en la página Internet de la Secretaría de Economía (ver cuadros 1, 2 y 3).

⁵ El año 2001 fue atípico, al darse una inversión especial elevada, la compra de Banamex (ver cuadro 4).

⁶ En la lucha por atraer IED, México ha hecho un buen papel, al haber lograd

Los modestos logros obtenidos por las políticas de diversificación dan cuenta, empero, del gran magneto que es la economía norteamericana. Esa “atracción” hacia el norte no es casual, pues las operaciones entre las empresas trasnacionales (ET)⁷ representan un alto porcentaje del comercio internacional; de esta manera, se puede afirmar que el comercio en el TLCAN es mayoritariamente “intra firmas”. En ese campo, es relativamente poco lo que puede lograr una política exterior para modificar las decisiones de las ET. El *quid* sería incrementar la competitividad de los productos nacionales. El gobierno de México podría llevar a cabo los cambios que permitirían a las empresas ser más eficientes y productivas y, así, nuestros productos podrían competir mejor en otros mercados.

Programa Integral de Diversificación: estrategias y acciones propuestas

Conforme con la argumentación anterior, a continuación se proponen acciones orientadas a diversificar el comercio exterior de nuestro país y a ampliar los orígenes y montos de la IED. Varias recomendaciones están claramente dirigidas a aumentar la competitividad de los productos mexicanos y de la economía mexicana, en su conjunto.

Acciones en el campo económico

a) *Infraestructura*. El desarrollo de la infraestructura hará más

promedios anuales entre 10 y 12 mil millones de dólares, lo que lo convierte en el segundo lugar de las economías en desarrollo, después de China (cuyo promedio asciende a 40 mil millones de dólares anuales. No debemos olvidar que China tiene una población 13 veces mayor a la mexicana).

⁷ La definición de ET se basa en los conceptos de Maurice Byé, en el sentido de que una ET es “un conjunto integrado de organizaciones de producción en diversos territorios, controladas por un centro único de decisión”. Esta cita se encuentra en *Flujos de Inversión Extranjera Directa en América del Norte bajo el TLCAN*, Arturo Guillén R., publicación en proceso (UAM).

eficiente a nuestra economía. Las limitadas comunicaciones que aún tenemos entre los centros de producción y los de consumo (o entre los primeros y los puntos de exportación, como fronteras, puertos marítimos y aeropuertos) encarecen los fletes y costos de transporte y, por lo tanto, elevan el precio de los productos. Deberá, en especial, mejorarse las comunicaciones hacia los puertos del Pacífico y el Golfo de México.⁸ Los puertos en el Pacífico permitirán un mejor comercio con los países asiáticos y los países del oeste del continente. Las comunicaciones en el Golfo facilitarán el comercio con Europa y los países del este del hemisferio.

b) *Promoción y difusión*. Instrumentar esquemas de promoción de las exportaciones dirigidos a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), ya que éstas representan alrededor del 90% de las empresas en México y generan más del 50% de los empleos en el país. La mayoría de las PYMES no cuenta, en lo individual, con la infraestructura necesaria para exportar, por lo que se propone el desarrollo de empresas comercializadoras que den servicio a grupos de PYMES y se aproveche la vocación exportadora de muchas de ellas. De igual forma, es recomendable dar a conocer en el extranjero la amplia red de TLCs con que cuenta México. Estos tratados comerciales preferenciales ofrecen grandes ventajas a las empresas que se instalen en México, independientemente del origen del capital. Al cumplirse con las reglas de origen que determina cada tratado, se tiene acceso preferencial a esos mercados.

c) *Financiamiento*. Instrumentar sistemas de financiamiento a la producción orientados a la exportación y al mercado nacional. Durante los últimos años, el crédito ha estado muy restringido y el escaso financiamiento se ha orientado al consumo y no a la producción.

d) *Investigación de mercado y difusión de información*. Se propone llevar a cabo una investigación sobre las ventajas que ofrecen los TLCs en vigor, en especial los que no han sido suficientemente aprovechados y dar a conocer a los productores y exportadores potenciales los resultados de estos estudios. Por ejemplo, como resultado de las negociaciones comerciales muchas frutas, hortalizas y nueces tienen acceso a

⁸ Las comunicaciones hacia el sur están contempladas en el Plan Puebla/Panamá elemento que puede jugar un papel importante en el proceso de diversificación.

mercado europeo con arancel cero. Sin embargo, muchos productores desconocen este hecho y, por lo mismo, no aprovechan ese acceso preferencial a ese atractivo mercado.

e) *Desarrollo regional e integración nacional.* Se buscaría llevar a diversas regiones del país inversión productiva (nacional y extranjera); el desarrollo de corredores industriales, lo que además de reactivar la economía interna y promover el desarrollo regional, orientaría la exportación hacia otras regiones del globo, lo que redundaría en diversificación. Igualmente, se propone instrumentar las medidas para propiciar un mayor grado de integración nacional (insumos nacionales) en las actividades exportadoras. Sería de gran utilidad incorporar la participación de los gobiernos estatales y municipales a esta tarea.

f) *Desregulación.* Deberá trabajarse en la simplificación de trámites administrativos, en particular los aduanales y los que se efectúan ante gobiernos estatales y municipales. Los países con mayor competitividad se destacan por tener trámites simples y poca reglamentación. A pesar de las tareas realizadas durante los dos últimos sexenios en esta materia, los cambios son, a todas luces, insuficientes.

g) *Reactivación del mercado interno.* Instrumentar políticas económicas que propicien la reactivación de la economía nacional, ya que el entorno internacional puede mantenerse deprimido en el corto y mediano plazo. Dada la competencia global y el fin del *boom* de los últimos años, es tiempo de fortalecer el mercado interno, aumentando el poder de compra de la población, reforzando su poder adquisitivo, lo cual incrementará la demanda agregada. Esto no puede hacerse por decreto, sino mediante una estrategia eficaz de generación de empleo y de aumento de la productividad. Con esto se aprovecharían los beneficios de las economías de escala.

h) *Reformas internas.* Deberán establecerse con las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión los consensos necesarios para avanzar las reformas pendientes: fiscal, laboral y del sector energético. El sistema impositivo en México es muy complejo y no genera incentivos para la producción eficiente. La legislación laboral actual hace demasiado rígido el mercado de trabajo; muchas empresas desean tener mayor flexibilidad

para contratar y despedir personal, de acuerdo con sus cargas de trabajo. Los elevados costos de los energéticos en México restan competitividad a muchos de nuestros productos.

i) *Cadenas productivas*. Crear y reforzar cadenas productivas que eleven la integración nacional y aumenten la competitividad.

j) *Negociar Acuerdos*. Especialmente de Promoción y Protección de Inversiones (APPRI) con países con los que aún no los tenemos. Estos dan mayor certidumbre a los inversionistas extranjeros.

k) *Participación activa en los foros multilaterales*. México debe continuar buscando en los foros multilaterales la reducción de subsidios a la producción agrícola (como parece que empieza a aceptar la Unión Europea) y la apertura del sector servicios, en especial en la OMC.

Acciones en el campo político-social

l) *Modelo de nación*. Nuestro país debe definir el modelo de nación que deseamos tener en el mediano plazo (20 años) y avanzar hacia él, con una ruta realista que considere nuestra situación actual, nuestros recursos y nuestras necesidades, además de las expectativas para los próximos lustros.

m) *Educación*. No basta con tener mano de obra barata, para atraer a la IED. Es preciso contar con mano de obra calificada, por lo que se hace indispensable consolidar un sistema educativo eficiente, que capacite a nuestra población para los procesos productivos actuales. Dar prioridad a la formación de cuadros profesionales y técnicos que participen en los sectores con mayor vocación exportadora. La inversión en capital humano tiene repercusiones políticas y sociales, además de los beneficios económicos. En la capacitación de mano de obra la experiencia de varios países que han integrado los sistemas educativo y productivo ha sido muy positiva.⁹ La mano de obra calificada incrementa las opciones para mejorar la competitividad.

⁹ En Alemania, el programa "entrenamiento en el trabajo" además de haber tenido efectos positivos en la capacitación, ha generado empleos para la población de edad media.

Acciones en el campo de la seguridad:

n) *Seguridad Pública y aplicación del Estado de Derecho.* La inseguridad eleva los costos de operación, ahuyenta a la IED y afecta al comercio exterior. Se deberá trabajar seriamente en este campo, tanto para apoyar la actividad nacional como para hacer más atractivo nuestro país a los inversionistas extranjeros. La lucha contra la impunidad y la promoción de la rendición de cuentas debe mantenerse como política nacional. Se debe mejorar la actuación del Poder Judicial.

o) *La frontera sur.* Con base en el Plan Puebla/Panamá, deberá buscarse la diversificación de las exportaciones de bienes y tecnología hacia Centroamérica. También se sugiere propiciar que empresas mexicanas se instalen en esa región, con base en los acuerdos de protección de inversiones, ofreciendo total reciprocidad a las empresas de la región. El desarrollo de Centroamérica coadyuvará a disminuir los riesgos de seguridad (derivados del tráfico de personas, armas y narcóticos).¹⁰

**Un producto competitivo se diversifica solo:
el caso de China**

Dedicar unas líneas al análisis del desempeño económico de la República Popular China ayudaría a esclarecer algunos conceptos expuestos en este ensayo. Durante los últimos años China ha incrementado, de manera espectacular, sus exportaciones a todas las regiones del mundo. El elemento que caracteriza a los productos de exportación es su elevada competitividad (si no en calidad, sí en precio).

Varios años antes de que la OMC aceptara el ingreso de China a esa Organización, los productos fabricados en China empezaron a invadir mercados en Europa, en Asia y en todo el continente americano. La ma-

¹⁰ Un argumento similar puede utilizarse para el caso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Si bien la negociación de ese acuerdo, desde el punto de vista comercial, no representa mayor atractivo para nuestro país, desde la óptica política y de seguridad sí es importante.

nera de introducirse a esos mercados fue a través de precios bajos. La mano de obra china es muy barata, en ocasiones una octava parte de lo que correspondería a otros países de desarrollo intermedio. Además, la estructura de costos internos está muy distorsionada, por lo que resulta imposible poder detectar casos de *dumping*.¹¹

La estructura de las exportaciones de China hace evidente la gran diversificación que tienen las exportaciones de ese país, basadas fundamentalmente en precios bajos. De acuerdo con el Informe sobre Competitividad Global 2002-2003, del Foro Económico Mundial, mientras China pasó del lugar 39 al 33, mejorando seis lugares en un año, México retrocedió, del 42 al 45, en ese periodo.¹²

En algunos meses del último semestre, China desplazó a México como segundo exportador a EUA, después de Canadá. En mayo de este año, China exportó 11,875 millones de dólares a la Unión Americana, mientras nuestro país exportó 11,500 millones de dólares. En lo que toca al comercio entre México y China, por cada dólar que México vende a China, nuestro país compra 15!!!¹³

Conclusiones

A fin de mantener como prioridad la política de diversificación se debe trabajar en aumentar la productividad de la economía nacional. Para diversificar nuestro comercio exterior es preciso ser más competitivos. De igual manera, para ampliar el abanico de países que invierten en México, se requiere incrementar la seguridad de nuestro país en todos sentidos.

¹¹ Vender en el exterior a precios por debajo de los que se hace en el mercado interno.

¹² Global Competitiveness Report 2002-2003, World Economic Forum, www.weforum.org

¹³ Cuando México negoció el TLC con la Unión Europea (1994-1999), se manejó el desequilibrio entre exportaciones e importaciones como una razón para negociar dicho TLC. En ese entonces, por cada dólar que México exportaba a la UE, se importaban seis dólares.

Las razones no sólo son económicas, también políticas.

La política exterior no puede estar aislada o disociada de la interior. La estrategia de diversificación de nuestras relaciones externas debe corresponder a los factores internos que consideramos fundamentales para el desarrollo nacional. Este es el gran objetivo de estrategia y —en general— de la política exterior de nuestro país.

Las políticas económicas propuestas en este ensayo están orientadas a hacer nuestra economía más fuerte, moderna y, sobre todo, competitiva. Las propuestas político-sociales buscan elevar la calidad de vida de los mexicanos. Las acciones de seguridad, además de garantizar la soberanía del país y la integridad territorial, aumentan la viabilidad de nuestras instituciones y crean las condiciones para el pleno desarrollo de nuestros connacionales