



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA
COMERCIAL EXTERNA DE LOS AÑOS
OCHENTA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A
Adriana Aída Ornelas Ruiz

Asesor: LIC. GABRIEL CAMPUZANO PANIAGUA



FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

Marzo de 1995

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA
COMERCIAL EXTERNA DE LOS AÑOS
OCHENTA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A
Adriana Aída Ornelas Ruiz

Asesor: LIC. GABRIEL CAMPUZANO PANIAGUA



FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

Marzo de 1995

A mis padres Arturo y Lupita

A mis hermanos Arturo, Angélica, Alejandra y Aarón

A mi asesor de tesis Gabriel Campuzano

A mis amigos de hoy y de siempre

A todos mis maestros

A mi Universidad

A mi país

... Y a Angela

Todo mi amor y mi más grande agradecimiento

¡ Que Dios los bendiga siempre ¡

INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO PRIMERO: ASPECTOS TEORICOS DEL COMERCIO EXTERIOR	
<u>1.1 El papel del Estado en la economía y el comercio exterior.....</u>	15
1.1.1 Política y Administración Pública.....	15
1.1.2 Intervención económica del Estado.....	17
1.1.3 Política Económica.....	18
1.1.4 Política de Comercio Exterior.....	18
1.1.5 Estructura publiadministrativa del comercio exterior mexicano.....	19
1.1.6 Del proteccionismo a la apertura comercial.....	23
<u>1.2 Definiciones básicas de la política de comercio exterior.....</u>	24
1.2.1 Comercio.....	24
1.2.2 Comercio Internacional.....	25
1.2.3 Comercio Exterior.....	26
1.2.4 Origen del intercambio comercial.....	27
1.2.5 Importancia del comercio internacional.....	27
1.2.6 Razones y beneficios del comercio internacional....	28
<u>1.3 Estado y comercio exterior.....</u>	29
1.3.1 En la Antigüedad.....	30
1.3.2 La Teoría y el Estado Mercantilista.....	32
1.3.3 La Teoría Clásica del Comercio y el Estado Liberal.	33
1.3.4 De la Teoría Keynesiana al Estado Benefactor.....	36
1.3.5 La propuesta socialista.....	40
1.3.6 La Teoría del Comercio Internacional y el Estado en la periferia.....	42
1.3.7 El Neoliberalismo.....	44
1.3.8 Una propuesta alternativa.....	47
CAPITULO SEGUNDO: HISTORIA DEL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO	
<u>2.1 Del México prehispánico al Porfiriato.....</u>	51
2.1.1 El comercio exterior en el México prehispánico....	51
2.1.2 El comercio exterior en la Nueva España.....	52
2.1.3 La Etapa Independiente.....	54
2.1.4 El Porfiriato.....	59
<u>2.2 De la Revolución al Cardenismo.....</u>	61
2.2.1 La Revolución y el gobierno de los años veinte....	61
2.2.2 El Proyecto Nacionalista de 1930 a 1939.....	64
<u>2.3 La Industrialización Sustitutiva de Importaciones..</u>	66
2.3.1 La Etapa de ISI "fácil" (1939-1958).....	67
2.3.2 La Etapa "Avanzada" de la ISI (1959-1970).....	72
2.3.3 El "Desarrollo Compartido" (1970-1976).....	76

CAPITULO TERCERO: LA POLITICA COMERCIAL DE LOPEZ PORTILLO

<u>3.1</u>	<u>La Política Económica de López Portillo</u>	81
<u>3.2</u>	<u>El Contexto Internacional</u>	86
3.2.1	La situación económica mundial de 1976 a 1982.....	87
3.2.2	El Comercio Internacional de 1976 a 1982.....	88
3.2.3	El contexto latinoamericano.....	89
<u>3.3</u>	<u>La política comercial de 1976 a 1982</u>	92
3.3.1	Estructura administrativa del comercio exterior....	92
3.3.2	Liberalización de permisos previos de importación..	96
3.3.3	La Racionalización de la protección.....	101
3.3.4	La Monoexportación Petrolera.....	105
<u>3.4</u>	<u>Políticas complementarias al comercio exterior</u>	110
3.4.1	Comercio Exterior y Deuda Externa.....	110
3.4.2	Política Cambiaria: La sobrevaluación del peso....	113
3.4.3	Política Fiscal: estímulos fiscales al comercio...	115
3.4.4	Política Financiera: apoyo financiero al comercio.	119
3.4.5	Política Industrial: Industrialización y Sustitución de Importaciones.....	125

CAPITULO CUARTO: LA POLITICA COMERCIAL DE MIGUEL DE LA MADRID

<u>4.1</u>	<u>La Política Económica de De la Madrid</u>	129
<u>4.2</u>	<u>El Contexto Internacional</u>	136
4.2.1	La situación económica mundial de 1982 a 1988	136
4.2.2	El Comercio Internacional de 1983 a 1988	137
4.2.3	El contexto latinoamericano.....	140
<u>4.3</u>	<u>La política comercial de 1989 a 1988</u>	142
4.3.1	La modernización administrativa en la política de comercio exterior.....	146
4.3.2	El ingreso de México al GATT.....	150
4.3.3	La apertura comercial.....	155
4.3.4	La Política de Promoción de Exportaciones.....	160
<u>4.4</u>	<u>Políticas complementarias al comercio exterior</u>	170
4.4.1	Política Cambiaria: La subvaluación del peso.....	170
4.4.2	Política Fiscal: estímulos fiscales al comercio...	172
4.4.3	Política Financiera: financiamiento al comercio...	177

POSTSCRIPTUM:

1.	El nuevo orden mundial.....	183
2.	Tendencias del comercio exterior mexicano en los 90's	188
3.	El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.....	200

CONCLUSIONES	225
ANEXO ESTADISTICO y GLOSARIO	246
BIBLIOGRAFIA	257

INTRODUCCION

En los últimos años, el tema del comercio entre las naciones ha adquirido una dimensión creciente no sólo en su papel de apoyo al crecimiento económico de cada país sino también en lo político al disolver fronteras nacionales e incrementar las relaciones que se dan entre las sociedades del mundo. Por ello, es uno de los aspectos más debatidos en todos los ámbitos políticos, económicos y académicos nacionales.

Aunque el comercio exterior es analizado con bastante frecuencia por los economistas, y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por los especialistas en Relaciones Internacionales, ello no desliga de responsabilidad en su estudio a los profesionistas en Ciencia Política y Administración Pública, estudiosos con vocación de servicio y comprometidos con la búsqueda de soluciones a los problemas nacionales. De hecho, es con el deseo de retomar el panorama tan amplio del quehacer del Administrado Público que se realiza este trabajo de tesis.

El objetivo principal de la presente investigación es hacer un estudio de las políticas de comercio exterior que han instrumentado los gobiernos de México en los últimos años, enfatizando las políticas de los años ochenta ya que en este periodo se puede visualizar la transición de un sistema comercial proteccionista, utilizado desde los años cuarenta, a otro de apertura comercial que actualmente se profundiza con el Tratado de Libre Comercio. Así, se expresan algunas ideas, sugerencias e inquietudes que sirvan para una mejor comprensión del comercio exterior mexicano.

Se parte de dos argumentos. El primero es que el Estado mexicano, desde su origen, ha sido el agente principal del desarrollo económico nacional y cuya acción se expresa en las políticas públicas que son ejecutadas por el gobierno a través de una estructura institucional que se denomina Administración Pública. El segundo es que la política de comercio exterior es una de las políticas públicas más valiosas con que cuenta el gobierno mexicano para promover el desarrollo económico nacional y el bienestar de la sociedad mexicana.

Con ello se pretende demostrar primero que el comercio exterior es una política pública imprescindible para lograr el crecimiento económico, sobretodo en el contexto actual de globalización e interdependencia entre las naciones.

Segundo, que en la década pasada México transitó de una política comercial proteccionista a otra de apertura, pero cuyos resultados fueron limitados por un contexto internacional adverso, porque se establecieron modelos de

desarrollo ajenos a las condiciones reales del aparato productivo nacional y dependientes de las políticas macroeconómicas que dictaban los principales acreedores de México, y porque los planes y programas diseñados para fomentar las exportaciones estuvieron desvinculados con los instrumentos reales con que contaba el gobierno para lograr sus objetivos.

Tercero, a pesar de que en los últimos años los gobiernos de los países más desarrollados aumentan sus mecanismos fiscales, financieros, industriales, jurídicos y administrativos para proteger su planta productiva y para fomentar sus exportaciones, el gobierno de México ha optado por deshacerse de los suyos y apoyar el discurso neoliberal de que la liberalización de obstáculos al comercio exterior es indispensable para lograr el desarrollo nacional, dando como resultado un déficit creciente en la balanza comercial mexicana.

Y por último, la necesidad de reconsiderar una política comercial externa por parte del Estado Mexicano, sin caer en un proteccionismo exagerado pero tampoco que permita una apertura total sin los medios de defensa de la planta productiva ya que el sistema comercial mundial se caracteriza por políticas que protegen a las industrias nacionales y limitan las compras externas.

En este contexto, el presente trabajo se ha dividido en 4 capítulos, cuyo contenido expresa el siguiente esquema de análisis: dado que la política comercial externa de cada gobierno responde al modelo de desarrollo vigente en ese momento, se parte por establecer un marco general de la política económica nacional y de la situación comercial internacional. Enseguida se pasa al estudio de la política comercial externa a través de los mecanismos administrativos y jurídicos que utilizaron las autoridades gubernamentales en los años ochenta para vincular el sector exportador al proyecto económico nacional. Finalmente se detallan las políticas fiscales, financieras e industriales que instrumentaron los gobiernos de José López Portillo, Miguel De la Madrid y Carlos Salinas de Gortari ya que sus objetivos y mecanismos de ejecución estaban íntimamente vinculados con la política comercial externa.

En el primer capítulo, denominado Aspectos Teóricos del Comercio Exterior, se exponen una serie de conceptos básicos que tienen como propósito establecer un marco de referencia para el contenido de los siguientes capítulos.

Así, en la primera parte se establecen definiciones básicas sobre el Estado, el gobierno, la Administración Pública, la política económica y la política de comercio exterior. En estas definiciones se presenta al Estado como la forma de poder más organizada que tiene como último fin

incrementar sus fuerzas internas y procurar el bienestar de la sociedad, y cuyas funciones básicas son el orden, la defensa y la justicia sin las cuales cualquier sociedad se disolvería en la anarquía. Al gobierno como el responsable de realizar las funciones de organización y dirección del Estado así como de responder a las demandas sociales a través de la elaboración de políticas públicas. Y a la Administración Pública como la encargada de ejecutar dichas políticas.

De igual forma, en este capítulo se argumenta que desde la Antigüedad los Estados siempre han intervenido en el desarrollo económico de cada sociedad por medio de una serie de medidas que van desde el aspecto de regulación y control hasta el de participación directa en la producción para ofrecer los bienes y servicios que demanda la población.

Una de las tareas básicas del intervencionismo económico del Estado para lograr un considerable aumento de los ingresos nacionales que pueden mejorar el nivel de vida de la población, ha sido el fomento al intercambio comercial con otros Estados o naciones y cuyos objetivos se han plasmado en la política pública de comercio exterior. Los instrumentos con que cuenta esta política comercial externa son diversos e incluyen los fiscales, los financieros, los administrativos, los jurídicos, los industriales, entre otros, y que se analizan con detalle en este trabajo de investigación.

En el caso del Estado Mexicano se expresa que éste ha sido el agente principal del desarrollo económico y social del país. Y dado que esta intervención ha planteado la necesidad de crear los mecanismos institucionales y administrativos que le han permitido cumplir con los objetivos que lo legitiman ante la sociedad, se hace una mención breve de cuáles han sido los órganos de la Administración Pública Mexicana que se han encargado de ejecutar la política comercial externa.

Un aspecto que se toca en este apartado, y que es fundamental para la comprensión de este trabajo es el debate en torno al tipo de política comercial externa que debe tener México en el contexto actual. La gama de posiciones es amplia y compleja. En un extremo está una política proteccionista y en el otro extremo se presenta la apertura comercial. Ambas posiciones son sin duda expresiones de la diversidad de teorías que existen y cuyos postulados son opuestos desde su origen.

De hecho, la política proteccionista consiste en una serie de mecanismos fiscales (exenciones arancelarias), financieros (apoyos crediticios al exportador), administrativos (agilización de trámites), cambiarios (subvaluación de la moneda), jurídicos (leyes de protección

industrial), mecanismos que buscan apoyar un proceso de industrialización a través de la protección al área productiva nacional de la competencia externa y de la sustitución de las importaciones por bienes elaborados en el país.

La política de apertura comercial parte del supuesto de que con la liberalización de todos estos mecanismos en el intercambio de bienes con el exterior se pasa automáticamente de una estructura sobreprotegida, ineficiente, distorsionada y monopolista a otra altamente eficiente y moderna que ofrece productos y servicios a precio y calidad competitivos a nivel mundial.

En la práctica, ambas políticas han tenido resultados positivos y negativos, y estos han obedecido a las características específicas del modelo de desarrollo vigente al momento en que se han planteado.

En la segunda parte de este capítulo, se dan definiciones básicas de comercio, comercio internacional, comercio exterior, origen, importancia y beneficios del comercio internacional. Con ello se enfatiza que el comercio entre las naciones surge como resultado de la desigual distribución de los recursos naturales, humanos, financieros y tecnológicos que existe entre las regiones o naciones. Así mismo supone que los participantes se benefician al vender bienes y servicios en cuya producción tiene mejores ventajas y con los recursos obtenidos pueden comprar bienes en el mercado internacional que les resulta costoso o imposible de producir. O bien pueden invertir esos recursos en actividades productivas.

Sobre todo se enfatiza que no hay país que, aún haciendo su máximo esfuerzo, pueda mantener su nivel de crecimiento económico si se aleja de las relaciones comerciales con el resto del mundo, sobretodo en las condiciones actuales donde la interdependencia económica entre las naciones se acentúa.

Finalmente, dada la relación entre la teoría y la práctica, se exponen las teorías económica y de comercio exterior conforme a su evolución histórica y su instrumentación en cada Estado.

Así se parte de la teoría mercantilista cuyo objetivo era la constitución de un Estado económicamente rico y políticamente poderoso por lo que el tipo de política comercial que se aplicó fue proteccionista.

Enseguida se analizan los postulados del liberalismo económico y neoclásico que proponen una economía libre de la intervención estatal y dirigida sólo por las fuerzas del mercado así como el libre intercambio del comercio entre las

naciones, sobre todo basándose en las ventajas de la especialización internacional.

Y después de un breve estudio de las propuestas comerciales socialistas, se centra en la teoría keynesiana y su aplicación en los llamados Estados de Bienestar. Esta teoría tuvo como sustento básico concebir al Estado como el agente económico principal para sacar al sistema de la crisis en que se encontraba. A partir de esta teoría las políticas de comercio exterior se caracterizaron por la adopción de diversas medidas proteccionistas que buscaban desarrollar la planta productiva de cada nación y fomentar con ello las exportaciones.

Para el caso de las economías subdesarrolladas, los estudiosos de la llamada "periferia" elaboraron una teoría de comercio internacional alternativa y más vinculada con la problemática del subdesarrollo. Así, plantearon que la vía del Estado planificador y promotor era el único camino posible para intentar alcanzar cierto grado de industrialización y mejorar el nivel productivo en las naciones pobres. Esto conllevaba la necesidad de acabar con el intercambio desigual que, según esta teoría, consiste en que los precios de los materias primas que intercambian los países pobres desciende constantemente frente a los precios de los bienes manufacturados de las naciones más desarrolladas.

Finalmente se expone la teoría neoliberal que plantea el retorno al mercado ya que es el mecanismo natural y más adecuado para el funcionamiento del sistema económico, mientras que la intervención económica del Estado sólo distorsiona las leyes de la oferta y la demanda. En especial, la teoría neoliberal ve a la globalización y a la apertura comercial como una exigencia al suponer que esto revertirá el exagerado proteccionismo estatal, aumentará la competitividad interna y externa, así como proveerá al mercado de mayor número de bienes para la sociedad y logrará mayor crecimiento económico.

Sin embargo, y como se enfatiza en el último apartado del capítulo primero, las teorías del liberalismo comercial, en la práctica no han sido totalmente adoptadas, incluso entre las naciones más desarrolladas, porque se considera que hacerlo sería ponerse en desventaja frente a la gama de medidas proteccionistas que existen con respecto al aparato productivo y al comercio exterior de cada Estado. Así, en cada una de las naciones, salvo algunas excepciones, ha sido necesario un sector público fuerte para mantener el sistema de reproducción capitalista ya que el mercado no siempre corrige los desequilibrios económicos y siempre esta presente la tendencia al surgimiento de los monopolios.

Así mismo, se analiza que el ámbito de participación económica del Estado depende de las características productivas, económicas, políticas, publiadministrativas, sociales y culturales de cada país, por lo que lo relevante es un Estado capaz de reorganizar el aparato productivo y de fomentar el desarrollo, para lograr competir en el comercio internacional.

El segundo capítulo presenta la evolución de las distintas políticas de comercio exterior aplicadas en México así como de las instituciones administrativas encargadas de ejecutarlas en un periodo que abarca desde la etapa prehispánica hasta el sexenio de Luis Echeverría, antesala de los gobiernos de los años ochenta.

El objetivo de este recuento histórico es permitir al lector familiarizarse con los aspectos básicos del comercio exterior mexicano puesto que se describen sus características, problemáticas estructurales, avances y limitaciones, aspectos que en esa medida determinan su evolución en los últimos 15 años.

Sobre todo, se trata de demostrar cómo el Estado Mexicano ha sido el principal agente del desarrollo económico nacional, incluido el comercio exterior desde hace siglos, y que se constata con la larga tradición de regulación y promoción que ha tenido desde la época precolombina y colonial.

Sin embargo, también se analiza que desde aquella época se delinearon los problemas estructurales del aparato productivo mexicano ya que el país sólo exportó materias primas y era mercado para las manufacturas de los países más desarrollados.

También, desde hace siglos México tiene profundas raíces de un Estado Centralista que se encarga de controlar y dirigir la actividad comercial con el exterior, y que se acentúa en el siglo XVIII con las Reformas Borbónicas donde se plantea la instrumentación de políticas proteccionistas en el comercio exterior.

Durante la Etapa Independiente, la inestabilidad política impidió al Estado Mexicano establecer una sólida base productiva y una política comercial constante ya que siempre estuvo latente el conflicto entre los defensores de una política comercial proteccionista y los librecambistas.

Con Díaz, el modelo económico orientado al exterior se caracterizó por apoyar el libre intercambio de bienes con el exterior. Pero esto hizo aumentar la dependencia de las exportaciones de materias primas y nulificar los primeros intentos por establecer una sólida base industrial.

Tampoco, en los años posrevolucionarios el gobierno pudo delinear políticas económica y comercial estables dada la incertidumbre política por lo que se continuó con las medidas porfiristas de apoyar las exportaciones del sector primario.

Para las década de los treinta y cuarenta, el contexto internacional de la Segunda Guerra Mundial favoreció un importante crecimiento de la industria nacional ya que los países avanzados estaban dedicados a la producción de material bélico, y era necesario cubrir la demanda interna con productos mexicanos. Esto se tradujo en una política de comercio exterior más activa ya que se utilizaron los aranceles ó impuestos a las importaciones como mecanismos proteccionistas para fomentar a la industria mexicana y las exportaciones.

De hecho, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, se pusieron las bases de un Estado económicamente fuerte y de una estructura material y financiera para fomentar el proceso de industrialización del país. Así, el Estado Planificador, tesis central del Plan Sexenal de Cárdenas se encargaría de dirigir y controlar e impulsar el desarrollo económico nacional. Para este fin, la política comercial prohibió la importación de productos que compitieran con los domésticos, excepto las compras externas de bienes intermedios y de capital necesarios para la industria y la agricultura, dando como resultado una balanza comercial superavitaria.

A partir de los años cincuenta hasta finales de los sesenta, el "Desarrollo Estabilizador" mantuvo un proceso de industrialización acelerado y una política comercial de sustitución de importaciones. Es por eso al modelo de esta etapa se le conoce como Industrialización Sustitutiva de Importaciones. Pero lo que cambiaron fueron los instrumentos ya que la devaluación se eliminó como medio de fomento a las exportaciones, al igual que se restó importancia a los aranceles y se optó por los controles cuantitativos como permisos de importación y exportación, las licencias y las cuotas. Sin embargo, los resultados en la balanza comercial fueron negativos.

Para la década de los años setenta, la política comercial proteccionista sólo provocaba mercados cautivos ya que los obstáculos a las importaciones exentaban a las empresas de la competencia de tal forma que los sectores económicos del país poco se preocuparon por aumentar su productividad y elevar el nivel de calidad.

Por eso, los estímulos financieros y fiscales, el esfuerzo no bastaron para impulsar las exportaciones y sustituir importaciones. El resultado lógico fue el desequilibrio no sólo en la balanza comercial sino en toda

la economía nacional, situación que llevaría al gobierno mexicano a negociar préstamos con organismos financieros internacionales quienes buscarían determinar las políticas económicas y comerciales de México.

Bajo este panorama, en el capítulo tres, se estudia la política comercial externa durante el sexenio de López Portillo, caracterizada principalmente por ser de tipo proteccionista.

En primer término se establecen las líneas generales del modelo de desarrollo sustentado básicamente en el crecimiento de las exportaciones petroleras y expresado por primera vez en un Plan Global de Desarrollo.

Se analiza cómo la política económica de austeridad pactada con el FMI fue sustituida por otra de expansión ya que el descubrimiento de importantes yacimientos petrolíferos y su explotación a gran escala dió a las autoridades mexicanas la posibilidad de optar por otra política económica.

En el segundo apartado se retoma el contexto internacional para entender los límites externos de dicho modelo de desarrollo ya que se la situación económica mundial se caracterizó por la aplicación de políticas macroeconómicas restrictivas, situación que conllevó a la adopción de políticas de comercio exterior proteccionistas, sobretodo por parte de los países industrializados.

Los países en vías de desarrollo, incluida la región de América Latina, no escaparon a esta recesión y cierre de los mercados más importantes. A ello se agregaron los problemas de inflación, de endeudamiento externo, así como el deterioro en los términos de intercambio al disminuir el precio de sus principales productos de exportación, lo que se tradujo en un deterioro en el nivel de vida de los habitantes de las regiones pobres.

En la siguiente parte se pasa al estudio de la política comercial externa en este sexenio cuyos objetivos fueron delineado a partir del modelo de desarrollo fincado en las exportaciones petroleras.

Sin embargo, como se aprecia en este trabajo, en una primera instancia el gobierno de López Portillo optó por una política de apertura para cumplir con los acuerdos del convenio con el FMI. Así, se habló de la necesidad de entrar en un proceso gradual de liberalización del comercio exterior que consistía básicamente en la sustitución de los permisos previos de importación por los aranceles. Se pensaba que con ello las importaciones necesarias para la industrial y el consumo básico de la población podrían

la economía nacional, situación que llevaría al gobierno mexicano a negociar préstamos con organismos financieros internacionales quienes buscarían determinar las políticas económicas y comerciales de México.

Bajo este panorama, en el capítulo tres, se estudia la política comercial externa durante el sexenio de López Portillo, caracterizada principalmente por ser de tipo proteccionista.

En primer término se establecen las líneas generales del modelo de desarrollo sustentado básicamente en el crecimiento de las exportaciones petroleras y expresado por primera vez en un Plan Global de Desarrollo.

Se analiza cómo la política económica de austeridad pactada con el FMI fue sustituida por otra de expansión ya que el descubrimiento de importantes yacimientos petrolíferos y su explotación a gran escala dió a las autoridades mexicanas la posibilidad de optar por otra política económica.

En el segundo apartado se retoma el contexto internacional para entender los límites externos de dicho modelo de desarrollo ya que se la situación económica mundial se caracterizó por la aplicación de políticas macroeconómicas restrictivas, situación que conllevó a la adopción de políticas de comercio exterior proteccionistas, sobre todo por parte de los países industrializados.

Los países en vías de desarrollo, incluida la región de América Latina, no escaparon a esta recesión y cierre de los mercados más importantes. A ello se agregaron los problemas de inflación, de endeudamiento externo, así como, el deterioro en los términos de intercambio al disminuir el precio de sus principales productos de exportación, lo que se tradujo en un deterioro en el nivel de vida de los habitantes de las regiones pobres.

En la siguiente parte se pasa al estudio de la política comercial externa en este sexenio cuyos objetivos fueron delineado a partir del modelo de desarrollo fincado en las exportaciones petroleras.

Sin embargo, como se aprecia en este trabajo, en una primera instancia el gobierno de López Portillo optó por una política de apertura para cumplir con los acuerdos del convenio con el FMI. Así, se habló de la necesidad de entrar en un proceso gradual de liberalización del comercio exterior que consistía básicamente en la sustitución de los permisos previos de importación por los aranceles. Se pensaba que con ello las importaciones necesarias para la industrial y el consumo básico de la población podrían

entrar sin trabas a territorio nacional y apoyar a la economía mexicana.

Esta estrategia de comercio exterior debía coordinarse con la política industrial, la política fiscal y la política financiera para ir acabando con la estructura proteccionista de antaño. La formulación, ejecución y evaluación correspondería a la recién creada Secretaría de Comercio.

Al respecto, en este capítulo se resalta la reforma administrativa al aparato gubernamental que se hizo en el sexenio de López Portillo y que culminó con el establecimiento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Su instrumento principal fue la programación para buscar la congruencia entre los objetivos políticos, económicos y sociales nacionales con las acciones de la Administración Pública Mexicana. Así, a través de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se estableció un sistema de programación para formular planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social.

Parte importante de esta reforma fue la separación de la Secretaría de Industria y Comercio en dos: Secretaría de Comercio y Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Con esto, la primera se concentró en apoyar las actividades comerciales nacionales e internacionales, y la segunda asumió las funciones en materia de fomento industrial. También se hicieron reformas importantes al marco jurídico del comercio exterior, en especial a la Ley Aduanera.

A pesar de ello, como se analiza en este apartado, cuando en 1980 el gobierno de México rechazó la entrada del país al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, su principal socio comercial, los Estados Unidos, aplicó una serie de restricciones a la entrada de productos mexicanos a su territorio.

Esta situación y los problemas económicos internos como la inflación, el endeudamiento externo, el aumento en las tasas de interés, y el déficit comercial llevaron al gobierno mexicano a regresar al esquema proteccionista de permisos previos de importación y aumentos arancelarios

Así mismo, se analiza que la política cambiaría de sobrevaluar el peso, la expansión de la demanda y la inflación, anularían cualquier mecanismo proteccionista como los estímulos fiscales y el apoyo financiero a las exportaciones, y más bien provocarían que las importaciones crecieran a un ritmo mucho mayor que las ventas externas de petróleo.

Al final del apartado se analiza cómo las contradicciones del modelo de desarrollo dependiente de los ingresos por hidrocarburos y del crédito externo, era altamente vulnerable a un contexto internacional. Por eso, a pesar de las medidas macroeconómicas tomadas por el gobierno mexicano, en 1982 se tuvo que recurrir de nuevo a la firma de otra Carta de Intención con el FMI y cuyos lineamientos regirían la política económica para el siguiente sexenio.

Y este es el tema del capítulo cuatro ya que estudia la política de comercio exterior durante el gobierno de Miguel De la Madrid, y que se caracterizó fundamentalmente por adoptar una política de liberalización comercial respondiendo tanto a la necesidad de superar la crisis económica interna como a las presiones de los principales acreedores de México.

Así, se analiza cómo la administración de Miguel De la Madrid se apegó desde su inicio a los términos de la Carta de Intención con el FMI e instrumentó una política económica de ajuste drástico cuyas metas serían corregir el desequilibrio externo a través de un menor ritmo de endeudamiento, del saneamiento de las Finanzas Públicas y de una política comercial más abierta.

En el segundo apartado del tercer capítulo se analiza que la política comercial de apertura se dió en un contexto internacional dominado por una fuerte competencia entre los países por conquistar los escasos mercados. Y que además de la situación de recesión económica, de inestabilidad financiera, de inflación y de desempleo, los mecanismos proteccionistas en el comercio mundial se acentuaron en los años ochenta.

Una de las características básicas de este proteccionismo fue el énfasis en los acuerdos comerciales bilaterales entre algunos países, en detrimento del sistema comercial multilateral del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio). A ello hay que agregar la participación creciente de los países del sureste asiático en el comercio mundial como resultado de sus políticas de promoción de exportaciones donde hubo una estrecha colaboración entre gobierno y empresarios, y donde se rompió con la supuesta dicotomía entre el Estado y el mercado.

Además, en este apartado se analiza la llamada "Década Perdida" para América Latina, ya que al problema del lento crecimiento se agregaron la inflación, el endeudamiento externo y la consiguiente salida de divisas para pagar su servicio, así como el cierre de mercados para los productos que exportaba la región.

Todas estas situaciones limitarían los objetivos de la política comercial externa aplicada durante el gobierno de Miguel De la Madrid, tema del siguiente apartado.

En la siguiente parte se establece que el objetivo central del modelo de desarrollo para 1983-1988 sería vincular eficiente y dinámicamente el aparato productivo a las corrientes del comercio internacional. Por ello, se pondría a la industria nacional a competir en un sistema comercial abierto, terminando con cuarenta años de proteccionismo, y se apoyarían las exportaciones no petroleras.

Se revisan los Programas Nacional de Fomento Industrial y de Comercio Exterior, y de Fomento Industrial a las Exportaciones que elaboró el gobierno delamdrista, y sus instrumentos como la racionalización de la protección a través de la sustitución del permiso previo por los aranceles, un tipo de cambio que eliminara el sesgo antiexportador y una simplificación en los trámites administrativos.

De la misma forma se analizan los cambios en el ámbito jurídico del comercio exterior que se reaizaron en este proceso de apertura, como las modificaciones a la Ley de Comercio Exterior y las reformas a la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación. Y dado que la apertura comercial de México estaba incrementando las demandas de productores mexicanos por prácticas desleales de comercio internacional, también se revisan los Reglamentos de defensa contra estas prácticas desleales, así como los mecanismos de aplicación de impuestos compensatorios o de permisos previos de importación aceptados internacionalmente.

También se estudian los cambios en la estructura administrativa encargada de ejecutar la política comercial externa para los años 1983-1988. Así, se habla de la llamada "modernización administrativa" que con relación al comercio exterior buscaba la simplificación en los trámites de exportación e importación (por medio del sistema de "ventanilla única"); la sustitución de los permisos previos por aranceles; la descentralización de las dependencias encargadas de autorizar los trámites; así como la desburocratización expresada en la fusión de la Secretaría de Comercio y de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Además, se analizan las áreas donde la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tendría que coordinarse con otras Secretarías de Estado, bancos de desarrollo, incluido el Instituto Mexicano de Comercio Exterior que en este

sexenio desapareció, para ejecutar la decisiones gubernamentales en materia comercial.

Como tema de vital importancia para comprender la apertura comercial de México en estos años se estudia el ingreso del país al GATT en agosto de 1986, así como las ventajas y desventajas de este hecho. También se revisan los acuerdos que firmó en este sexenio el gobierno mexicano con su contraparte estadounidense y que en los hechos implicaron la eliminación de subsidios fiscales y financieros al sector exportador mexicano, y la aceleración de los plazos de liberalización de permisos a las importaciones provenientes del vecino norte.

En especial se analiza la política de Promoción de Exportaciones no Petroleras en sustitución del modelo de Monoexportación Petrolera del sexenio anterior, y que respondió a la división internacional del trabajo de ese momento donde los países periféricos no sólo podían producir bienes primarios sino también algunas manufacturas que, por su uso intensivo en mano de trabajo barata y calificada, resultaba más rentable su elaboración en dichos países.

También se estudia que sólo quedó la subvaluación como el instrumento básico para fomentar las exportaciones manufactureras dado que el gobierno mexicano se había comprometido internacionalmente a eliminar el sistema proteccionista. Pero a pesar de las medidas ortodoxas que aplicó el gobierno para eliminar la inflación, ésta continuó creciendo aceleradamente y en poco tiempo el precio interno alcanzó al precio externo. De esta forma hubo un círculo vicioso entre la devaluación y la inflación que anularía los efectos positivos de la política de subvaluación.

Finalmente se expresan los resultados de esta política comercial de apertura y de Promoción de Exportaciones no petroleras a través de la balanza comercial, de los sectores y productos de exportación e importación y del comercio con diversos países y regiones, así como el papel de las maquiladoras en este periodo.

En la última parte de este trabajo de investigación, se consideró importante hablar sobre las condiciones actuales del comercio mundial, los objetivos e instrumentos de la política comercial en lo que va de la presente década, así como se exponen ideas generales sobre el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá y sus probables repercusiones en la economía mexicana.

Respecto al primer punto, se parte de las transformaciones mundiales de los últimos años que están determinando en importante medida las posibilidades de los Estados para establecer una política de comercio exterior

que logre obtener los ingresos que demanda el desarrollo nacional.

Estas transformaciones se analizan como parte de un proceso de globalización que está integrando las economías nacionales a un marco internacional, que se basa en nuevas ventajas para conquistar mercados como el avance científico y tecnológico, y que se expresa en la constitución de los llamados bloques comerciales.

En especial, se tratan los aspectos de un comercio administrado que implica la participación directa e indirecta de los gobiernos a través de diversos estímulos financieros, fiscales y administrativos como resultado del mantenimiento de políticas proteccionistas en todo el orbe.

Incluso se habla de que en el Siglo XXI las guerras militares serán sustituidas por las guerras comerciales y que las políticas de comercio exterior implicarán la cooperación estrecha entre el sector público y privado para lograr exportaciones competitivas. Por ello, las administraciones públicas se entregarán a la tarea de impulsar el crecimiento económico mediante la aplicación de mecanismos que combinen la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones, dependiendo de las necesidades nacionales y las circunstancias internacionales.

En la segunda parte se estudia el caso de México donde el gobierno de los últimos años ha mantenido la estrategia de apertura comercial a través de las exportaciones manufacturadas, pero su resultado hasta ahora es un déficit comercial creciente año con año.

Así, se hace un balance general de los principales problemas económicos que enfrenta México que obligan a revisar al modelo de desarrollo adoptado hasta ahora y su coherencia con el contexto nacional e internacional. Incluso se retoman los aspectos políticos que generan gran inestabilidad en las variables macroeconómicas, y que alteran constantemente los objetivos, metas e instrumentos de los programas gubernamentales.

En la última parte del Postscriptum se toca el tema del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, tema complejo por la gran cantidad de información que se genera a diario y cuyas repercusiones aún es anticipado concretar. Ciertamente se consideran de forma breve un sinúmero de puntos y aunque no se profundiza en ninguno de ellos, para todos se expresan algunas reflexiones.

Así, se trata de analizar sus posibles efectos en la situación económica, política, publiadministrativa y social mexicana en los próximos años, a partir del estudio de sus causas, características, objetivos y contenidos básicos.

En la parte de conclusiones se propone cuáles serían los aspectos básicos que debería considerar una política de comercio exterior mexicana para que fuera más adecuada a las condiciones reales de la estructura económica nacional y a la situación del intercambio entre las naciones, así como se plantean las posibilidades de una estructura publiadministrativa que responda a las nuevas condiciones del comercio internacional.

De hecho, los cambios actuales abren un espacio de gran utilidad para plantear una estrategia que sume experiencias y perspectivas que permitan a México una mejor vinculación al contexto mundial y, sobre todo, dar resultados positivos a las crecientes demandas sociales. De la respuesta objetiva a estas interrogantes depende en gran medida el futuro de México no sólo en el ámbito económico sino su propia existencia como nación.

CAPITULO PRIMERO: ASPECTOS TEORICOS DEL COMERCIO EXTERIOR

1.1. El papel del Estado en la economía y el comercio exterior.

1.1.1 Política y Administración Pública.

Dada la importancia y complejidad del fenómeno "político" se han establecido muchas definiciones que responden a diferentes escuelas de pensamiento. Para los fines de éste trabajo, se entenderá como política a la ciencia que estudia las relaciones de poder en toda sociedad, considerando al Estado como la forma de poder más organizada y desarrollada que tiene como fin incrementar sus fuerzas internas y procurar el bienestar de la sociedad.

Aquí es importante remitirse al concepto de razón de Estado ya que explica los objetivos de éste. Para algunos estudiosos del Estado y la Administración Pública, la razón de Estado "indica el momento en que se invoca, proclama y define el derecho del Estado para vivir, sobrevivir y conservarse como organización política." (1)

La misión de la razón de Estado es aumentar la gobernabilidad y conocimiento de los gobernantes sobre el espacio donde trabaja el Estado y de los medios para fundar, conservar y ampliar el dominio de éste. En sí pueden cambiar las formas de Estado pero no su razón de ser.

Serra Rojas considera que la política "tiene por objeto regular y coordinar la vida social por medio de una función de orden, defensa y justicia, para mantener la cohesión y superación del grupo." (2)

Por su parte, Burdeau señala que " la política introduce en cualquier sociedad la disciplina indispensable para su cohesión y permanencia sin la cual se disolvería en anarquía, pero también le da una serie de valores y fines a conseguir." (3)

1 Uvalle Berrones, La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública, p.55. Esta razón se desarrolla en el siglo XVII cuando la existencia de los Estados era precaria, la disputa por el poder era grande por lo que era necesario imponer el poder supremo estatal sobre los otros poderes para no volverse un grupo más. En el siglo XVIII el poder del Estado se ha consolidado por lo que la razón considera también como objetivo vital el bienestar de los súbditos. Por eso, tanto el Cameralismo en Austria y Prusia como la Ciencia de la Policía en España y Francia, afirman que la salud del Estado no es sólo preservar su poder sino también procurar la felicidad de sus ciudadanos. Al respecto del tema, también vale la pena el texto de Reyes Heróles, En busca de la razón de Estado.

2 Serra Rojas, Ciencia Política, p.77.

3 George Burdeau, Tratado de Ciencia Política, p.203.

Es al gobierno a quien le corresponde realizar las funciones de organización y dirección del Estado. Cabe señalar que el concepto de gobierno hace referencia al viejo arte de conducir a una sociedad y que está presente desde los primeros tiempos del pensamiento político. Así en La República, Platón desarrolla la analogía del timonel de un barco y el gobernante. Aristóteles en La Política también maneja la parábola de un Estado como un barco que debe ser conducido a puerto seguro. En la actualidad, el gobierno es la cabeza del Estado y su misión es evitar que el poder estatal se diluya frente a sus contrarios, fortalecerlo así como a sus elementos constitutivos: territorio, población y gobierno.

Esto lo hace a través de un cuerpo administrativo que se denomina Administración Pública. En general, a dicha administración le confiere una gran variedad de decisiones de tipo político, económico y social que tienen como objetivo principal mejorar las condiciones de vida de los seres humanos.

En palabras de Bonnin, "la administración pública es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas." O como diría Stein " es el Estado en actividad". (4)

Para Luis de la Rosa, estudioso clásico de la Administración Pública mexicana, ésta " tiene por objeto único satisfacer las necesidades más imperiosas y existentes de toda la sociedad ". (5)

Es tal la importancia de la Administración Pública que los fines que se plantea un gobierno no funcionan si no cuentan con este cuerpo leal y competente que los ponga en marcha al interior de la sociedad. Al respecto Karl Deutsch considera que "ninguna política puede ponerse en vigor sin una administración ya que si bien son los partidos los que se organizan para exigir lo que debe hacerse y son los ejecutivos los que deciden cómo deben ejecutarlas tales cosas...son los hombres que están en el sitio de los acontecimientos, los administradores, los que deben ejecutarlas. " (6)

4 Omar Guerrero, El Estado y la Administración Pública en México, p.42. Como ciencia metodológica, la Administración Pública tiene sus antecedentes en las Ciencias Camerales y en la Ciencia de la Policía que tienen como objetivo racionalizar la vida administrativa del Estado en su doble sentido: potenciar al Estado y a los súbditos. Desde el punto de vista de la razón de Estado, pone en práctica el conocimiento racional para ejercer el poder sobre los hombres.

5 Luis De la Rosa, Sobre la Administración Pública de México y Medios para mejorarla, p.115

6 Karl Deutsch, Política y Gobierno, p.273.

1.1.2 Intervención económica del Estado.

Todo grupo humano requiere de un poder que lo organice y dirija. Este poder, llámese héroe, jefe militar, sacerdote, rey o gobierno, tiene como función principal lograr la supervivencia y reproducción del orden social a través del establecimiento de reglas o leyes. De hecho, se reconoce, desde distintas perspectivas teóricas y con base en la experiencia histórica, que los estados siempre han intervenido en la economía.

Desde la Antigüedad, la autoridad estatal ha participado en forma fundamental para organizar y darle sentido al desarrollo económico de cada sociedad. De esta forma, los estados han establecido una serie de medidas de control y promoción sobre la actividad económica que realizan los distintos miembros o grupos sociales y con el tiempo su participación en este ámbito se ha acrecentado. Por ejemplo, en la etapa temprana del capitalismo establecieron las reglas del juego económico y vigilaron su cumplimiento. En el presente siglo han alterado los mecanismos del mercado para tratar de evitar las crisis económicas y buscar la prosperidad social.

Sin embargo, no existe consenso entre los diferentes modelos para explicar la importancia del papel económico del Estado por lo que siempre ha sido un punto de confrontación ideológica. Así, hay perspectivas que plantean que ha sido fundamental su papel y otras que consideran que entre más limitada es su intervención más funcional resulta. Por eso muchos autores consideran que no existe una teoría económica del Estado. (7)

A pesar de ello, es evidente que la actividad económica siempre ha requerido de un apoyo estatal decisivo. Es el Estado quien ha inducido la inversión, ha establecido leyes e instituciones para la regulación del mercado, ha llevado a cabo la concertación entre los agentes económicos, ha creado mecanismos, instituciones o agentes que no existían o estaban precariamente desarrollados y ha aportado los bienes y servicios indispensables para el bienestar colectivo.

Por esta razón, queda claro que la dicotomía entre Estado y mercado no es tal sino que ambos han trabajado desde siempre estrechamente relacionados por lo que no hay evidencia contundente para apoyar la elección de uno o de otro para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social. Lo que sí es cierto es que esta relación ha cambiado a través del tiempo según la ideología dominante, las

[7] Para una mayor información sobre la inexistencia de una teoría económica del Estado, véase el texto de Ayala Espino, Límites del Estado/Límites del Mercado.

estructuras político-económicas existentes, los medios y los fines.

1.1.3 Política Económica.

Se entiende como política económica al conjunto de medidas de carácter económico que establece el gobierno de cada Estado para lograr los fines que se plantea alcanzar. Estos fines son resultado de un proceso político en el que los diferentes grupos de interés e instituciones maniobran para alcanzar sus propios objetivos. Por eso, se dice que la política económica es un claro ejemplo de los procesos decisionales en donde se expresan los intereses de los grupos dominantes pero también se toman en cuenta las demandas del resto de la sociedad para garantizar el consenso. Y es el Estado el único ente capaz de institucionalizar la política económica porque cuenta con los instrumentos para lograrlo.

Ayala Espino expresa que "la política económica es uno de los mecanismos de la intervención estatal y atiende permanentemente la necesidad de regular un sistema que dejado en libertad tiende a la inestabilidad económica, social y política." (8)

Pero estas medidas no pueden ser juzgadas por sí solas sino que es necesario analizarlas dentro de un contexto específico y de un modelo de desarrollo determinado y dentro de los cuales adquieren su sentido y finalidad. En general, las políticas económicas expresan el contenido de la doctrina económica que guía la actividad gubernamental, así como las relaciones que se dan entre la política y la economía.

1.1.4 Política de comercio exterior.

Se puede entender la política de comercio exterior como el conjunto de medidas que, obedeciendo a objetivos generales de la política económica de un gobierno determinado, tienen como objetivo lograr un aumento considerable de exportaciones, así como una disminución de la dependencia en las importaciones.

Haberter entiende la política de comercio exterior como "la totalidad de medidas que regulan el tráfico económico externo de un país, medidas que obstaculizan o facilitan la importación y exportación de mercancías." (9) Por su parte, Ortiz Wadgymar sostiene que la política de comercio exterior se debe entender como "el conjunto de medidas de carácter

8 Ayala Espino, op.cit p.42

9 Haberter G., El comercio internacional, p.224.

fiscal y administrativo tendientes a controlar, regular y verificar los movimientos de entrada y salida de bienes y servicios." (10)

En general, la política de comercio exterior incluye una serie de instrumentos relacionados entre sí (aranceles, derechos compensatorios, permisos de importación y exportación, entre otros), y también es auxiliada por otras políticas económicas como la cambiaria, la fiscal, la financiera y la industrial. (11) Y su objetivo es contribuir al crecimiento económico y desarrollo de un país que se expresa en un mejoramiento en el nivel de vida de la población. (12)

1.1.5 Estructura publiadministrativa del comercio exterior en México.

En el caso de México, la Constitución de 1917 (que sigue siendo el marco jurídico más importante del país), dotó al Estado de amplias facultades para convertirse en el principal agente de cambio y promotor del desarrollo nacional. En especial, el artículo 27 de la Carta Magna estableció que el Estado Mexicano es el único autorizado para otorgar la propiedad a los particulares, pero reservándose siempre el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público; así como determinó las áreas estratégicas y prioritarias que deben ser de propiedad pública.

"Pero si bien la intervención del Estado Mexicano como agente responsable del desarrollo económico y social se institucionalizó en la Carta del 17, el ejercicio real e histórico de esta capacidad potencial ha obedecido tanto a factores políticos como económicos internos y externos que le han llevado a dictar medidas para realizar reformas en materia agraria y laboral, para mejorar los instrumentos de la política fiscal y monetaria, para establecer políticas de estímulo a la inversión y al comercio, siempre acordes con las distintas coyunturas que le ha planteado el contexto nacional e internacional." (13)

Esta nueva concepción del Estado demandó la creación de mecanismos institucionales y administrativos para que pudiera cumplir con los objetivos que lo legitiman ante la sociedad, sobretodo los relacionados con la actividad

10 Ortiz Wadgymer, Manual de comercio exterior, p. 118.

11 Sobre estos conceptos consúltense el Glosario de este trabajo.

12 Se emplea "crecimiento" para indicar el aumento en la producción en sentido cuantitativo a diferencia de "Desarrollo" que implica además consideraciones cualitativas como aumento en la calidad de vida, mejor distribución del ingreso y control del medio ambiente. Para mayor información vid. Ricosa op.cit.

13 Carrillo Castro, La Reforma Administrativa en México, Editorial Porrúa, México 1980, p. 24

económica. Así, se crearon Secretarías de Estado y organismos de participación estatal que instrumentaron las directrices del desarrollo nacional expresadas a través de las diversas políticas económicas.

Ahora bien, las facultades de intervención en materia comercial otorgadas a un órgano de la Administración Pública mexicana tiene su antecedente más remoto en la Epoca Independiente con el "Reglamento para el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado y del Despacho Universal" (noviembre de 1821) que elaboró la Junta Soberana Provincial Gubernativa. Este Reglamento confiere a la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores la atención de todas las ramas económicas, entre ellas el comercio exterior. (14)

Durante la Etapa Independiente, la Secretaría de Hacienda absorbió la Dirección General de Alcabalas. En 1843 se creó la Secretaría de Instrucción Pública e Industria a la cual se le asignaron diversas funciones para regular la actividad comercial interna y externa de México. En abril de 1853 esta Secretaría se dividió en dos: la Secretaría de Instrucción Pública y la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. Sucesivas leyes y decretos en 1861 y 1891 le dieron nuevas atribuciones en el ramo comercial. En 1890 la Dirección General de Alcabalas se transformó en Dirección General de Aduanas.

El 31 de marzo de 1917 aquella Secretaría se transformó en la Secretaría de Industria y Comercio, y con la primera Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 pasó a denominarse Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. En abril de 1934, con la nueva Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos la regulación del comercio exterior quedó a cargo de la Secretaría de Economía Nacional y como también se crearon las Secretarías de Comunicación, Obras Públicas, Agricultura y Fomento, se suprimieron las atribuciones de la Secretaría de Economía Nacional en estas materias. Con la ley del 31 de diciembre de 1935 conserva su nombre pero asume nuevas facultades en materia comercial.

El 21 de diciembre de 1946 pasó a denominarse Secretaría de Economía pero conservó sus facultades en materia de comercio exterior. Para diciembre de 1958, con la

14 Cabe recordar que desde la Epoca Colonial, el control y fomento del comercio exterior ha estado a cargo de un órgano público. La administración de la política comercial correspondía a la Junta General del Comercio de España quien ejercía sus funciones en las colonias a través de los Consulados. Estos recaudaban las alcabalas (impuestos al comercio exterior) y hacían respetar las leyes comerciales de la Corona. En el Siglo XVI se creó la Oficina de Alcabalas como entidad descentralizada y en el siglo XVIII la Reforma Borbónica la transformó en Dirección General de Alcabalas como organismo descentralizado de la Real Hacienda. Vid 2.1.2

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se le restituyó el nombre de Secretaría de Industria y Comercio, ampliando sus funciones particularmente en el fomento al comercio exterior del país, participando en la política arancelaria junto con la Secretaría de Hacienda, otorgando permisos de exportación e importación, fijando precios máximos, y protegiendo y fomentando a la industria nacional.

La Ley Orgánica de la Administración Pública de diciembre de 1976 le cambió el nombre por el de Secretaría de Comercio y le quitó sus atribuciones en cuanto a la política industrial y de pesca para concentrarla en apoyar a la actividad comercial. Sus facultades básicas para regular el comercio exterior fueron el estudio y determinación de aranceles, imponer restricciones a las importaciones y exportaciones de acuerdo a la política económica nacional, establecer criterios para estimular el comercio exterior mexicano como los subsidios a ciertas importaciones básicas, y determinar estímulos fiscales para fomentar exportaciones. Por su parte, la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial se encargó de las tareas de fomento y protección al desarrollo de la industria nacional de acuerdo con las necesidades del país. (15)

En 1982, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal transformó la Secretaría de Comercio en Secretaría de Comercio y Fomento Industrial teniendo como funciones principales relacionadas con el comercio exterior y la industria nacional: formular y conducir las políticas generales de industria y comercio exterior, establecer la política de industrialización, fomentar el comercio exterior del país, estudiar y determinar junto con la Secretaría de Hacienda los aranceles, las restricciones para los artículos de importación y exportación, los estímulos al comercio exterior y los estímulos fiscales. (16)

A partir de 1992, dado el peso de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, se creó, de forma alterna a la Subsecretaría de Comercio Exterior, la Unidad del Tratado de Libre Comercio, para convertirse en 1993 en la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales y cuyas tareas principales es regular y poner en práctica los aspectos de política comercial externa relacionados con el TLC y con los demás convenios comerciales que celebre México con otras naciones.

En la actualidad, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cuenta con dos subsecretarías ligadas directamente a la política de comercio exterior. Por un lado, la Subsecretaría de Comercio Exterior e Inversión

15 Para mayor información vid 3.3.1

16 Para mayor información vid 4.3.1

Extranjera que en general maneja los aspectos operativos de la política comercial externa mexicana. mientras que la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales tiene a su cargo todos los asuntos relacionados con las recientes negociaciones internacionales del gobierno mexicano para buscar acuerdos comerciales que disminuyan las barreras al intercambio de bienes y servicios a nivel mundial. (17)

Existen otras Secretarías de Estado que apoyan las tareas de la política comercial externa de México, y que en la actualidad tienen las siguientes funciones:

Para dar permisos de Importación y/o Exportación, otorgar certificados de origen o de salud, expedir registros de libre venta o autorizaciones, para pagar impuestos en materia de comercio exterior, los exportadores e importadores deben recurrir a las siguientes secretarías:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público: se encarga de administrar la política fiscal en materia de comercio exterior como aranceles, permisos previos y precios tope.
- Secretaría de Relaciones Exteriores: Celebra tratados, acuerdos y convenios comerciales de México con otras naciones, recaba información técnica y económica del exterior que sea de utilidad para la producción nacional y la exportación. También interviene en congresos, conferencias y exposiciones de productos nacionales en todo el mundo.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos: otorgar permisos de importación y exportación para el caso de productos agropecuarios y forestales.
- Secretaría de Salud: Otorga certificados para productos importados y de comercialización externa que tendrán contacto con el cuerpo humano como son alimentos, bebidas, tabaco, cosméticos y químicos.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes: Para autorizar y controlar los servicios de transporte de mercancías por vía aérea y terrestre.
- Secretaría de Educación Pública: Regula las exportaciones de obras artísticas y arqueológicas a través del INBA y el INAH.
- Secretaría de Gobernación: Controla la Importación y Exportación de bienes que pueden poner en riesgo el orden público o atentar contra la moral.
- Secretaría de Energía: Otorga permisos y autorizaciones en cuanto a la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, y de todos aquellos bienes que son de carácter público.
- Secretaría de la Defensa Nacional: para expedir permisos en la compra/venta de armamento, municiones, explosivos y equipo bélico.

17 Vid el organigrama No.3 en el Anexo.

1.1.6 De la política proteccionista a la apertura comercial.

Como uno de los objetivos de este trabajo es comprender el cambio de un modelo comercial proteccionista a otro de liberalización, es importante ver algunos conceptos claves relacionados con ambos modelos. Y con base en ellos demostrar que una política de comercio exterior proteccionista o de apertura obedece a las características específicas del modelo de desarrollo que instrumente un gobierno en un periodo de tiempo específico.

En relación con la política proteccionista, ésta consiste en una serie de mecanismos fiscales (exenciones arancelarias), financieros (apoyos crediticios al exportador), administrativos (agilización de trámites), cambiarios (subvaluación de la moneda), jurídicos (leyes de protección industrial), que tienen por objetivo apoyar el proceso de industrialización a través de la protección a la industria nacional de la competencia externa y corregir el déficit comercial por medio del fomento a las exportaciones de distintas ramas. Por su complejidad, los economistas han ideado fórmulas para medir cuantitativamente la protección para un producto o para un sector determinado.

En la práctica, la política proteccionista ha tenido resultados positivos y negativos. Como se analiza en el siguiente apartado, desde los mercantilistas los gobiernos han establecido barreras arancelarias (impuestos a las importaciones) y barreras no arancelarias (permisos de importación, leyes de sanidad, programas de fomento industrial, protección de áreas consideradas como estratégicas, entre otras), gracias a las cuales la producción interna y sus exportaciones han crecido considerablemente. Pero también, con la política proteccionista pocas empresas se preocupan por ser competitivas en precio y calidad, no sólo a nivel internacional sino también en el mercado interno. El resultado lógico es que las empresas padezcan el "Síndrome de Peter Pan", es decir, se consideran eternamente infantiles o inmaduras para competir.

Con respecto a la política comercial de apertura, vale la pena señalar que durante los últimos años de la década de los setenta y a lo largo de los años ochenta, tras los problemas del modelo económico basado en la participación ampliada del Estado y apoyado en la instrumentación de políticas proteccionistas excesivas que conllevaron a "guerras comerciales" entre las naciones, se retomaron los postulados librecambistas.

En este contexto, tanto en la teoría como en la praxis de algunos países, comenzó a dominar la idea de que con la

apertura comercial se pasa automáticamente de una estructura sobreprotegida, ineficiente, distorsionada y monopolista a otra altamente eficiente y moderna que ofrece productos y servicios a precio y calidad competitivos a nivel mundial. Es bajo estos supuestos que algunas instituciones financieras internacionales (FMI, Banco Mundial, BID), diversos gobiernos (sobre todo de los Estados Unidos), analistas económicos y medios de información, justifican la desaparición de trabas arancelarias y no arancelarias al intercambio comercial entre los países, y piden institucionalizarlas a través de los llamados acuerdos de libre comercio. El caso más claro es el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México.

Pese a los beneficios que trae aparejada la apertura comercial lo cierto es que, como se señala repetidamente en éste trabajo, la actividad económica de cualquier país no puede ser convertida en un sistema productivo, eficiente y competitivo con la simple eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, sino que es necesario un programa integral. Este programa debe contemplar una apertura gradual de cada rama económica dependiendo de su grado de desarrollo y del interés nacional en ella; un tipo de cambio realista; apoyo financiero al exportador; fomento al desarrollo científico y tecnológico; programas educativos para apoyar la productividad; estudios de mercados potenciales o de productos con más futuro; leyes para proteger a la industria nacional de la competencia desleal como dumpings, entre muchas otras.

Basta con analizar las políticas de comercio exterior de las grandes potencias económicas para percatarse que, en ciertos aspectos, siguen siendo proteccionistas. Por ejemplo, está el fracaso de las negociaciones en la Ronda Uruguay del GATT ante la negativa de la Comunidad Económica Europea para abrirse al comercio de productos agrícolas; también están las reservas de Estados Unidos para aceptar el libre comercio en textiles y acero; y sobre todo está el caso de los modelos exportadores exitosos de los países del sureste asiático donde el Estado ha tenido una participación decidida para impulsar el aumento de las ventas externas y para fomentar el desarrollo científico y tecnológico en áreas con mayores perspectivas de crecimiento.

1.2. Definiciones básicas de la política de comercio exterior.

1.2.1 Comercio.

En su sentido más simple, por comercio se entiende el intercambio de bienes a través del acuerdo que establecen dos o más individuos. Supone que el vendedor va a recibir a

cambio del producto que ofrece otro de valor equivalente -en el caso de una economía primitiva o trueque- o bien dinero si se trata de una economía monetaria. Por su parte, el demandante o comprador va a satisfacer alguna necesidad. Esto muestra que el acto de comerciar lleva implícito que ambas partes se benefician.

En su sentido económico, el comercio "es el conjunto de actividades que ponen en conexión espacial y temporal bienes y servicios generados en una economía por los sectores productivos para los consumidores." (18)

Para Ricossa " el comercio produce utilidades no sólo contentando a los compradores sino transportando las mercancías a dónde y cuando son útiles." (19)

Aunque en forma general el comercio permite a productores y consumidores entrar en contacto, en la práctica la complejidad de las relaciones de intercambio obligan a la existencia de intermediarios quienes compran a los primeros para vender posteriormente a los segundos con el fin de obtener alguna ganancia.

Si bien el comercio está presente en la vida económica desde tiempos remotos, ha sido con el régimen de producción capitalista cuando ha adquirido una mayor importancia dado que el interés de los productores por obtener beneficios económicos los lleva a poner un mayor volumen de bienes en el mercado y con ello contribuyen a incrementar el intercambio comercial.

1.2.2 Comercio Internacional.

El comercio internacional se refiere al intercambio que realizan diferentes países entre sí. En realidad, el comercio "es en una primera etapa a corta distancia, pero en una segunda etapa evolutiva es regional; posteriormente es nacional y cuando rebasa las fronteras se convierte en comercio internacional." (20)

En éste sentido, aunque se guía por los mismos principios del comercio en general, recibe un tratamiento especial tanto por su complejidad cualitativa y cuantitativa como por las condiciones económicas mundiales y políticas nacionales a las cuáles está sujeto. Para su análisis está la Teoría del comercio internacional cuyo fin es estudiar sobre los efectos positivos o negativos de dicha actividad.

18 Ediciones Planeta, Diccionario de Economía, p.318

19 Sergio Ricossa, Diccionario de Economía, p.320

20 Arellano García, La diplomacia y el comercio internacional, p.13

El comercio internacional se realiza, " primero porque hay diferencias en los costos de producción entre los países, y segundo porque aumenta el bienestar económico de cada nación al ampliar el rango de bienes y servicios disponibles para el consumo." (21) De ésta forma, dada la distribución desigual de los recursos naturales y de los factores productivos que existe entre los países, es necesario que intercambien bienes entre sí; además de obtener una mayor variedad de productos o servicios que mejoren el nivel de vida de sus habitantes.

Kramer señala que "la contribución del comercio internacional es tan inmensa que pocos países podrían llegar a ser autosuficientes, ni siquiera haciendo su mayor esfuerzo." (22). Sin embargo, el comercio mundial supone el contacto entre sociedades y estructuras productivas muy diversas por lo cual unos países tienen mayores ventajas sobre otros en la compra y venta de mercancías, partiendo de aquí una de las diferencias económicas que clasifican a los países en desarrollados y subdesarrollados.

1.2.3 Comercio Exterior.

" El comercio de un país puede ser interno o externo. Es interior cuando se desarrolla dentro de su espacio geográfico o dominio territorial y es exterior cuando lo realiza con otros países." (23)

El comercio exterior implica dos conceptos claves: las exportaciones y las importaciones. En concreto, las exportaciones son los bienes y servicios de un país vendidos en el mercado internacional, y las importaciones son los bienes o servicios que compra ése país en dicho mercado para satisfacer sus necesidades internas.

En términos económicos, "las exportaciones y las importaciones son dos corrientes de signo distinto ya que las primeras tienen como contrapartida el cobro de divisas al contado o a cierto plazo; y las segundas a su vez deben pagarse también en divisas en un tiempo estipulado." (24) Cuando los acuerdos comerciales involucran sólo dos países, se habla de un comercio bilateral y cuando incluye a varias naciones se trata de un comercio multilateral.

Torres Gaytán considera que "el comercio exterior, y los cambios en su volumen y composición constituyen uno de los indicadores de crecimiento económico de un país, crecimiento que se manifiesta principalmente por su

²¹ Bannock G., Diccionario de Economía, p.78

²² Kramer R., Comercio Internacional: teoría, política y práctica, p.6

²³ Arellano García, op.cit. p.13

²⁴ Ediciones Planeta, Diccionario de Economía, p.325

capacidad para sustituir competitivamente importaciones y exportar manufacturas que proporcionen divisas para pagar aquellas importaciones necesarias para el desarrollo económico nacional." (25)

Como el comercio exterior de un país se guía por los lineamientos de la política económica de un gobierno y por las condiciones comerciales mundiales, a continuación se ven las políticas de comercio exterior desde su definición hasta su instrumentación en las distintas etapas históricas de la economía internacional.

1.2.4 Origen del intercambio comercial.

El comercio es una de las actividades económicas que están presentes desde las primeras organizaciones humanas hasta los complejos sistemas económicos de la actualidad. Así, es posible hablar del comercio realizado entre dos personas o tribus por productos agrícolas hasta el que tiene lugar entre dos naciones o bloques económicos en el plano científico y tecnológico.

El origen del intercambio comercial está en la necesidad de obtener aquellos bienes que se requieren para satisfacer las necesidades humanas. Como estos bienes son adquiridos en distintas regiones y con diversos grados de productividad (resultado de la especialización del trabajo) los hombres los intercambian para que resulte menos costosa su producción.

En un primer momento fue bajo el sistema de trueque y a corta distancia; después se basó en una economía monetaria y a larga distancia. (26) Cuando el comercio rebasó las fronteras nacionales y la complejidad de los mecanismos de intercambio se acentuó, adquirió su dimensión internacional. En la actualidad, el escenario internacional se caracteriza por economías más interdependientes y por un esquema de globalización que acentúa los procesos de integración de los países a bloques comerciales.

1.2.5 Importancia del comercio internacional.

Si se revisa la historia mundial se aprecia el papel fundamental que ha jugado el comercio para mejorar la calidad de vida de los hombres, para comunicar entre sí a pueblos distantes y su aportación al crecimiento económico y

²⁵ Torres Gaytán, Teoría del comercio internacional, p.9

²⁶ En el trueque se intercambian productos sin que medie alguna forma de pago sino que cada uno tiene su equivalente para cambiarse. Este sistema fue sustituido por la economía monetaria ya que el vendedor no siempre necesitaba el producto que la contraparte daba como pago.

progreso social. Grandes culturas se alzaron sobre la base de una economía orientada fundamentalmente hacia el comercio a larga distancia. Y aunque también ha sido causa de muchas guerras son mayores sus aportaciones al desarrollo de las naciones.

Samuelson escribe que la importancia del comercio internacional " reside en la posibilidad de cada nación para obtener más bienes de los que pudiera producir internamente." (27)

Para Ellsworth el comercio internacional "permite vivir a más gente, satisfacer los gustos más variados y contribuye a tener un nivel de vida más alto de lo que sería posible en su ausencia." (28)

En realidad, no hay país que, aún haciendo su máximo esfuerzo, pueda mantener su nivel de crecimiento económico si se aleja de las relaciones comerciales con el resto del mundo, sobretodo en las condiciones actuales donde la interdependencia económica entre las naciones se acentúa. De hecho, hoy día las estructuras nacionales o supranacionales (como los bloques comerciales) logran imponer sus intereses dependiendo de su importancia en el comercio mundial. Si su participación es grande, sus intereses contarán para la economía internacional, pero si no ocurre así quedan supeditados a otros intereses.

1.2.6 Razones y beneficios del comercio internacional.

Los autores dan una gran variedad de razones por las cuales los países intercambian productos entre sí pero que rebasan el espacio de este trabajo. Dentro de éstas destacan, por la gran coincidencia de opiniones:

- a) La distribución de los recursos productivos no es equitativa ya que unas naciones los tienen en abundancia, otras de forma escasa y otras simplemente no los tienen.
- b) Es un hecho histórico que la especialización en el trabajo permite aumentar el volúmen de producción y mejorar la calidad a un costo menor.
- c) Son las condiciones geográficas, tecnológicas, económicas, políticas e incluso culturales las que determinan la especialización. Por ejemplo, Centroamérica se especializa en productos tropicales por sus condiciones geográficas, Medio Oriente en petróleo por la abundancia de éste recurso, Alemania en farmacéuticos por su alto

²⁷ Samuelson J., Curso de Economía Moderna, p.14.

²⁸ Ellsworth, Comercio Internacional, p.11.

desarrollo científico-tecnológico y Taiwán en maquila por su amplia oferta en la mano de trabajo.

d) Hay diversos grados de desarrollo entre las naciones lo que da mayores ventajas a unas sobre las otras. Al respecto Tardiff señala que "ningún país produce en las mismas condiciones que otro...cada país debe producir aquellos bienes en los cuales tiene más ventaja y es menos costosa su producción." (29)

Con relación a los beneficios del comercio internacional, a continuación se resúmen las ideas expresadas por diversos autores:

1) Los países pueden remitir al exterior sus excedentes de producción a cambio de comprar a su vez aquellos bienes que demanda su población pero que son escasos o es imposible producirlos por las limitaciones naturales o de tecnología interna. En este mismo sentido, Adam Smith decía que " las naciones remiten al exterior el excedente del producto de su tierra y de su trabajo, carente de demanda interna, y consiguen traer a cambio de aquel sobrante artículos que soliciten sus habitantes. Este es el beneficio del comercio exterior." (30)

2) A cambio de las ventas externas, las naciones pueden conseguir en el mercado internacional bienes que, no obstante poder producirlos internamente, resulta menos costoso importarlos.

3) Las ganancias del comercio exterior también pueden ser invertidas en otras actividades productivas que contribuyen a lograr el crecimiento económico.

Kramer señala que el comercio internacional " beneficia a toda nación al aumentar la oferta de bienes y servicios disponibles para el consumo doméstico...la ganancia reside en la especialización internacional que conduce al empleo más productivo de los recursos naturales, del capital y de la fuerza de trabajo." (31)

1.3.- Estado y comercio exterior.

Generalmente se dice que hay una interdependencia entre la teoría y la práctica ya que la primera sin un mecanismo que la instrumente queda en abstracto y la segunda sin fundamentos teóricos opera sin dirección. Por eso, a continuación se exponen, conforme a su evolución histórica,

²⁹ Guillermo Tardiff, Historia General del comercio exterior de México, p.496.

³⁰ Adam Smith, Sobre la riqueza de las naciones, p.393.

³¹ Kramer R., Comercio Internacional, op.cit. p.5.

la teoría económica y del comercio exterior y su instrumentación en cada Estado.

1.3.1 En la Antigüedad.

Con este orden de ideas, desde libros tan antiguos como la Biblia y Las Vedas se habla del cobro de impuestos a la producción y al comercio. Es más, los grandes imperios se levantaron sobre la base de un poder político bien organizado, apoyado por un aparato administrativo que controló y dirigió la economía participando activamente en la producción y el comercio.

Por ejemplo, el gobierno ptolomeo de Egipto " cada año daba a las aldeas un plan de cultivos y las condiciones de compra/venta de los productos agrícolas; incluso los cultivos más importantes eran monopolios del gobierno como el aceite y el algodón para los textiles." (32)

El Imperio Persa, aunque más liberal en la producción también ejerció control sobre el comercio. "Las mercancías debían pagar impuestos cada vez que pasaban las fronteras de una provincia a otra o cuando penetraban en el recinto de una ciudad." (33)

Ahora bien, aunque el intercambio comercial entre diversas sociedades data de tiempo lejanos, pocas personas se interesaron por estudiarlo. Para el surgimiento de la primera teoría sobre el comercio exterior - como un sistema lógico que estudiara su importancia para el desarrollo económico de una nación y los mecanismos o leyes bajo los cuales opera - fue necesario el aumento en el volumen de bienes intercambiados y la constitución de los Estados-nacionales. De esta forma, no fue sino hasta los siglo XV y XVI cuando se produjo un cambio fundamental tanto en la economía y el comercio como en las relaciones políticas a nivel macroregional.

En lo económico y comercial, desde el siglo XIII Europa luchaba por acabar con el monopolio musulmán en el comercio con el Medio Oriente y el Norte de Africa. Pero a partir de la toma de Constantinopla, en el siglo XV por parte de los turcos, Europa se vió obligada a buscar nuevas rutas comerciales que culminaría con el descubrimiento de América. Esta región estimularía enormemente la actividad comercial al ofrecer materia prima y metales preciosos en abundancia, además de convertirse en mercado donde poder vender las manufacturas elaboradas por la incipiente industria de Europa.

32 Pierre Grimal, El Oriente Helenístico, p.159.

33 Ibid, p.161.

"Pero tan importante como la expansión económica del siglo XVI, fue el gran acontecimiento de la época: la aparición en Europa occidental de poderosos estados-naciones entre las que destacan Francia, Inglaterra, Holanda y España." (34) En realidad, desde el siglo XV los feudos lentamente se transformaron en unidades político-económicas independientes, adquiriendo una estructura política y una organización administrativa propias. Para ello fue indispensable que se pusieran por encima de los conflictos entre las clases medievales y las nuevas surgidas tras la revolución mercantilista bajo la cual la riqueza ya no fue la posesión de la tierra sino pasó a ser la producción y comercialización de bienes.

En el siglo XVI, en su libro El Príncipe, Maquiavelo separaba a la política de elementos éticos o religiosos porque consideraba que aquella tiene sus propios principios. Así, el político italiano hacía una distinción vital entre lo público y lo privado. También utilizaba por primera vez el concepto de Estado "como forma de dominación que ha ejercido y ejerce soberanía sobre los hombres". (35) Además, Maquiavelo proponía a los príncipes una serie de medidas que les permitiría conservar y engrandecer el poder de su reino o Estado. Con ello se lograría la ansiada unificación italiana. El Príncipe debería ser la personalidad política que lograra dominar el arte de gobernar para evitar que los grupos en lucha rebasaran el poder del Estado.

En la práctica, los príncipes y los reyes consiguieron establecer alianzas con la vieja aristocracia y la nueva burguesía para lograr centralizar el poder y configurar un Estado en el sentido moderno de la palabra:

- 1) Un poder centralizado y soberano al interior y exterior.
- 2) Un dominio territorial donde ejercer ese poder.
- 3) Un monopolio exclusivo del uso de la fuerza.
- 4) Un orden jurídico propio.
- 5) Un gobierno responsable de la conducción del Estado.
- 6) Un aparato administrativo para llevar a cabo las políticas del gobierno.
- 7) Un proyecto de nación, lenguaje, historia y valores comunes.

Junto con la evolución histórica del Estado moderno se fue desarrollando su teoría, esto es, la razón de Estado. Maquiavelo y Botero en el siglo XVI desarrollaron la noción de "razón de Estado". Para Maquiavelo consiste en la adquisición y conservación del poder de un reino por lo que es ajena a los aspectos religiosos y morales. Para Botero "el Estado es el dominio establecido entre los pueblos y la

34 Ellsworth y Clark, Comercio Internacional, p. 20.

35 Maquiavelo, El Príncipe, p. 40.

razón de Estado es el conocimiento de los medios aptos para fundar, conservar y ampliar tal dominio". (36)

En los siguientes siglos este conocimiento se desarrolló en los llamados " Secretos de Estado "(Arcana Imperium, Arcana República) que permitían asegurar la dominación estatal y proteger al gobernante. Si bien su objetivo es debilitar a otros grupos que luchan por arrebatarse su poder, esto no implica que la razón de Estado justifique la destrucción del poder de la sociedad sino tan solo de grupos que persiguen intereses particulares. En realidad, el Estado es el único ente capaz de agregar a sí mismo a las fracciones contrapuestas y lograr la centralización del poder.

En esos siglos, el intercambio de bienes era escaso dadas las frecuentes rivalidades entre los reinos, por lo que era poco factible que se elaboraran tratados sobre el papel del naciente estado-nación para fomentar el comercio con otros estados. Tendría que consolidarse este poder estatal para poder establecer una teoría y una praxis del Estado en el comercio exterior.

1.3.2 La teoría y el Estado Mercantilista.

Hasta la Teoría Mercantilista no se había prestado atención al comercio debido a las condiciones geopolíticas y económicas de la época feudal. " Pero al llegar al siglo XVI nos encontramos con que el comercio ha llegado a ser importante y poderoso y también han surgido las naciones en el sentido moderno de la palabra." (37)

Fueron hombres de negocios, consejeros de príncipes y funcionarios estatales quienes formularon por vez primera una teoría sobre el comercio internacional así como impulsaron una política de comercio exterior que apoyara a la prosperidad económica de la nación.

El objetivo esencial del mercantilismo era la constitución de un Estado económicamente rico y políticamente poderoso."Se trata de una política a largo plazo basada en el desarrollo de las fuerzas productivas que buscaban el logro de un nacionalismo potente y celoso de su autonomía." (38)

Esta teoría identificaba la riqueza con la posesión de metales preciosos por lo que se recomendaba acumularlos en gran cantidad. Si la nación contaba con minas debía restringir la salida de dichos metales; pero si no los tenía debía vender más productos de los que compraba para

36 Ricardo Uvalle, op.cit p.12.

37 Ellsworth P., Comercio Internacional, op.cit. p.17

38 Torres Gaytán, op.cit. p.32

conseguir dinero con qué pagar la importación de oro y plata. En 1622 Malynes sostenía que "la pérdida de metales preciosos era ruinoso para el comercio de un país y que su retención era deseable a toda costa, hasta el extremo de una prohibición directa a la exportación del metálico." (39)

Las autoridades estatales llevaron a la práctica estos postulados a través de la instrumentación de políticas de comercio exterior que fomentaran el desarrollo de la industria manufacturera y las exportaciones así como restringieran la entrada de bienes extranjeros, exceptuando las de oro y plata. Aunque liberaron el comercio interior del pago de alcabalas para apoyar la unidad del Estado, al exterior incrementaron las trabas a la importación en actitud de defender a la producción nacional. En pocas palabras, los gobiernos de la época aplicaron una política comercial proteccionista. De igual manera, esta política implicó considerar a las otras naciones como sus rivales por lo que el apoyo a la industria y comercio nacionales desembocaron en actitudes belicosas entre los Estados; esto es, el mercantilismo se convirtió en el fundamento teórico de la expansión comercial.

El Estado español es claro ejemplo del control estatal sobre la economía y el comercio no sólo de la península sino del vasto territorio americano recién conquistado. "España, receptora de la mayor parte de oro y plata de América aplicó restricciones metalistas durante mucho tiempo y con la mayor severidad; castigaba con la pena de muerte la exportación de metal en barras o acuñado." (40) Es claro el interés que tenía el gobierno español por controlar el flujo de bienes que se realizaba en sus colonias ya que esto le permitía acrecentar su dominio político y económico. Konetzke escribe que " el comercio era la principal fuerza motriz en las colonizaciones ultramarinas y siguió apareciendo como el valor más alto de la dominación colonial." (41)

Sin embargo, cuando la lógica del comercio entre las naciones respondió mejor al liberalismo económico y la burguesía fue adquiriendo poder económico y político, la teoría modificó sus postulados al igual que el Estado su política de comercio exterior para responder a las nuevas condiciones.

1.3.3 La Teoría Clásica del Comercio y el Estado Liberal.

Los postulados del liberalismo económico y comercial constituyen los fundamentos teóricos y prácticos de la etapa posterior al mercantilismo. Fue Adam Smith quien, en el

³⁹ Ellsworth, op.cit. p.23

⁴⁰ Ellsworth, op.cit. p.36.

⁴¹ Konetzke, América Latina: la época colonial, p.264.

siglo XVIII, atacó los planteamientos de la teoría mercantilista y propuso una economía libre de la intervención estatal y dirigida sólo por las fuerzas del mercado que se conoce como "laissez faire", así como una política de libre comercio, convirtiéndose ambas en el credo de los economistas y gobiernos subsiguientes.

Smith partía de las ventajas de la especialización del trabajo internacional y decía que "si un país extranjero podía ofrecer una mercancía en condiciones más baratas de las que se podían tener internamente, sería mejor comprarla que producirla y emplear así la actividad económica en aquellas ramas donde se sacara mayor ventaja al país extranjero." (42)

De ésta forma, el economista inglés consideraba que al especializarse en ciertos bienes, un país los podía intercambiar en condiciones de ventaja absoluta por ser más eficiente y productivo en estos, mientras que otros países se especializaban en bienes en los cuales tenían mayor ventaja absoluta. El resultado era el aumento del comercio internacional y una mayor disponibilidad de bienes a precio más bajo para la sociedad. Además opinaba que si bien el empresario no busca el interés nacional sino el propio, fomentaba el interés social de forma más efectiva que el Estado y sin proponérselo. Por su parte, el Estado sólo se limitaría a proteger a la sociedad de ataques externos, hacer justicia entre sus miembros y crear obras públicas, dejando la dirección de la economía a las fuerzas del mercado.

David Ricardo agregó al análisis de Adam Smith que si una nación tenía ventaja en la producción de dos bienes, le convenía especializarse en uno sólo, y sería en el cual tuviera la ventaja mayor o que su costo de producción fuera más barato, mientras que debía importar aquellos bienes en donde tuviera la ventaja menor o fuera más costosa su producción.

Sin embargo, en la práctica sólo el Estado inglés, y en parte el holandés, dado su desarrollo industrial y competitividad productiva, adoptaron la liberalización en sus relaciones comerciales externas, sin dejar de apoyar la penetración de sus mercancías en otras naciones o colonias. Las otras potencias económicas se dieron cuenta que se encontraban en situación de desventaja frente a Inglaterra por lo que sus gobiernos instrumentaron medidas proteccionistas en su comercio exterior. De ésta forma, "mientras Inglaterra y Holanda se adhirieron al libre comercio de productos primarios y manufacturas, el resto de los países europeos y Estados Unidos concibieron una

42 Adam Smith, op.cit. p.403.

estrategia de desarrollo industrial a través de la protección a la producción interna." (43)

Por ejemplo, Alemania y Estados Unidos (con las propuestas de List y Hamilton respectivamente) optaron por la aplicación de un librecambio mediato y no inmediato poniendo de pretexto el atraso de sus industrias. En actitud de defensa de su planta industrial aplicaron aranceles a las importaciones durante un tiempo determinado mientras alcanzaban un nivel competitivo.

Esta situación implicó aceptar la participación económica estatal en ciertas áreas. Es más, el propio Smith reconocía necesaria en caso de seguridad o defensa nacional.

Kramer señala que " aún durante la última mitad del siglo XIX, cuando la mayoría de los gobiernos seguían al interior la política de laissez-faire, el uso del proteccionismo arancelario hacia el exterior era cosa común; sólo Inglaterra y Holanda apoyaron el libre comercio. Pero desde la Primera Guerra Mundial todas las naciones, sin excepción alguna, regularon su comercio." (44) De hecho, entre 1873 y 1914 el sistema capitalista llegó a su fase imperialista, es decir, al dominio económico y comercial de grandes industrias.

A la par se desarrolló la Teoría Neoclásica al hacerse algunas correcciones a la teoría clásica para acercarla más a la realidad y complejidad de la época. La economía neoclásica admite la importancia del Estado en la economía en aspectos de regulación, control de monopolios naturales y provisión de bienes indivisibles. (45) Pero se trata de una actividad temporal mientras se recupera el equilibrio, luego se regresa al libre mercado ya que para esta teoría, los burócratas sólo buscan maximizar su utilidad por lo que la intervención del Estado debe ser mínima: para proteger la propiedad y para estimular la economía. Con ello supone un sistema de competencia perfecta, esto es, mercados competitivos donde los consumidores maximizan su utilidad y los productores sus ganancias. (46)

Por ello, para los neoclásicos el mercado es el mecanismo natural y más adecuado y al intervenir el Estado distorsiona la economía. Pero en la realidad nunca se cumplieron estos supuestos porque el mercado no siempre asigna recursos eficientemente ni logra la competencia

43 Aldo Ferrer, Economía Internacional Contemporánea, p.24.

44 Kramer, op.cit., p.14.

45 Un estudio interesante sobre este aspecto lo realiza Vilchis Roberto, "El Enfoque Paretiano neoclásico sobre la producción de bienes y servicios mediante la empresa pública", en Antología de Empresas Públicas, Gabriel Campuzano (compilador).

46 Ayala Espino hace un análisis detallado de esta teoría en su obra Límites del Estado y límites del mercado.

perfecta y la intervención económica del Estado se hizo indispensable para mantener los sistemas económicos capitalistas. Dentro de esta teoría se desarrolló la Teoría del Comercio Internacional(47) que señala que el comercio internacional ayuda a disminuir las diferencias en el precio de los factores entre los países. Así "cada país debe exportar bienes en cuya producción utilice su factor relativamente más abundante e importara el bien que requiriere el factor de producción relativamente escaso."(48)

Pero tanto los clásicos como neoclásicos descartaron que los diversos grados de desarrollo entre los países en la realidad provocan que el comercio beneficie a unos más que a otros o aumente las diferencias. El propio desarrollo capitalista de fines del siglo XIX y principios del siglo XX provocó que las diferencias tecnológicas y productivas se reflejaran en la concentración de poder económico y comercial de pocas empresas (transnacionales) en el contexto internacional, poniendo en entredicho o desmintiendo los postulados de la libre y perfecta competencia. Cuando estos monopolios entraron en conflicto para repartirse el mercado internacional y fueron apoyados por sus gobiernos estalló la guerra.

1.3.4 De la Teoría Keynesiana al Estado Benefactor.

Después de la Primera Guerra Mundial, el sistema capitalista vivió una profunda crisis económica provocada por el crecimiento superior de la oferta sobre la demanda. Desde el punto de vista de la teoría clásica no podía darse la crisis porque los mecanismos del sistema tendían automáticamente al equilibrio. La realidad vino a demostrar la falsedad de estos supuestos teóricos por lo que hubo que replantear tanto la teoría como las políticas de economía y comercio exterior.

Fue J.M Keynes quien en su libro La Teoría General del trabajo, del interés y el dinero demostró que las leyes económicas del libre cambio no pueden lograr por sí solas el equilibrio y que la recesión es parte de la naturaleza cíclica del sistema capitalista. Explicó que el problema de las economías capitalistas de ese momento era una demanda social superior a la oferta de la producción con lo que refutaba la Ley de Say para la cual la oferta era la que determinaba el nivel de la demanda

Sin duda alguna, la aportación más importante de Keynes fue concebir al Estado como el agente económico

47 Para mayor información sobre ésta teoría vid Calzada, Teoría del comercio internacional.

48 Dominick S., Teoría y problemas de economía internacional, p.18.

principal para sacar al sistema de la crisis en que se encontraba. Si el problema era la sobreproducción (por supuesto hablaba del caso de las naciones más industrializadas) el Estado podía corregirlo a través de un presupuesto deficitario que generara empleo y con ello mayor poder adquisitivo que absorbiera dicho excedente de producción. Así, apartándose de las teorías económicas liberales, " Keynes sugirió que el Estado se convirtiera en el motor de la economía suplantando a la industria privada, la que tendría que sujetarse a ciertas regulaciones impuestas desde fuera del terreno económico." (49)

Con respecto al comercio exterior de cada país, el economista inglés señaló que los déficit en la balanza de pagos y en la comercial se podían corregir cuando el Estado entrara a regular los flujos de las importaciones y exportaciones. Más aún, encontró que había una relación entre éstas últimas y el ingreso nacional. Explicaba que " no eran los precios los que determinaban las importaciones sino que las exportaciones producían alteraciones en el ingreso nacional y éste, a su vez, era el factor preponderante que determinaba las importaciones". (50)

Lo cierto era que para la segunda década del siglo XX los efectos de la Guerra Mundial se acentuaban y el comercio mundial sufría una brusca caída por las políticas proteccionistas adoptadas por los gobiernos tras la contienda. La Gran Depresión vino a demostrar lo que Keynes anticipaba, una profunda crisis del sistema capitalista. (51)

Para los años treinta el desempleo, la inflación, la depresión económica, las presiones sociales y una iniciativa privada incapaz de superar estos problemas eran cosas comunes en los países más desarrollados. Fue entonces cuando los gobiernos pusieron en práctica la Teoría Keynesiana y el Estado Liberal pasó a convertirse en un Estado de tipo social, asumiendo por entero la dirección económica, social y política de cada país.

Mientras que en Alemania la crisis económica y la derrota militar impulsaban el ascenso de Hitler al poder, en Estados Unidos el presidente Roosevelt instrumentaba el New Deal para reactivar el crecimiento económica según las ideas de Keynes y lograr la estabilidad social. Esto no significó, al menos en ése país y en Europa Occidental, desplazar a la iniciativa privada sino en proporcionarle la infraestructura necesaria para recuperar su ritmo. Por ello, el sector

49 Pérez y Mirón, " Keynes: racionalidad y crisis del Estado contemporáneo ", en Revista de Estudios Políticos, p.37.

50 Torres Gaytán, op.cit. p.172.

51 La crisis económica se produce cuando el funcionamiento del sistema se detiene produciéndose un desorden entre los elementos que lo conforman.

público, menos vulnerable a la crisis, construyó caminos, escuelas, hospitales y plantas industriales lo que dió como resultado un mejoramiento en la calidad de la vida social.

En cuanto a la política comercial, el Estado Social apoyó medidas proteccionistas de tipo neomercantilista al controlar importaciones y exportaciones así como establecer barreras arancelarias para proteger a la industria nacional. Incluso Inglaterra, en un intento por recuperar la hegemonía perdida, optó por imponer aranceles a las importaciones. Por ello no fue extraño que una de las causas de la Segunda Guerra Mundial fuese la lucha comercial entre las potencias económicas de entonces.

A partir de la posguerra hasta la década de los sesenta, la característica principal de los países capitalistas fue el crecimiento del Estado en el plano económico ya que no sólo reguló la producción y otorgó infraestructura para estimular el crecimiento económico sino también se convirtió en productor directo de bienes y prestador de servicios que demandaba la sociedad. Ello como resultado de la mayor participación política de los grupos sociales dentro de las sociedades democráticas que implicó que el Estado respondiera a sus demandas por medio de la prestación de un número creciente de servicios públicos. Así, hubo un mejoramiento en el bienestar social por lo que a éste Estado se le conoce como "Benefactor" o "Welfare State". (52)

En realidad, es posible hablar de tres características básicas de este tipo de Estado: como benefactor, como empresario y como desarrollista. (53) La primera hace énfasis en un fuerte aumento en el gasto público dedicado a atender las necesidades básicas de la población como vivienda, atención médica, educación y recreación. La segunda a un sector de empresas públicas para apoyar ciertas áreas económicas débiles pero indispensables (nacionalizaciones salvavidas), para producir bienes públicos básicos para la sociedad pero no rentables en términos contables, ó donde la existencia de monopolios privados impedía la competitividad en el mercado. (54) Y la tercera considera al Estado como el único agente capaz de alcanzar la industrialización, enfrentar la competencia internacional y realizar una fuerte inversión pública en infraestructura básica y desarrollo

⁵² Recordamos que el Estado Benefactor es un gigantesco programa de acción social que va desde la atención a los jubilados, programas de auxilio a las familias, seguros de desempleo, de salud, contra accidentes, etc.

⁵³ Para un resumen más detallado de estas características del Estado Asistencial, vid. Ayala Espino, Capítulo III op.cit.

⁵⁴ Un análisis valioso sobre el papel fundamental que han desempeñado las empresas públicas en el crecimiento económico de estos años está en Gabriel Campuzano, Antología de Empresas Públicas, op.cit.

tecnológico. Todo esto no implicó eliminar a la iniciativa privada, al contrario, fue apoyada.

Sin duda alguna, la teoría keynesiana fue la inspiración de este Estado Benefactor o Asistencial así como el paradigma en el cual se apoyaron gobiernos, partidos políticos, sindicatos, empresarios para establecer el nuevo pacto social y lograr la legalidad del poder público. Todo esto implicó un cambio estructural del papel económico, político y social del Estado al aumentar en tamaño y funciones

En lo comercial, a partir de los Acuerdos de Bretton Woods (1944), se crearon el FMI y el Banco Mundial y se pensó en un organismo que regulara las políticas comerciales de las naciones a nivel internacional. Se propuso la Organización Internacional del Comercio en la Carta de la Habana (1948) pero Estados Unidos no estuvo de acuerdo con los objetivos de dicha organización y apoyó la creación del GATT (Acuerdo General sobre aranceles y comercio). Desde entonces este organismo fomentaría un sistema comercial multilateral a través de un conjunto de códigos de conducta y un foro de negociaciones.

Para los años cincuenta y sesenta, la economía mundial se recuperó por lo que se flexibilizaron las políticas comerciales y aumentó el volumen de bienes intercambiados. Whilhelmy señala que "entre 1945 y 1973 el comercio mundial creció 7% en promedio anual mientras que la producción global lo hizo en 5%." (55) Sin embargo, a fines de los años sesenta, las condiciones económicas mundiales comenzaron a deteriorarse. Por ejemplo, Estados Unidos comenzó a tener un déficit público e inflación constantes mientras los países europeos y Japón recuperaban su nivel de competencia comercial. Al respecto Ellsworth dice que "desde 1964 la causa fundamental en el cambio de la balanza comercial de Estados Unidos fue la creciente competitividad de otras naciones, especialmente Alemania y Japón." (56)

Quando en 1971 Nixon anunció la inconvertibilidad del dólar frente al oro, la economía y el comercio mundiales entraron en una etapa inestable. También estaba el problema petrolero cuando en 1973 los países de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) aumentaron el precio del crudo de 3 a 12 dólares por barril. Con ello hubo un excedente de dinero, los llamados "petrodólares" que fueron puestos en circulación en los mercados financieros internacionales, sobre todo fueron a parar a los países menos desarrollados que demandaban crédito para impulsar sus economías. A ello hay que agregar que el excesivo gasto público que aumentó el nivel inflacionario y el déficit

55 Wilhelmy M., Política Internacional: enfoques y realidades, p.322.

56 Ellsworth, op.cit. p.488.

público llegó a ser incontrolable por lo que se hizo evidente una nueva crisis económica.

En lo político y social, como bien apunta Luis Aguilar, " el Estado Social de Derecho, comunmente también llamado asistencial, ya no era un mero ordenamiento jurídico-coactivo de la sociedad civil sino que se volvió la condición fundamental de realización social." (57)

Esto porque el Estado Benefactor contribuyó a incrementar la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos: partidos políticos, asociaciones, sindicatos y grupos de poder aumentaron sus demandas hacia la autoridad de tal forma que el Estado fue asumiendo una gran cantidad de tareas que lo llevaron a un crecimiento acelerado de sus aparatos para intervenir en la economía. Otros autores consideran que "el sector público, involucrado en los conflictos sociales entre las fuerzas antagónicas, fue apelado en creciente medida como árbitro." (58)

Por ello, cuando el Estado se sobrecargó de funciones económicas y políticas y no pudo resolver satisfactoriamente a la sociedad en sus crecientes demandas, muchas de ellas inalcanzables por eficiente que fuera el sistema, entró en una crisis que Bobbio llama de "ingobernabilidad". En especial porque " la rapidez con que se presenta la demanda al gobierno está en contraste con la lentitud de los complejos procedimientos del sistema político democrático, hay una ruptura entre el mecanismo de recepción (de demandas) y el de emisión (de resultados), el primero cada vez más acelerado y el segundo más lento." (59) Así, el Estado Benefactor tan eficiente en otra época generaba más problemas económicos, políticos y sociales de los que podía resolver por lo que fue indispensable redefinir los postulados y la praxis.

1.3.5 La propuesta socialista.

En realidad no hay una teoría socialista que desarrolle ampliamente el tema Estado y el comercio internacional, sino que a partir del análisis del Imperialismo elaboraron planteamientos relacionados con la política comercial. Por ejemplo, Marx decía que "la expansión del comercio exterior en la infancia de la producción capitalista constituyó la base de ésta y se convertiría, en el curso de su evolución, en su propio producto en virtud de la necesidad intrínseca de ese modo de producción de un mercado cada vez más extenso." (60)

57 Luis Aguilar, Política y Racionalidad Administrativa, p.80.

58 Abendroch y Lenk, Introducción a la Ciencia Política, p.97

59 Norberto Bobbio, El Futuro de la Democracia, p.28.

60 Karl Marx, El Capital, Tomo II, p. 305.

A principios del siglo XX Hobson (aunque no era marxista) analizó que los excedentes de producción y de capital en las potencias económicas obligaban a sus empresas a conquistar mercados externos, situación que denominó "Imperialismo". La consecuencia lógica era la lucha entre tales potencias por ampliar sus dominios y encontrar naciones menos desarrolladas donde imponer sus productos.

A partir de ambos planteamientos Lenin, Hilferding y Emmanuel, entre otros, consideraron que el comercio exterior era el instrumento de los monopolios capitalistas para abastecerse de materias primas y conquistar mercados de tal forma que los países pobres serían meras colonias. En 1916 Lenin escribía " el capitalismo ha llegado a un cierto grado de desarrollo donde la producción se concentra de tal forma que se constituyen las asociaciones monopólicas de capital: cartels, trust, sindicatos; quienes se reparten entre sí el mercado interno y externo." (61)

Hilferding argumenta que el arancel proteccionista "de ser medio de defensa frente a la amenaza de productos extranjeros, se convirtió en el arma principal de las potencias comerciales para ganar mercados." (62)

Otros autores marxistas como Emmanuel y Samir Amin, decían que el comercio entre las naciones es desigual porque, aunque la tasa de ganancia del capital es igual en todo el mundo, no así la tasa de explotación resultado de las diferencias salariales entre las naciones. También hablan del intercambio desigual pero lo hacen a partir de las diferencias estructurales que provocan la explotación de los países del centro sobre los de la periferia. (63)

En la práctica, dado el ataque leninista al Imperialismo, los gobiernos socialistas adoptaron políticas comerciales proteccionistas para evitar que las transnacionales invadieran con sus productos a su mercado nacional en detrimento de la producción interna. Por ello, el comercio con las naciones capitalistas fue mínimo por no decir nulo.

Sin embargo, la centralización del poder político en los sistemas socialistas provocó problemas en el aparato burocrático y la falta de estímulo a la iniciativa privada conllevó a un nivel productivo poco competitivo. Cuando la oferta de bienes interna fue insuficiente para satisfacer la demanda social, los gobiernos socialistas tuvieron que hacer reformas profundas al sistema económico y político, proceso que se aceleró en la década de los ochenta y que actualmente

61 Lenin, El Imperialismo: fase superior del capitalismo, p.51

62 Hilferding, El Capitalismo Financiero, p.344.

63 Vid. Emmanuel, Amin y Palloix. Imperialismo y comercio internacional.

ha llevado casi a la desaparición del socialismo real como sistema económico y político.

1.3.6 La Teoría del comercio internacional y el Estado en la periferia.

En general, todas las teorías hasta ahora mencionadas obedecían a otros contextos por lo que tenían ciertas limitaciones para ser instrumentadas como políticas de comercio exterior en los países subdesarrollados. Por ello, los economistas de la "periferia" elaboraron una teoría de comercio internacional alternativa para que el Estado adoptara medidas más vinculadas con la problemática del subdesarrollo.

Wilhelmy señala que "la tesis de los países en desarrollo, sustentada en múltiples foros internacionales es que la estructura del comercio internacional no conduce al desarrollo económico del sur, sino que por el contrario mantiene la situación del subdesarrollo; es más, la operación del sistema hace crecer la brecha del ingreso entre el centro y la periferia, contradiciendo los postulados clásicos de la especialización en las ventajas absolutas o relativas maximiza el bienestar y reduce a largo plazo las desigualdades en los niveles de desarrollo." (64)

Para el caso de América Latina surgieron cuatro escuelas de pensamiento político y económico que tenían como objetivo proponer alternativas para disminuir la dependencia económica y social con respecto a los países desarrollados:

a) Escuela funcionalista (1930-1950). Partiendo de los postulados keynesianos sobre el comercio exterior, propone que los países deben aprovechar las ventajas comparativas para mejorar su economía.

b) Escuela Estructuralista (1950-1960). Entre los miembros de la CEPAL se desarrolló esta teoría. El más importante de ellos, Raúl Prebisch demostró que el desequilibrio en la balanza de los países latinoamericanos era resultado de problemas estructurales propios de su situación política, económica y social por lo que sólo podían exportar materias primas mientras que el centro exportaba manufacturas. La solución para los países en desarrollo era un proceso de industrialización que sustituyera importaciones, proceso donde era vital la participación del gobierno en la economía para corregir los desajustes estructurales que impedían el desarrollo. (65)

64 Wilhelmy, op.cit. p.342 y 344.

65 Un estudio interesante sobre estas teorías lo realiza René Villarreal, Economía Internacional: teoría clásica y neoclásica.

c) Escuela histórico-estructuralista o Teoría de la Dependencia. Dos Santos y Dunkel profundizaron las ideas estructuralistas durante los años sesenta para señalar que el deterioro en los términos de intercambio se podían explicar por las diferencias económico-políticas y sociales específicas del subdesarrollo. Por ello, los países de la periferia no podían recibir los beneficios del comercio mundial y eran simples mercados para los productos de los países industrializados.

d) Escuela marxista (1975-1982). Al apoyarse en la Teoría del Intercambio Desigual señalan que el subdesarrollo es producto del Imperialismo manifestado a través de la explotación de la metrópoli sobre la periferia.

Los gobiernos de los países latinoamericanos adoptaron en mayor medida las propuestas de Prebisch por lo que el sector público se volvió el principal agente económico para intentar terminar con la situación del subdesarrollo y la dependencia. Así, para los países en desarrollo, la vía del Estado planificador y promotor fue el único camino posible para intentar alcanzar cierto grado de industrialización y mejorar el nivel productivo.

El modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones tuvo resultados positivos durante los años sesenta y la primera mitad de la década de los setenta; en especial se logró mejorar el nivel de bienestar de la población a través de la prestación de servicios públicos como seguros al trabajador, servicios médicos y educación, entre muchos otros.

Sin embargo, a mitad de los años setenta y la década siguiente este modelo económico con amplia participación del Estado se enfrentó a problemas de muy difícil solución. Por ejemplo, la tesis de la CEPAL sobre la industrialización que sustituiría importaciones a largo plazo no logró corregir el desequilibrio externo porque el mismo proceso requería de grandes volúmenes de capital y tecnología que no se tenían internacionalmente por lo que continuó la dependencia en el exterior.

Además conllevó a una estructura productiva excesivamente protegida de tal forma que se fomentaron los mercados cautivos que implican precio y calidad poco competitivos interna y externamente. Lo más grave es que los gobiernos descuidaron otras áreas básicas de la economía como la agricultura, área que sólo utilizaron como fuente de divisas para fomentar el crecimiento industrial sin desarrollar todas las áreas económicas.

Dados los problemas teóricos y prácticos, en los últimos años los analistas "tercermundistas" hablan de una propuesta neoestructural donde se retoma el problema de la

estructura pero agregan controles a la actividad estatal para evitar que el sector público caiga en constantes déficits tanto en el ámbito financiero como en el comercial.

Específicamente, con relación al comercio exterior, considera que es prioritaria una apertura pero que ésta debe hacerse en forma gradual. A diferencia del planteamiento ortodoxo que obliga a una liberalización a ultranza del comercio exterior, la nueva estrategia propone políticas de fomento selectivo para aquellas áreas que aún no tienen capacidad para competir internacionalmente.

1.3.7 El Neoliberalismo.

Durante la década de los años setenta, tras los graves problemas políticos, económicos y sociales del Estado Benefactor, comenzaron a circular en el ámbito académico una multitud de propuestas. Es la teoría Neoliberal la que logró ascender como "paradigma" dominante en los aparatos de poder. (66)

La argumentación neoliberal no se encuentra en un texto único sino en una gran diversidad de obras y de autores de distintas disciplinas. Entre ellas destacan los trabajos de Hayek, Friedman y Buchanan. (67) Considerado como el padre del neoliberalismo, Hayek planteó en 1944 que era el exceso de consumo generado por los Estados Asistenciales la causa de los problemas económicos.

En los años cincuenta emigró a la Universidad de Chicago, institución donde enseñó a teóricos como Friedman que una sociedad fundada en la libertad individual es moralmente superior y económicamente más eficaz que cualquier otra forma de organización social. En este sentido, el Estado sólo sirve para establecer el cuerpo de leyes que regulen el funcionamiento del mercado y para proveer de un conjunto de bienes y servicios que demandan las mayorías desprotegidas y que no pueden ser ofrecidos por el mercado por diversas razones. (68)

En esos años, sus ideas no contaban con muchos adeptos pero tras la crisis del paradigma keynesiano, y después de

⁶⁶ El concepto de paradigma es utilizado por vez primera por Platón en el diálogo entre el extranjero y Sócrates para referirse a un modelo o ejemplo. Pero este concepto cobra importancia con T.S. Kuhn, en La estructura de las revoluciones científicas, al considerar como paradigmas a las realizaciones científicas que por un tiempo son reconocidas universalmente como modelos de solución a los problemas de la comunidad científica, p.33

⁶⁷ Hayek, La fatal arrogancia. Friedman, La economía monetaria. Buchanan, Ensayos sobre economía política.

⁶⁸ Para analizar la propuesta de Hayek sobre el papel del Estado, consúltese La fatal arrogancia, op.cit.

recibir el premio nobel de economía en 1974, muchos gobiernos comenzaron a poner en práctica sus postulados a través del desmantelamiento de la estructura económica del Estado Benefactor.

Junto con Hayek, Friedman y otros economistas de la Universidad de Chicago plantearon como tesis central del neoliberalismo el retorno al mercado como motor principal del desarrollo económico y de la modernización política. El mercado es el mecanismo natural y más adecuado para el funcionamiento del sistema económico ya que es el único medio para lograr la asignación eficiente de recursos y el portador "exclusivo" de la modernidad y del progreso técnico. Con ello se afirma que la intervención económica del Estado sólo distorsiona las leyes del mercado y que su aparato burocrático-administrativo es excesivo e ineficiente por lo que hay que reducirlo. Cabe señalar que las posiciones van desde negar su intervención hasta su aceptación para corregir las fallas del mercado. (69)

La teoría económica neoliberal se centra en:

- 1) El retorno al libre mercado. Esto supone que la ley del equilibrio entre la oferta y la demanda se cumple, que existen las condiciones para que se dé la "competencia perfecta" por lo que no existen distorsiones provocadas por la presencia de monopolios.
- 2) La supremacía de la empresa privada. Por ello se busca privatizar las empresas públicas, los bancos estatales y en fin una drástica disminución de los instrumentos económicos con lo que cuenta el Estado. (70)
- 3) La desregulación sobre los agentes económicos. Esto es una disminución de los controles administrativos para lograr mayor movilidad de productores y consumidores en el mercado. (71)
- 4) En especial, la teoría neoliberal ve a la globalización y a la apertura comercial como una exigencia del nuevo paradigma ya que supone que esto revertirá el exagerado proteccionismo estatal, aumentará la competitividad interna y externa, disminuyendo las presiones inflacionarias, así como proveerá al mercado de mayor número de bienes para la sociedad y logrará mayor crecimiento económico.

Sin embargo, es evidente que el neoliberalismo ha retomado los postulados económicos de los siglos XVIII y XIX cuando la realidad económica, política y social es muy diferente a las condiciones de aquellos siglos.

69 Vid Ayala, op.cit. capítulo II.

70 La privatización se entiende como la transferencia de bienes, servicios y funciones del sector público al sector privado.

71 Ayala Espino también hace un análisis interesante de la privatización y de la desregulación como premisas de la economía neoclásica y neoliberal, op.cit.

En primer lugar, la competencia "perfecta" no existe ya que son las transnacionales quienes dominan el mercado internacional, rebasando fronteras y con la capacidad para imponer precios sin respetar las leyes de la oferta y la demanda. De hecho, en la libre competencia entre "iguales" sólo sobrevive y gana el más fuerte (poder monopólico), por lo que se genera una especie de darwinismo económico y social.

En segundo lugar, la privatización de amplios sectores de economía pública no ha logrado la ansiada productividad y su consecuente elevación del bienestar de la sociedad. Más bien, lo que se observa es que son los monopolios financieros, industriales y comerciales los que han ido adquiriendo las empresas públicas, afectando el interés del resto de la sociedad.

En tercer lugar, la disminución de controles estatales olvida que el Laissez-faire necesita de un orden institucional y de reglas que definan los límites de la competencia entre privados. En especial de un Estado con autonomía frente a los intereses específicos para establecer políticas económicas más neutrales.

Y en cuarto lugar, mientras los representantes comerciales de los países que apoyan la extensión del neoliberalismo piden eliminar trabas al intercambio de bienes y servicios, sus gobiernos aplican políticas de protección comercial. Como se analiza a lo largo de este trabajo, durante la década de los ochenta, la característica fundamental del comercio mundial fue el incremento de medidas proteccionistas por parte de los países más desarrollados; no son desconocidas las guerras comerciales entre Estados Unidos y Japón así como las restricciones de la Comunidad Económica Europea al comercio libre de productos agrícolas.

Sol Arguedes resume estas ideas al afirmar que países como Estados Unidos enarbolan "la bandera de un neoliberalismo agresivo que es más bien mito ya que las transnacionales han adquirido dimensiones gigantescas que impiden el funcionamiento de las leyes del mercado; además del fuerte proteccionismo que ejercen las economías desarrolladas frente a las manufacturas del Tercer Mundo. ¿Dónde está entonces el liberalismo económico?" (72)

Además, este modelo económico basado en el dinamismo exportador, se olvida que para ello son necesarios una profunda reconversión del aparato productivo y un gran esfuerzo de modernización. Por ello, en muchos países, tras varios años de aplicación neoliberal, el aumento de las exportaciones sólo ha servido para pagar las crecientes

importaciones y financiar más deuda, razón por la cual los ingresos obtenidos por ventas externas han sido absorbidos por factores ajenos a los planteados inicialmente.

De hecho, la apertura económica y comercial al mercado externo ha llevado a esquemas de integración incondicional de las economías menos desarrolladas a los países más ricos, sacrificando la autonomía nacional y obteniendo muy pocos beneficios. Por ejemplo, el apoyo al sector exportador sólo prolonga salarios deprimidos para lograr mantener la competitividad externa, generando una dinámica incontrolable de desigualdad y persistente desequilibrio externo.

Así, después de más de una década de neoliberalismo no hay el crecimiento económico esperado y sí hay mayor concentración de la riqueza. Esto es resultado de tratar de imponer modelos desde hace tiempo superados por la realidad, a condiciones distintas. René Villarreal habla de una "Contrarrevolución Monetarista que intenta ajustar la realidad a los supuestos teóricos en vez de hacer validar sus hipótesis en la realidad misma." (73)

La situación es más grave en los países poco industrializados, que como en México, aceptan como recetas teorías y políticas que responden a situaciones muy diferentes y que no involucran la problemática específica del subdesarrollo. Si las medidas neoliberales continúan ignorando los aspectos políticos y sociales y sólo enfatizan los problemas meramente económicos, sólo agravarán la desigualdad social y provocarán mayores conflictos sociopolíticos.

1.3.8 Una Propuesta Alternativa.

Dado que este cuadro propuesto por el neoliberalismo no se sostiene ni teórica ni históricamente, se habla de una crisis en el paradigma mundial actual. De hecho, hay una creciente preocupación tanto en los medios académicos como en las organizaciones políticas y sociales en torno al diseño, viabilidad y puesta en práctica de un modelo económico alternativo más acorde con las circunstancias actuales y que involucre el tema del comercio internacional.

El problema es que hasta ahora sólo se presentan variantes de los esquemas dominantes y no se trata de propuestas de fondo que logren construir un modelo capaz de plantear posibilidades reales puedan sortear la transición hacia las nuevas condiciones. La mayoría de las propuestas alternativas coinciden en un desacuerdo al neoliberalismo y hablan de un modelo económico que recupere también aspectos sociales pero ni ligado al capitalismo salvaje ni al

73 René Villarreal, La contrarrevolución monetarista, p.99.

comunismo. Sin embargo, la elaboración de dicha propuesta supone una tarea compleja y ardua porque implica una transformación de fondo y porque dicha propuesta debe ser de tal flexibilidad que le permita ser aplicada según las especificidades de cada contexto.

Dentro de los aspectos básicos en los cuales debe hacer énfasis el nuevo modelo económico y de comercio exterior están la consolidación del progreso económico, la búsqueda de una mejor distribución de la riqueza, la defensa de los intereses nacionales y de la capacidad estatal para conducir el desarrollo nacional. También, el nuevo modelo debe atender al escenario internacional que se caracteriza por economías más globales e interdependientes, por nuevos esquemas de integración y por la formación de bloques comerciales, aspectos que están alterando a las políticas de los Estados-naciones porque ya no sólo deben planear según las necesidades internas sino también deben considerar las condiciones externas. De hecho, el fenómeno de la globalización hace más complejas las relaciones internas y externas de los Estados nacionales al incorporar en un mismo marco a infinidad de individuos, con características económicas, sociales y políticas muy distintas.

Aquí vale la pena reflexionar sobre el planteamiento de Jorge Castañeda que hace con respecto a la elaboración de una propuesta alternativa a nivel internacional ya que señala que no puede sobrevivir o surgir un paradigma alternativo a escala "sin que las grandes potencias lo hagan suyo, lo financien y utilicen para desplazar a otras potencias y puedan establecer sus propios esquemas de dominación por lo que surgen nuevas potencias paradigmáticas." (74) Esto implica que para las naciones como México las posibilidades de tener éxito en su inserción al contexto mundial se hacen más difíciles de alcanzar.

Por ello, en la redefinición de la participación económica del Estado no se debe olvidar que ésta ha sido una constante histórica al ser fundamental para apoyar, dirigir y corregir los problemas del mercado, y en algunos casos para superar las crisis económicas por lo que no puede dejar a un lado sus funciones económicas principales como establecer un marco legal, concertado con los diversos agentes económicos que asegure el respeto a las leyes del mercado; inducir la inversión y asignar recursos para proveer de bienes públicos que demanda la sociedad; distribuir el ingreso con base en la equidad y la justicia social; impedir los monopolios y todo lo que atente contra la libre competencia en el mercado; superar las restricciones estructurales y coyunturales que impiden el

74 Jorge Castañeda, " La socialdemocracia en América Latina ", en Revista Nexos, mayo 1992, núm 173 p. 58

crecimiento económico; y construir infraestructura básica en urbanización, comunicaciones, transporte, obras públicas.

Cabe señalar que el ámbito de intervención económica de los Estados ha variado según las condiciones de cada país por lo que se puede hablar de Estados interventores cuando su ámbito es amplio y de Estados reguladores cuando sólo vigilan que se cumplan las leyes del mercado. Ayala Espino dice que "los modelos de intervención estatal son, en última instancia, construcciones históricas y fruto de pactos sociales y económicos. Por ello, los alcances de las acciones estatales son ampliaciones y retraimientos que cambian en el tiempo y no siempre ni en todo lugar tiene la misma orientación estratégica." (75)

Con esto queda claro que la intervención económica del Estado no puede ser objeto de simple aceptación o rechazo sino que es necesario considerar las condiciones económicas, políticas y sociales del contexto interno y externo para determinar el grado de participación que debe tener. De hecho, la nueva política económica del Estado no debe olvidar que el tamaño del Estado dependerá de las características económicas, políticas, publiadministrativas, sociales y culturales de cada país. Así, lo relevante no es el tamaño "óptimo" del Estado sino su capacidad para reorganizar el aparato productivo, para fomentar el desarrollo tecnológico, para lograr la estabilidad y la flexibilidad de los sectores productivos que puedan responder a los cambios constantes en la estructura del comercio internacional.

Así, el papel de los Estado futuros deberá hacer más énfasis en los aspectos cualitativos que garanticen las condiciones básicas para el desarrollo y el crecimiento económico y cumplan con el objetivo de defender la soberanía nacional ante la globalización económica internacional. Con esto no se está negando la participación del sector privado en el crecimiento económico sino que lo importante será buscar la complementariedad y cooperación entre las áreas públicas y privadas.

De esta forma se diluye el debate entre el Estado y el mercado para llegar a la conclusión de que esta es una falsa dicotomía ya que son complementarios. La realidad ha mostrado, al margen de las ideologías y las teorías, que ni el excesivo control económico ni la libertad de mercado son suficientes por sí solos para lograr el equilibrio. Sobre todo, esta relación de cooperación entre el Estado y el mercado es básica en un contexto de economías interdependientes y donde los procesos de globalización acentúan la competencia en el comercio internacional.

CAPITULO SEGUNDO: HISTORIA DEL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO.

2.1. Del México Prehispánico al Porfiriato.

2.1.1 El comercio exterior en el México prehispánico.

En el México Prehispánico el gobierno controlaba las distintas actividades económicas, incluido el comercio. Carrasco, estudioso de este periodo, señala que "en términos generales se puede afirmar que la economía del México antiguo era una política económica en el sentido literal de la palabra: el cuerpo político organizaba directamente los rasgos fundamentales de la economía...usando la terminología moderna se puede decir que el sector público predominaba sobre el sector privado." (76)

Algunos documentos prehispánicos dan una idea clara del comercio que se realizaba entre las dos grandes áreas geopolíticas y culturales de Mesoamérica: la maya y la náhuatl. En ellos se señala que el sistema de intercambio era de trueque y en su mayoría se trataba de productos primarios aunque también había bienes manufacturados.

En el caso del Imperio azteca, dentro de su organización política, al lado del soberano, existía el Supremo Consejo de Gobierno (Tlatocan) dividido en cuatro administraciones ó subconsejos: de justicia, de milicia, de culto religioso y de asuntos económicos. En ésta última fungía como jefe el Tesorero real y dentro de sus funciones estaba regular los aspectos relativos al comercio.

El cronista Ixtlixochitl señala que en este subconsejo de economía "participaban algunos pochtecas (comerciantes de alto rango) quienes fungían como consejeros de Estado; comerciaban muchas veces a favor del mismo gobierno, servían con frecuencia para recaudar tributos y actuaban como espías del rey en apartadas regiones." (77)

Esto demuestra que eran las autoridades gubernamentales las encargadas de administrar todos los aspectos relativos al comercio. Si bien se valía de los pochtecas como agentes estatales, era clara la planificación centralizada del intercambio de productos con los otros pueblos.

76 Pedro Carrasco, "La sociedad mexicana antes de la conquista", en Historia General de México, El Colegio de México, p.233

77 IMCE, El Comercio en el México prehispánico, p.84-85

2.1.2 El comercio exterior en la Nueva España.

Durante la etapa colonial, La Corona Española era quien tenía el monopolio económico y comercial no sólo de la península sino también de sus posesiones de ultramar. De sus colonias, España extraía materias primas, metales preciosos y mano de trabajo en condiciones de esclavitud; además de que le servían como mercados para sus productos.

La administración de la política comercial correspondía a la Junta General de Comercio de España, y en cada uno de los territorios conquistados a los Consulados quienes se encargaban, a través de los agentes superiores de comercio, de recaudar los impuestos al comercio exterior (alcabalas) y de hacer respetar las leyes comerciales dictadas por la Corona.

En el caso de la Nueva España, en el siglo XVI se creó la Oficina de Alcabalas como entidad descentralizada para encargarse de recaudar los impuestos al comercio exterior y para llevar las estadísticas de dicho comercio. (78) Esta Oficina trabajaba en coordinación con los tres Consulados que existían en este territorio, el de México, Veracruz y Guadalajara. Los Consulados se encontraban controlados por los españoles peninsulares quienes se organizaban en los llamados estamentos comerciales. (79)

En poco tiempo las alcabalas o impuestos al comercio exterior pasaron a ser la principal fuente de ingresos para el gobierno hispano y "muchas veces estos recursos se utilizaban para hacer obras públicas como aduanas y hospitales." (80)

Sin embargo, la Nueva España se fue especializando en exportaciones de bienes primarios como metales preciosos (oro y plata), cochinilla para tintes, cacao y azúcar. Y sus compras externas las constituían principalmente productos como el harina de trigo, los aceites, la ropa, los caballos y el vino. (81) Aguilar Monteverde escribe que " hasta

78 Las instituciones descentralizadas de la Nueva España tenían por objetivo recaudar fondos para el Estado español, para los gastos de éste y para satisfacer las necesidades sociales. Tal es el caso de los Estancos del tabaco, la pólvora, el azogue y el papel, los que pueden considerarse como el principal antecedente de la empresa pública mexicana y que demuestran el intervencionismo estatal en la economía desde la etapa colonial.

79 Recuérdese que en la etapa colonial la sociedad novohispana se organizaba estamentalmente en el clero, la milicia, los comerciantes y mineros y la burocracia frente a una naciente y débil burguesía.

80 Lucas Alamán, Historia de México, p.45-46 Para mayor información, también se puede consultar el texto de Lerdo de Tejada, El comercio exterior de México desde la conquista hasta nuestros días.

81 Josefina Vázquez, " Los primeros tropiezos ", en Historia General de México, Tomo II, El Colegio de México, p.509

principios del siglo XVIII la Nueva España importaba 25 millones de pesos (mp) al año, lo que la hacía ya un mercado atractivo... de 8 a 9 mp generados por la mimería eran retenidos directamente por la Corona Española. El resto de las exportaciones apenas bastaba para cubrir lo importado y dejar 1 mp para aumentar el numerario." (82)

Por esta razón, el comercio exterior de la Nueva España se puede considerar " en términos actuales pasivo ya que los artículos importados se compraban con metal o moneda y no como resultado de la venta de productos domésticos ó manufacturados." (83) La causa principal era que la autoridad española nunca fomentó la producción manufacturera en sus colonias porque sólo las veía como minas de metales preciosos y centros de consumo. La escasa actividad era artesanal: pequeños gremios de artesanos, herreros, tejedores, etc; desaprovechando así al trabajador indígena disciplinado y con experiencia.

Al respecto, Humboldt escribe que sólo "en los momentos de estancamiento del comercio exterior se despertaba la industria mexicana, es decir, se producía lo que antes se importaba... (pero) apenas se restablecían las comunicaciones se volvía a preferir los productos europeos." (84) Esta situación implicó hacer de la región una exportadora de materias primas pero carente de una base industrial.

Por otro lado, las fuertes restricciones del gobierno español obligaron a que se desarrollara un activo contrabando a la par del comercio legal. Tardiff escribe que "los gravámenes eran tan fuertes y había tantas prohibiciones sobre los productos que el contrabando era inevitable, no sólo por parte de los extranjeros sino también los mismos españoles se aventuraban a traer mercancías sin permisos ya que el impuesto era de 100 a 200% sobre el valor de la mercancía." (85)

A finales del siglo XVIII la nueva monarquía borbónica, ante los problemas políticos y económicos de España y sus colonias, puso en marcha una reforma que consistió en que el Estado asumiera la dirección política, económica y administrativa de los reinos. Esto implicó una fuerte centralización estatal y cuya consecuencia inmediata fue el retiro de las concesiones políticas y económicas que se habían otorgado a las organizaciones estamentales y particulares. (86) Así, al suprimirse poderes intermedios, el

82 Aguilar Monteverde, Pensamiento político de México, Tomo I: La Independencia, p. 61

83 Brading D., Mineros y comerciantes en el México Borbónico, p. 136

84 Aguilar Monteverde, op.cit., p. 65

85 Tardiff G., op.cit., p. 359

86 Para mayor información véase Florescano y Sánchez, " La

Estado mexicano afirmó su poder frente a las corporaciones estamentales, incluidos los Consulados comerciales, que como ya se ha dicho estaban monopolizados por los españoles peninsulares y a partir de entonces pasaron a ser administrados por las autoridades de la monarquía.

También, esta reorganización de funciones estatales se tradujo en nuevas prácticas gubernamentales y en un lento pero constante proceso de construcción de la Administración Pública. Al respecto, Omar Guerrero afirma que " a partir de la fértil actividad de construcción institucional de las Reformas Borbónicas pueden encontrarse las semillas de mucha de la cultura administrativa del México contemporáneo." (87)

Parte de la Reforma Borbónica incluía cambios en la política de comercio exterior. Hay que recordar que José de Gálvez, ministro de Carlos III y promotor de las reformas, pertenecía a la escuela mercantilista que apoyaba la liberalización comercial al interior de los Estados pero el proteccionismo con respecto a otras naciones.

Una de las primeras acciones del ministro Gálvez fue la transformación de la Oficina de Alcabalas en Dirección General de Alcabalas como institución descentralizada de la Real Hacienda en 1790. Por eso, desde esta fecha, las alcabalas fueron administradas por la Hacienda de donde salían los recursos para los gastos del gobierno. En caso concreto, las materias primas necesarias para la explotación de metales preciosos estaban libres de impuestos de importación pero el resto de los bienes intercambiados eran sometidos al pago fiscal.

El resultado fue que la Nueva España se volvió la mayor proveedora de recursos financieros para la Corona Española y ésta asumió mayor control sobre el comercio con sus colonias. Sin embargo, la lucha política y económica al interior de cada colonia mostraban la inevitable separación del Estado Español por lo que, para principios del siglo XIX ya se gestaban los primeros movimientos de Independencia.

2.1.3 La Etapa Independiente.

La estructura del comercio mundial durante el siglo XIX respondía a la etapa expansionista del sistema capitalista. Los países más desarrollados producían bienes manufacturados mientras que los países atrasados sólo podían ofrecer materias primas y productos minerales. En el caso de México, éste compraba a Europa textiles y artículos de consumo

época de las Reformas Borbónicas 1750-1808", en Historia General de México, El Colegio de México, p. 185-221.

87 Omar Guerrero, El Estado y la Administración Pública, p. 22

mientras le vendía algodón, plata, carbón, entre otras materias primas.

Además de este intercambio desigual, manifestado a través de la diferencia entre los precios de los productos manufacturados y los primarios, México tenía problemas políticos y económicos internos durante sus primeros años de vida independiente. En lo político no existía un gobierno lo suficientemente fuerte para lograr conciliar los intereses de los grupos de poder en pugna: la aristocracia peninsular y la burguesía criolla y mestiza. En lo económico, la situación de enfrentamiento político impedía la planeación de la economía nacional.

Esta situación de inestabilidad obligó a que se retomara el centralismo del Estado Colonial y se trasparara al nuevo Estado mexicano. Por eso, éste tiene profundas raíces de la etapa de la Colonia, en especial borbónica, y su participación en la economía es fundamental. Es así como desde 1821 la institución estatal mexicana tenía una serie de instrumentos para intervenir ampliamente en el devenir económico. Omar Guerrero señala que " el Estado mexicano nació dotado en recursos materiales para administrar la economía; no tuvo que aprender cómo intervenir en ella pues sus lecciones las había cursado como alumno sobresaliente en los días de Carlos III." (88)

Esta intervención estatal se reflejó en la Administración Pública que en ese entonces contaba con 4 secretarías: de Estado, relaciones externas e internas; de Guerra; de Justicia y Negocios Eclesiásticos; y de Hacienda. Además, ante la urgencia de obtener recursos los primeros gobiernos independientes conservaron los monopolios del Estado Colonial, antecedentes de los organismos descentralizados o empresas públicas de las etapas posteriores.

Si bien se veía como una necesidad abolir las instituciones coloniales porque resultaban ajenas al nuevo proyecto nacional, el desorden político-administrativo obligó a mantenerlas por algún tiempo. De hecho, no hay mucha información sobre la transición de las instituciones del México Colonial al México Independiente; quizá la situación de guerra constante impedía se escribiera o se conservaran los documentos relativos a las instituciones administrativas del Estado. (89)

En el mismo sentido Tardiff escribe que "las instituciones coloniales encargadas de la Administración Pública y del comercio no se reformaron tras la guerra de Independencia por lo que respondían a otros intereses y no a

⁸⁸ Véase Omar Guerrero, op cit. p.28

⁸⁹ Omar Guerrero, op cit. págs 21 y 109

los de la nueva nación. En especial, los hombres que habían logrado la independencia política no tenían idea precisa de cómo reglamentar la política comercial." (90) Por esta razón, las autoridades usaron las mismas disposiciones arancelarias proteccionistas de la etapa colonial.

Fue hasta 1824 cuando entraron en conflicto estas disposiciones con la nueva estrategia política y económica por lo que el Congreso neutralizó el poder de los Consulados en manos de los españoles, ligados todavía con la Metrópoli. "Con esto se intentaba anular la institución más duradera desde tiempos de la Colonia, que se había caracterizado por defender los intereses de la monarquía más que ninguna otra institución." (91)

También, ante la grave escasez de recursos financieros para el Estado y la desastrosa situación de la Aduana de Veracruz de donde se obtenían las mayores recaudaciones por impuestos al comercio exterior, el gobierno promovió una reforma en la política comercial. Así, a partir de 1824 la Dirección General de Aduanas, que databa de la época borbónica, fue absorbida por la Secretaría de Hacienda para utilizar sus recursos en construcción de obras públicas.

De la misma forma, en este año, fue reformada la Ley de impuestos al comercio exterior: se eximieron del pago las importaciones de maquinaria y equipo para la producción textil, se habilitaron puertos para impulsar el intercambio con el exterior, se uniformó el valor de las monedas y se estableció un sistema único de pesos y medidas. En 1826 el primer presidente de México declaraba que "de todas las leyes necesarias para el arreglo de la Hacienda, la de aranceles del comercio es la más urgente, porque esta ley afecta intereses de primer orden." (92)

Quadro 1.
COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO 1823-1827
(millones de dólares)

<u>Año</u>	<u>Importaciones</u>	<u>Exportaciones</u>	<u>Saldo</u>
1823	4.1	2.4	- 1.7
1824	12.6	4.3	- 8.3
1825	20.8	5.7	-15.1
1826	16.1	9.4	- 6.7
1827	16.5	19.4	- 2.9

Fuente: INEGI y Banco de México, en Estadísticas Históricas de México, Tomo II, México 1986.

90 Tardiff, op. cit. p. 180

91 Romero Flores, La Contrarrevolución en la Independencia, p.90

92 Guadalupe Victoria ante el Congreso, Los presidentes de México ante la nación 1821-1966, p.69

Sin embargo, el intercambio desigual entre las naciones desarrolladas y atrasadas y la inestabilidad política-administrativa de la época provocaron déficit constante en la balanza comercial del país, como se puede apreciar en el cuadro 1.

Por otro lado, durante todo el siglo XIX fue constante el conflicto entre los defensores de una política comercial proteccionista (grupos que apoyaban el desarrollo de la industria nacional) y los librecambistas (grupos ligados a la exportación de productos primarios). Esta lucha provocaría una política comercial inconstante. Durand escribe que "a partir de 1824, con la reforma arancelaria se desata una lucha entre proteccionistas y liberales que en buena medida habría de influir en la inestabilidad de éste periodo." (93)

Además, estaba claro que el que el desarrollo del país no permitía una práctica de las propuestas liberales porque no contaba con una base industrial fuerte y en constante desarrollo, sino que era necesaria una política de Estado promotor de la industria nacional. Por eso, "se aceptaba la validez de los principios del libre comercio pero se consideraba que no podían aplicarse mecánicamente a una realidad distinta sino que debían sufrir ajustes y cambios." (94)

Uno de los primeros esfuerzos por apoyar la industria nacional se dió durante el gobierno de Bustamante cuando, por iniciativa de Alamán, se crea el Banco del Avío. Se dispuso que su capital se formara por los impuestos a la importación de artículos de algodón y que con esos recursos se apoyara el establecimiento de nuevas industrias, se comprara maquinaria textil, se fomentara la agricultura y ganadería. Sin embargo, la inestabilidad política obligaba a las distintas facciones en pugna a utilizar los recursos del Banco para armar a sus ejércitos y no para otorgar crédito a la industria nacional.

Finalmente, el Banco de Avío desapareció como tal en 1843 y sus funciones fueron incorporadas en 1950 al Ministerio de Fomento, Colonización y Comercio. De hecho, en éste año se gestó una profunda reforma en la Administración Pública como consecuencia del fortalecimiento del Estado Mexicano al asumir su razón de ser y separar lo público de lo privado, así como el poder estatal de la Iglesia. Esto fue vital para la Administración Pública ya que desde la Colonia el clero tenía una fuerte participación en todas las actividades estatales. En la Constitución de 1857 el Estado

93 Durand Ponte, México: la formación de un país dependiente, p.30

94 Reyes Heróles, El Liberalismo Mexicano, Tomo I, p.203 (También véase 165-212 pp)

Mexicano se vuelve propietario de los bienes eclesiásticos y asume la rectoría económica.

Con respecto a la administración de la política comercial, desde 1842 Santa Ana había ordenado que la Dirección General de Rentas administrara también las alcabalas y así se transformó en Dirección General de Alcabalas y Contribuciones directas. Con esto comenzó una serie de medidas administrativas para regular el comercio exterior.

En 1856, el Ministerio de Hacienda creó la Ordenanza General de Aduanas marítimas y fronterizas donde se estableció una política comercial más liberal para fomentar el intercambio externo, se habilitaron más puertos para dicho intercambio, se dió el listado de importaciones y exportaciones prohibidas, las exenciones del pago de impuestos, las tablas de pesos y medidas, las estadísticas de la balanza comercial, las funciones de los agentes consulares en el extranjero. También en este año Comonfort crea la Junta General de aranceles para administrar las aduanas y evitar el contrabando.

Por su parte, la Constitución de 1857 fijó las bases de un esta política comercial liberal aunque dejó en manos del Congreso la facultad de establecer aranceles. Sin embargo, la inestabilidad política del periodo hizo muy difícil llevar a cabo las disposiciones en forma exacta.

El gobierno de Juárez apoyaría una política comercial de mayor apertura a través de la eliminación de alcabalas por parte del Ministerio de Hacienda. En 1868, el Ministerio de Fomento, Colonización y Comercio asumió las tareas de fomentar y contabilizar el comercio; aunque la recaudación siempre siguió en manos de Hacienda a través del área de Aduanas marítimas y fronterizas.

En enero de 1872 el Poder Ejecutivo da a conocer el "Decreto de Aranceles, Aduanas Marítimas y Fronterizas" donde se "establecen los nuevos impuestos al comercio exterior, las reglas de llegada y despacho de bienes, las exportaciones libres de derecho (excepto oro, plata y antigüedades mexicanas), reglas de sanidad, pesos y medidas, registro de la balanza comercial, responsabilidad de los inspectores de aduanas, entre otras medidas. También este Decreto prohibió a los estados gravar las mercancías extranjeras. Algunos estados suprimieron las alcabalas para obedecer, pero al no tener otra fuente de recursos, volvieron a cobrarlos." (95)

95 Vid. Cosío Villegas, " El Porfiriato: La vida económica", en Historia moderna de México, p. 910

Sin embargo, los estudiosos del comercio en esta etapa resaltan que la inestabilidad política no permitió que los gobiernos del México Independiente pudieran ordenar la política comercial. Como bien señala Herrera Canales, "las condiciones de inestabilidad política, escasez presupuestaria, desorden administrativo, lucha por centralizar el poder, intervenciones extranjeras, etc, impidieron un buen funcionamiento del comercio exterior." (96) Los resultados se pueden apreciar en el cuadro siguiente:

<u>Cuadro 2.</u>			
COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO 1855-1878			
(millones de dólares)			
<u>Año</u>	<u>Importaciones</u>	<u>Exportaciones</u>	<u>Saldo</u>
1855-1867	3.5	N.D	N.D
1861-1867	27.6	1.2	-26.4
1872-1873	20.9	32.7	11.8
1873-1874	23.9	28.4	4.5
1874-1875	22.6	27.5	4.9
1877-1878	26.5	26.1	-0.4

N.D.: Dato No Disponible.
Fuente: INEGI y Banco de México, Estadísticas Históricas de México, México 1986.

2.1.4 El Porfiriato.

A partir de 1877, la situación mundial y las condiciones internas se conjugaron para que Porfirio Díaz lograra lo que parecía imposible: el crecimiento económico y la estabilidad política.

En el contexto internacional, el sistema capitalista entraba en una fase de expansión al aumentar la producción mundial y el intercambio comercial. Esto trajo como resultado un excedente de capital que, al no ser absorbido en su totalidad por las naciones industrializadas, fue orientado hacia países como México que demandaban grandes inversiones extranjeras para impulsar su crecimiento económico.

En lo interno, las fuerzas militares de Díaz acabaron por imponerse al resto de los grupos en pugna, logrando así cierta estabilidad política. Por ello, aunque Díaz pasó a la historia como un dictador, cabe reconocer que durante su

96 Herrera Canales, El comercio exterior de México 1821-1875, p.6

administración se lograron sentar las bases de la industria mexicana y se contó con un poder fuerte que defendiera el proyecto común de crecimiento económico.

En sí, la estrategia económica de Díaz buscaba crear las condiciones propicias para atraer a la inversión extranjera dada la escasez de capital nacional, así como estimular al sector exportador aprovechando la demanda de los países desarrollados por materias primas de los países pobres. De hecho, la política económica de este periodo tuvo como eje principal de acumulación capitalista al sector exportador, y hacia él se dirigieron todos los esfuerzos. Por eso se habla de un "modelo de crecimiento hacia afuera donde el Estado, como agente económico, desempeña un papel relativamente pasivo, y la economía se desenvuelve bajo el libre juego de las fuerzas del mercado, las cuales están vinculadas totalmente al mercado internacional." (97)

La política comercial de Díaz se caracterizó por apoyar las teorías librecambistas al disminuir las restricciones en los flujos de importaciones y exportaciones para aumentar el intercambio en puertos y fronteras. Sin embargo, al mantenerse las leyes sobre alcabalas anteriores al establecimiento del sistema federal, cada estado tenía libertad para gravar al comercio exterior, y hacerse de esta forma de recursos para el gasto público. (98)

Era la Secretaría de Hacienda la encargada de administrar la política comercial al establecer los niveles impositivos para las importaciones y exportaciones mexicanas, así como se encargaba de administrar las aduanas terrestres y marítimas. "En 1890 se creó la Dirección General de Aduanas, integrada jerárquicamente a la Secretaría de Hacienda." (99)

Por otro lado, el ferrocarril, símbolo del progreso de la época, demostró un cambio sustancial en cuanto al origen y destino de las compras y ventas externas de México. De un comercio concentrado con las naciones europeas, se pasó a otro dependiente del comercio con Estados Unidos. En los hechos, "a partir de 1880, el comercio con Estados Unidos se incrementó desplazando al realizado con Europa, hasta alcanzar en 1910 el 70 por ciento de las exportaciones totales mexicanas y el 55 por ciento de las importaciones." (100)

En 1883, México firmó una serie de acuerdos comerciales con Estados Unidos para tratar de disminuir los obstáculos

97 René Villarreal, Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México 1929-1988, p.31

98 Para mayor información vid. Cosío Villegas, op.cit.

99 Omar Guerrero, op.cit. p.509

100 Rolando Cordera, Desarrollo y crisis de la economía mexicana, p.19

al intercambio entre las dos naciones. Fue así como muchos productos de ambas partes entraron sin impuestos altos al comercio exterior. Por ello, a pesar de la política proteccionista de Estados Unidos, ésta "no afectó la exportación de productos mexicanos pues el grueso de las ventas de México escaparon a los altos aranceles de Estados Unidos." (101) Fue así como se logró mantener un saldo positivo en la balanza comercial de México en esos años.

Cuadro 3.
COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO 1883-1910
(millones de dólares)

<u>Año</u>	<u>Importaciones</u>	<u>Exportaciones</u>	<u>Saldo</u>
1883-1884	30.1	41.4	11.3
1885-1886	31.7	35.8	4.1
1887-1888	33.1	37.3	4.2
1889-1890	41.0	49.2	8.2
1899-1900	29.6	72.5	42.9
1902-1903	80.2	87.0	6.8
1905-1906	109.7	135.2	25.5
1909-1910	98.9	129.4	30.5

Fuente: INEGI, Banco de México, Estadísticas Históricas de México, México 1986.

Sin embargo, este modelo orientado al exterior provocó una dependencia mayor con respecto a la demanda internacional. Cuando el capitalismo enfrentó la crisis de 1907-1908, México tuvo que reducir drásticamente sus exportaciones lo que afectó la economía ya que la estrechez de su su mercado interno impedía absorber este excedente de producción. De hecho, la restricción más grande para la expansión del mercado interno era la miseria bajo la cual vivía la mayor parte de la población. Serán estas masas de población, guiadas por la Burguesía nacional, quienes se lanzarán a la lucha armada en busca de un nuevo proyecto político y económico que mejorara su nivel de vida.

2.2 De la Revolución al Cardenismo.

2.2.1 La Revolución y el gobierno de los años veinte.

El periodo de 1910 a 1928 se caracteriza por la incertidumbre política ya que los miembros del grupo revolucionario se disputaban la hegemonía del poder, y sin un gobierno fuerte, ni la política económica ni la comercial

101 Cosío Villegas, op.cit. p.723

podían ser claras. Como escribe Villarreal, "dado que toda medida de política económica presupone la presencia de un Estado, en sentido estricto no es posible hablar de ninguna para los años inmediatamente posteriores a 1910." (102) Por eso, a pesar de que en la Constitución de 1917 el Estado y su aparato publiadministrativo se vuelven el agente más importante para organizar la economía nacional, fue muy difícil llevar esto a la práctica.

En abril de 1917 se expidió la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado cuyo fin era reorganizar el aparato estatal para responder a las nuevas condiciones económicas del país. La administración de la política comercial quedó a cargo de la Secretaría de Industria y Comercio, aunque la determinación de los impuestos arancelarios continuó perteneciendo a la Secretaría de Hacienda. Pero en los hechos, "no hubo una legislación mercantil propiamente dicha, sino que para reglamentar el comercio exterior, se manejó la legislación fiscal, moviendo los impuestos conforme a las necesidades. Por ejemplo, cuando el Estado necesitaba recaudar ingresos para solventar los gastos de la lucha armada, se aumentaban los impuestos a las exportaciones con mayor demanda." (103)

Cabe reconocer que el impacto de la Revolución sobre el comercio exterior no fue tan adverso como podría esperarse, incluso se tenía una balanza comercial favorable. Esto como resultado de que las exportaciones de petróleo no se vieron afectadas por la lucha armada ya que los grupos en pugna consideraron prudente no entorpecer el flujo comercial en las zonas fronterizas y marítimas bajo su control para seguir importando armas y víveres y para obtener recursos, vía impuestos arancelarios, con los cuales seguir defendiendo sus intereses.

Obregón y Calles buscaron reorganizar el aparato estatal a través de una reforma administrativa. Es más, "la inestabilidad política y la carencia de recursos hicieron que la reforma administrativa se convirtiera en condición sine qua non del aparato estatal para dotarse de instrumentos e instituciones que fueran capaces de asegurar y estimular el crecimiento económico." (104)

Con relación a la política comercial, se continuó con el apoyo al sector primario ya que continuaría como el principal generador de exportaciones. La dependencia que asumió su puesta en práctica fue la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. En 1925, el Poder Ejecutivo anunció: "dado que la aplicación de leyes aduaneras tiene mucho

102 René Villarreal, op.cit. p.27

103 Berta Ulloa, " La Constitución de 1917", en Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917: el comercio exterior, p.257

104 Rolando Cordera, op.cit. p.33

tiempo con modificaciones parciales y éstas ya no se ajustan a los tiempos modernos, se ha encomendado a una Comisión Técnica Especial la reforma integral para la Ordenanza General de Aduanas." (105)

La consecuencia de este proceso fue la autonomía a la Dirección General de Aduanas, para unificar sus procedimientos y mejorar el desempeño de su personal. También fue reorganizada la Comisión de Aranceles para hacer más eficientes sus labores de apoyo al desarrollo industrial y comercial del país. "Esta Comisión estaba integrada por dos delegados de la Secretaría de Hacienda y otros dos de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y sus funciones eran determinar las modificaciones a las cuotas arancelarias según la política adoptada." (106)

En general, se buscó una política comercial poco identificada con las prácticas proteccionistas de ese entonces porque el gobierno consideraba que a México le convenía optar más bien por el libre cambio de bienes. Al respecto, el Ejecutivo informaba: "Convencido de las injusticias y desventajas del sistema proteccionista, que favorece siempre a unos cuantos industriales a costa de la inmensa mayoría de los consumidores, se espera la oportunidad para orientar la política aduanera hacia el libre cambio, procurando que se produzca la menor perturbación posible al Fisco." (107) Los resultados contables de la balanza comercial fueron positivos, como se puede apreciar en el cuadro 4.

En 1929, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo dió a conocer el Código de Comercio y las Tarifas del Impuesto General de Importaciones y Exportaciones cuya puesta en práctica significó la sustitución de la Ordenanza General de Aduanas y de la tarifa arancelaria anterior. También se creó la Comisión Nacional de Exportaciones para que estudiara los mercados exteriores en beneficio de las ventas externas, así como para apoyar a los exportadores en cuanto a seguros, líneas de crédito y facilidades de transporte.

El problema que presentaba el aparato productivo nacional era que las únicas exportaciones eran materias primas por lo que la mayoría de los bienes de consumo eran de origen externo. Por eso, "para 1929, el 90% del total importado eran manufacturas: 33% bienes de consumo; 17% bienes intermedios y 50% bienes de capital. Para el mismo año, la producción nacional de bienes de consumo

105 Secretaría de la Presidencia, México a través de los Informes Presidenciales, Tomo V: La Administración Pública, p.124

106 Ibid. p.138

107 Ibid. p.156

representaba el 83%; los bienes intermedios 15% y los bienes de capital sólo 2%." (108)

Será la Gran Depresión de 1929 del sistema capitalista la que obligará a un cambio profundo en el modelo económico y de la política comercial que, hasta entonces, habían sido instrumentados por estos gobierno.

Cuadro 4.
COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO 1920-1939
(millones de dólares)

<u>Año</u>	<u>Importaciones</u>	<u>Exportaciones</u>	<u>Saldo</u>
1920	147.6	425.4	277.8
1921	241.7	375.9	134.2
1922	150.5	313.9	163.4
1923	153.0	276.0	123.0
1924	155.2	297.0	141.8
1925	192.6	336.2	143.6
1926	184.2	334.2	150.0
1927	163.4	298.9	135.5
1928	172.0	284.8	112.8

Fuente: INEGI, Banco de México, Estadísticas Históricas de México, México 1986.

2.2.2 El Proyecto Nacionalista de 1930 a 1939.

Este periodo está delimitado por dos hechos centrales en la historia del capitalismo mundial: la Gran Depresión de 1929 y la Segunda Guerra Mundial. Ambos acontecimientos señalan la crisis del paradigma económico y político y una fuerte disminución de los flujos comerciales. En México, la crisis golpeó al sector exportador y a través de éste se generalizó al resto de la economía.

Sin embargo, aunque a corto plazo, esta situación resultó desfavorable por el desabasto de materias primas y de maquinaria importada, la caída de las exportaciones, el desempleo, y la inflación; a largo plazo, habría una reacción positiva para la industria nacional ya que la drástica disminución de ventas y compras externas forzó a una sustitución de importaciones por productos mexicanos.

Mientras tanto, el gobierno decidió hacer cambios importantes en la política de comercio exterior a través de sus instrumentos más importantes: los aranceles y la devaluación. Pero "en un primer momento, el proteccionismo no tenía por objetivo ser parte de la política de industrialización sino sólo corregir la balanza de pagos;

por lo que más bien debe ligarse a las dificultades de pago y de financiamiento gubernamental por la depresión de los años treinta y desquebrajamiento del comercio internacional." (109) Hay que recordar que, en esos años el comercio exterior representaba la fuente fiscal más importante del Estado y otros mecanismos como el endeudamiento externo, el déficit presupuestario y el aumento de la oferta monetaria eran rechazados para reactivar la demanda y la economía nacional.

En 1930 aumentaron los aranceles para la exportación de textiles, para minerales (plomo, zinc, cobre, plata, petróleo) y para la importación de insumos y bienes de lujo. A pesar de ello, el desequilibrio externo continuó por lo que el gobierno tuvo que devaluar la moneda de 2.26 pesos/dólar a 3.5 entre 1930 y 1933. Pero tal medida provocó un aumento en el nivel inflacionario al elevarse el precio de bienes esenciales que utilizaban insumos importados.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, se pusieron las bases de un Estado económicamente fuerte y de una estructura material y financiera para fomentar el proceso de industrialización del país. Sobre todo, se pudo reorientar la economía hacia un proyecto más nacionalista, sobretudo básicamente por dos factores. El primero fue el aflojamiento temporal de los lazos con las potencias ya que por la Guerra Mundial la producción de los países avanzados estaba dedicada a la producción de material bélico, situación que obligó a la industria mexicana cubrir la demanda nacional. El segundo factor fue la consolidación política y económica del Estado al tener mayor control político para llevar a la práctica sus facultades económicas otorgadas por la Constitución de 1917.

De hecho, la tesis central del Plan Sexenal de 1934 era una economía nacional dirigida y planificada por parte del Estado para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo. Medin considera que "el Estado en esos años asumía y mantenía una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional, pero respetando los límites que establecía la Constitución para garantizar la propiedad privada." (110)

Lógicamente, al asumir más funciones económicas, el aparato administrativo del Estado tuvo que crecer, incluso a través de la creación de diversas instituciones que fomentaran la producción nacional. Uno de los cambios publiadministrativos de la época fue la sustitución de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo por la Secretaría de Economía Nacional, dependencia que entre otras funciones, tendría que encargarse de la política de comercio

109 CEPAL/NAFINSA, La política industrial en el desarrollo económico de México, p.64

110 Tzvi Medin, Ideología, praxis y política de Cárdenas, p.44

exterior. Otro aspecto fue que en 1936 se creó el Banco de Comercio Exterior para apoyar las actividades del sector exportador. El gobierno informaba que "se fundaba un banco destinado a fomentar las exportaciones a través del crédito, información sobre mercados internacionales, precios, clasificación de bienes, formas aprobadas de presentación y embalaje." (111)

Cuadro 5.
COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO 1930-1939
(millones de dólares)

<u>Año</u>	<u>Importaciones</u>	<u>Exportaciones</u>	<u>Saldo</u>
1930	154.9	203.0	48.1
1931	81.7	150.8	69.1
1932	57.3	96.4	39.1
1933	69.9	104.3	34.4
1934	92.8	178.8	86.0
1935	112.8	208.4	95.6
1936	128.9	215.4	86.5
1937	170.5	247.9	77.4
1938	109.3	185.4	76.1
1939	128.2	216.1	87.9

Fuente: INEGI y Banco de México, Estadísticas Históricas de México, México 1986.

Como parte de la política comercial el gobierno prohibió la importación de productos que compitieran con los domésticos, excepto las compras externas de bienes intermedios y de capital necesarios para la industria y la agricultura. Pero esto no significaba una política proteccionista, en su amplio sentido, porque aún la industrialización no adquiría el papel fundamental del modelo económico del gobierno y los aranceles sólo eran utilizados como recursos fiscales. En general, durante ésta década las condiciones internas (estabilidad política y plan económico) y externas (la guerra mundial) favorecieron al comercio exterior mexicano por lo que el país contó con una balanza comercial superavitaria.

2.3. La Industrialización Sustitutiva de Importaciones 1939-1970

Durante la década de los años cuarenta hasta finales de los sesenta, el desarrollo económico de México estuvo determinado por un proceso de industrialización acelerado y por una política comercial de sustitución de importaciones.

111 Secretaría de la Presidencia, México a través de los Informes Presidenciales, op.cit p. 129. El Banco inició formalmente sus actividades hasta julio de 1937.

Por eso al modelo de esta etapa se le conoce como Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI).

La Sustitución de Importaciones (SI), en su concepción más general, se refiere al descenso gradual de la participación de las importaciones en la oferta total interna. Esto significa satisfacer la demanda interna con producción nacional, primero en bienes de consumo y luego en bienes intermedios y de capital. Una política adecuada de SI no sólo debe remplazar bienes sino también insumos, es decir, fomentar tanto a la industria manufacturera como a la producción de materias primas. (112)

En México, la estrategia de ISI se planteó como objetivos a corto plazo el equilibrio externo (balanza de pagos) y el interno (estabilidad en los precios); a largo plazo el crecimiento económico y el desarrollo (empleo, redistribución del ingreso y menor dependencia del exterior). Para que estos objetivos fueran viables se necesitó de la participación decisiva del Estado tanto en lo económico como en lo político y en lo social. (113)

2.3.1 Etapa de ISI "fácil" (1939-1958)

A lo largo de este periodo, en el ámbito internacional tiene lugar la Segunda Guerra Mundial y los primeros años de la posguerra, hechos que van a determinar en buena medida la política económica mexicana. De hecho, la coyuntura de la guerra fue favorable para el proceso de industrialización porque obligó a los países en conflicto a dedicarse prioritariamente a la producción de armamento y a México a producir lo que antes importaba, incluso logró un aumento de exportaciones de materias primas que se utilizaban en la producción bélica.

Cuando Avila Camacho llegó a la presidencia (1940), decidió asumir como estrategia prioritaria a la ISI, acompañada de políticas financieras como la reorganización del Banco de México y de Nafinsa; fiscales como la exención de impuestos a empresas nuevas y necesarias; y publiadministrativas como la creación de empresas públicas que ofrecieran bienes y servicios baratos. En lo comercial, con objeto de proteger a la industria nacional, se prohibió la exportación de "insumos industriales como el aluminio, material de construcción, herramientas, equipo eléctrico,

112 Cuando en una SI se consideran desde insumos hasta bienes finales con alto valor agregado se habla de una política de encadenamientos hacia atrás.

113 Para mayor información sobre éste periodo véase Villarreal, *op. cit.*

etc., a pesar de las condiciones favorables para su exportación." (114)

En 1943 México firmó un acuerdo comercial con Estados Unidos por medio del cual, a cambio de aumentar sus exportaciones hacia aquel país sin tantas trabas arancelarias, México debía reducir los niveles impositivos a las importaciones del vecino del norte. Pero en la práctica, Estados Unidos continuó con su política proteccionista para defenderse de los estragos económicos de la guerra. Ante esto, el gobierno mexicano, tratando de cumplir con las cláusulas del acuerdo comercial, en vez de aumentar los aranceles, utilizó las cuotas y permisos de importación como mecanismos de protección.

Rolando Cordera señala que "al reiniciarse la competencia externa y agotarse el auge exportador, el gobierno protegió a la industria no sólo con disposiciones fiscales o legislativas sino también con una mayor producción de bienes (del sector público) fuera del alcance de la iniciativa privada, como lo eran el petróleo y la energía eléctrica." (115)

También en 1945, la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias amplió el periodo de exenciones fiscales para la importación de materias primas, mientras que la Regla XIV de la Tarifa General de Importación eliminó total o parcialmente los impuestos a la importación de maquinaria y equipo necesarios para el desarrollo del sector industrial.

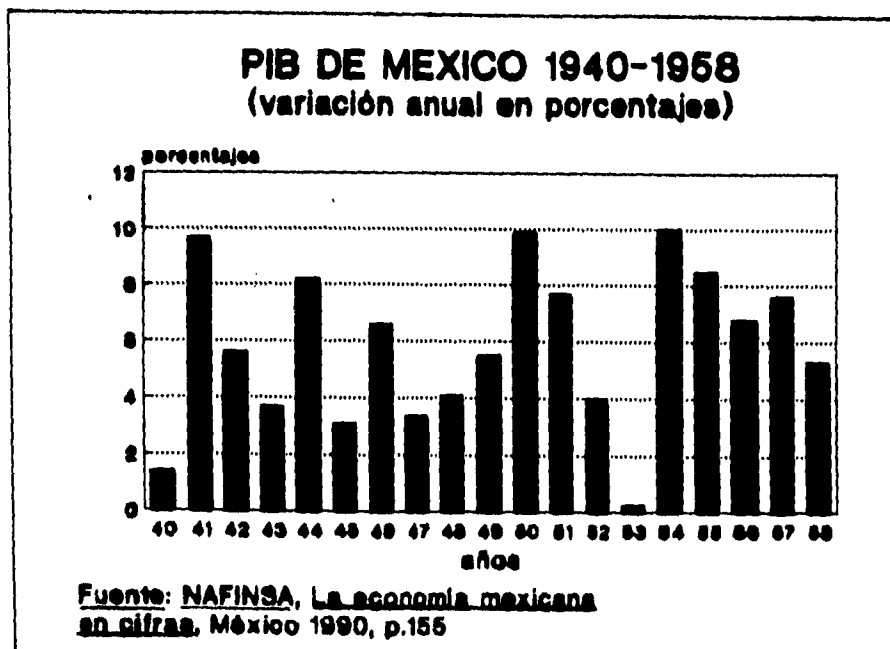
A partir del gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), el crecimiento económico de México se aceleró y en el mundo se hablaba del "Milagro Mexicano". La estrategia económica tuvo como eje principal a la iniciativa privada por lo que ésta fue apoyada por el Estado. Al sector público le correspondía la producción de bienes estratégicos y prestación de servicios básicos.

La política monetaria se adecuó a las necesidades del proceso de ISI, de tal forma que el gobierno decidió devaluar la moneda de 4.85 pesos/dólar a 8.65 p/d entre 1948 y 1949. Con ello se esperaba estimular las exportaciones al poder ofrecerlas a precios más baratos y bajar el nivel de las importaciones al encarecerlas. Por su parte, la política agraria jugó también un papel vital en la ISI ya que dió la materia prima para el sector industrial, y las divisas para financiar la importación de maquinaria y equipo que demandaba la economía nacional. Por ello se habla de un sacrificio del sector primario para beneficiar al sector industrial.

114 Rolando Cordera, op.cit. p.94

115 Ibid. p.82

Gráfica 1.



Como a partir de 1944 la competencia internacional volvió y las importaciones crecieron a un ritmo mayor, el gobierno alemanista decidió instrumentar otras medidas proteccionistas para la industria nacional, "entre ellas sobresale el alza de aranceles, y en especial el mecanismo de licencias o la prohibición de muy variadas importaciones." (116)

Y a pesar de que esta política proteccionista despertó muchas polémicas dentro del gobierno y del sector privado, se fue reforzado aún más con las devaluaciones ya mencionadas. (117)

Es importante señalar que, antes de 1947 el gobierno mexicano tenía como principal instrumento proteccionista a las tarifas arancelarias, y en menor medida a los controles sobre las importaciones; "por ejemplo, en 1946 sólo el 10%

¹¹⁶ Blanca Torres, "Hacia la utopía industrial", en *Historia de la Revolución Mexicana*, Tomo 21, p.95

¹¹⁷ Para un análisis detallado de las devaluaciones en México, se puede consultar el libro de Ricardo Torres Gaytán, *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano*.

de las importaciones estaban sujetas a licencias y permisos." (118) Pero a partir de 1947, año en que se crea la Comisión Nacional para el control de importaciones, el sistema de licencias se volvió significativo y se introdujo por vez primera tanto las tarifas ad valorem (es decir, se gravaba según el valor del producto), como el concepto de "precio oficial" a partir del cual el impuesto debía gravarse.

Cuadro 6.
COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO 1940-1958
(millones de dólares)

<u>Año</u>	<u>Importaciones</u>	<u>Exportaciones</u>	<u>Saldo</u>
1940	132.4	213.9	81.5
1941	199.5	243.2	43.7
1942	172.2	272.5	100.3
1943	212.2	410.1	197.9
1944	311.0	432.2	121.2
1945	372.5	500.7	128.2
1946	600.6	570.1	- 30.5
1947	720.3	713.9	- 6.4
1948	591.4	715.5	124.1
1949	514.4	701.1	186.7
1950	555.7	493.4	- 62.3
1951	822.2	591.5	-230.7
1952	807.4	625.3	-182.1
1953	807.5	559.1	-248.4
1954	788.7	615.8	-172.9
1955	888.7	738.6	-145.1
1956	1,071.6	807.2	-264.4
1957	1,155.2	706.1	-449.1
1958	1,128.7	709.1	-419.6

Fuente: INEGI y Banco de México, Estadísticas Históricas de México, México 1986.

Las licencias fueron otorgadas al 20% de las importaciones totales con la intención de disminuirlas como resultado de las presiones de las organizaciones empresariales que demandaban finalizar el acuerdo con Estados Unidos. (119). Sin embargo, la tasa de cambio favorable a las exportaciones, los controles a las importaciones, las tarifas ad valorem, etc, no fueron suficientes para disminuir las importaciones ya que la Ley de Industrias nuevas, la Regla XIV, las exenciones fiscales

118 Rolando Cordera, op.cit. p.99

119 Fue en 1952 cuando se derogó el acuerdo a pesar de las tesis librecambistas de entonces.

y la inflación interna las fomentaron. Por eso, como se puede apreciar en el cuadro 6, el saldo comercial a partir de 1946 comenzó a ser deficitario.

Para 1954, el gobierno de Ruiz Cortines enfrentaba una crisis económica provocada por el desequilibrio externo tanto en la balanza comercial como en la de capitales. (120) Juan F. Noyola, economista mexicano hizo un análisis muy interesante para explicar tal desequilibrio externo: cuando la economía mexicana inició su crecimiento, las importaciones crecieron más rápido que las exportaciones ya que, por un lado se compraron en el exterior una gran cantidad de bienes de capital que no se podían producir internamente, y por otro lado, las ventas de materias primas que se realizaban al exterior dejaban sin insumos a la industria nacional. Noyola propuso corregir los problemas estructurales del aparato productivo nacional para superar el problema del desequilibrio externo. (121)

Ruiz Cortines continuó apoyando el proceso de Industrialización Sustitutiva de Importaciones por lo que la política de comercio exterior tuvo que ajustarse al mismo. En 1959 el presidente informaba que "las importaciones y las exportaciones están sujetas a restricciones que contribuyen a la protección de la industria nacional, a la defensa del consumo y de la balanza de pagos." (122)

Pero el déficit comercial se mantuvo porque las divisas por exportaciones, compuestas en mayor parte de productos primarios, eran muy inferiores a las compras externas. Además, "el avance en la sustitución de importaciones sólo fue significativo en bienes de consumo al representar una disminución de 25% a 8% las importaciones de éstos bienes en la oferta total, en los años de 1939 a 1958; mientras que los bienes intermedios pasaron de 25% y 50% a 33% y 59% respectivamente en el mismo periodo de tiempo." (123)

La inversión extranjera llegó a México durante este periodo tanto con empresas trasnacionales como en préstamos directos al gobierno. Las primeras se apoderaron fácilmente de las áreas de mayor crecimiento, sobre todo en la industria manufacturera; los segundos fueron utilizados por las autoridades para financiar el gasto público que apoyaba a la industria manufacturera, como transporte e infraestructura. Pero "su crecimiento desorbitante definiría

120 Los conceptos de balanza de pagos, cuenta corriente, cuenta de capital, balanza comercial y balanza de capital se encuentran especificados en el glosario anexo a este trabajo.

121 Juan F. Noyola, Desequilibrio fundamental y fomento económico en México.

122 México a través de los Informes Presidenciales, op. cit. p. 22

123 René Villarreal, op.cit. p.124

las pautas del modelo y cancelaría la posibilidad de un desarrollo nacional al desplazar a la inversión nacional hacia ramas menos rentables y menos competitivas." (124)

2.3.2 La Etapa Avanzada de la ISI (1958-1970).

A la política económica seguida por los gobiernos de López Mateos (1958-1964) y Díaz Ordaz (1964-1970) se le conoce como "Desarrollo Estabilizador". Esta política marcó un cambio en los mecanismos para corregir el desequilibrio externo. Con las palabras de Ortiz Mena (promotor de este modelo y secretario de Hacienda durante estos años), el Desarrollo Estabilizador buscó el crecimiento económico a través de la generación de un ahorro voluntario (ofreciendo altas tasas de interés), y con la adecuada asignación de recursos de inversión (como exenciones fiscales) para reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica, en vez de desestabilizadores que conducían a ciclos recurrentes de inflación-devaluación. (125)

En especial, se aprovecharía la capacidad de endeudamiento del país en aquellos años, así como se mantendría fija la paridad del peso con respecto al dólar para evitar el crecimiento de la inflación. Los resultados fueron un crecimiento económico sostenido (7% promedio anual), una inflación de 9% promedio anual, pero un desequilibrio externo cada vez más creciente.

En el aspecto de política comercial, Ortiz Mena señalaba que, si bien las devaluaciones de los gobiernos anteriores buscaron fomentar las exportaciones, el precio de las importaciones aumentaba los costos de la producción interna por lo que el nivel de la inflación crecía y se entendía como "ahorro forzoso". Por esta razón, se mantendría el valor del peso, y las empresas exportadoras gozarían de exenciones fiscales para promover su crecimiento.

Noyola escribe que México había perdido participación en el comercio internacional y que más del 60% de su intercambio externo lo realizaba con Estados Unidos. Por ello, planteaba la necesidad de fomentar y diversificar las exportaciones a través de la productividad y no por medio de la devaluación que sólo encarecía las importaciones que se agregaban como insumos a los productos nacionales.

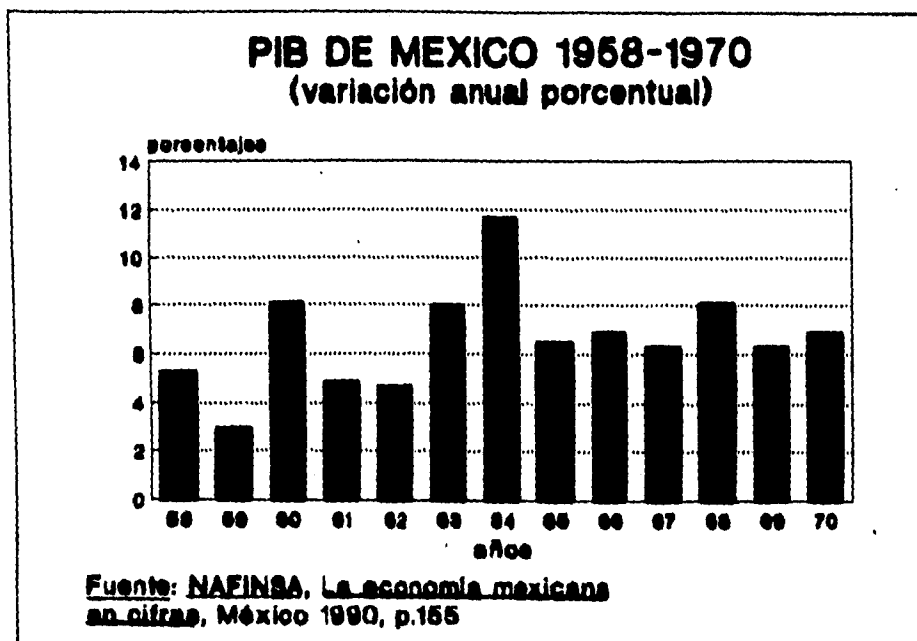
En realidad, la política comercial siguió siendo proteccionista para lograr la industrialización del país

¹²⁴ Germán Pérez, " La llegada de Adolfo Ruiz Cortinez al poder", en Evolución del Estado Mexicano, p.66

¹²⁵ Vid. Ortiz Mena, "El Desarrollo Estabilizador", en El Trimestre Económico, abril-junio 1970, número 146, p.417-449

(126); lo que cambiaron fueron los instrumentos ya que la devaluación se eliminó como medio de fomento a las exportaciones, al igual que se restó importancia a los aranceles y quedaron los controles cuantitativos como permisos de importación y exportación, licencias y cuotas como los mecanismos más utilizados. En números, en 1956 sólo el 25% de las importaciones totales estaban controladas, pero para 1970 eran casi el 68%.

Gráfica 2.



Los criterios que utilizaba la Secretaría de Industria y Comercio (127) para dar permisos de importación eran: que no se produjera en el país o sólo de forma insuficiente; que pasaran por un periodo de escasez en la oferta nacional; y todas aquellas importaciones que aceptara el recién creado Comité Técnico de Evaluación de Importaciones del sector público. (128)

126 Vid el capítulo 1.3.6 donde se desarrolla más ampliamente la propuesta cepalina.

127 En diciembre de 1958 desapareció la Secretaría de Economía y a partir de enero de 1959 se creó la Secretaría de Industria y Comercio, la cual asumió las funciones de aquella.

128 También, en enero de 1959, se creó el Comité de Importaciones del Sector Público para ver casos de excepción para poder importar bienes, equipo, maquinaria y mercancías que necesitaran las secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados y

Con respecto a la Sustitución de Importaciones, Ortiz Mena señalaba que era más intensa en bienes de consumo, reconociendo que "los bienes de capital representaban el 84% de las importaciones totales por lo que cualquier decisión para frenar las compras externas afectaría el proceso de formación de capital y crecimiento de la producción." (129)

Por el lado de las exportaciones, éstas eran el 70% del sector agropecuario e industria extractiva pese a que las manufacturas habían mejorado su participación en el total. Cabe señalar que, en los años sesenta, hay una fuerte producción de artículos electrodomésticos y otros de consumo duradero lo cual fue factible "por la alta concentración del ingreso y la capacidad adquisitiva de las clases medias y altas." (130)

Cuadro 7.
BALANZA COMERCIAL 1959-1970
(millones de dólares)

<u>Año</u>	<u>Importaciones</u>	<u>Exportaciones</u>	<u>Saldo</u>
1959	1,006.6	723.0	-283.6
1960	1,186.4	738.7	-447.7
1961	1,138.6	803.5	-335.1
1962	1,143.0	906.5	-236.5
1963	1,239.7	944.1	-295.6
1964	1,493.0	1,026.7	-466.3
1965	1,559.6	1,126.4	-433.2
1966	1,602.0	1,169.9	-432.1
1967	1,736.8	1,102.9	-633.9
1968	1,917.3	1,165.0	-752.3
1969	1,988.8	1,341.8	-647.0
1970	2,500.5	1,289.6	-1210.9

Fuente: INEGI y Banco de México, Estadísticas Históricas de México, México 1986.

A pesar de todo esto, la balanza comercial siguió siendo deficitaria: "si bien las importaciones perdieron participación en la oferta total al pasar de 11% en 1950 a 10.6% en 1967, también lo hicieron las exportaciones con relación a su participación en la demanda total: de 10.9% a 8.3% para los mismos años." (131)

las empresas de participación Estatal. Vid. México a través de los Informes Presidenciales, op.cit. p.100

129 Ortiz Mena, op.cit. p.438

130 Sofia Hernández, "Perspectivas de la economía mexicana", en El Trimestre Económico, enero-marzo 1993 p.381

131 Ortiz Mena, op.cit. p.424

Como ya se ha señalado, este modelo económico parecía funcionar bien a corto plazo: crecimiento del PIB en 7% promedio anual, estabilidad de precios, paridad fija (12.5 pesos/dólar). Pero, a largo plazo los resultados fueron desastrosos al grado de que muchos analistas consideran que el Desarrollo Estabilizador no estabilizó nada sino que provocó mayores problemas.

A nivel macroeconómico, el equilibrio interno se logró a costa del desequilibrio externo, es decir, la estabilidad de precios y de paridad a cambio de mayor dependencia del capital extranjero, en especial de origen estadounidense. También, las empresas trasnacionales, atraídas por una política fiscal de exenciones y medidas proteccionistas lograron obtener enormes utilidades que no reinvirtieron en el país sino que remitieron a otros países. Además, las exenciones fiscales y los subsidios, a través de precios bajos en los servicios públicos, no sólo provocaron un déficit público a niveles nunca antes vistos, sino que al beneficiar solamente a la clase empresarial provocaron mayor concentración de la riqueza. Las cifras al respecto son reveladoras: "en 1950, el 50% de las familias con ingresos más bajos recibía el 19% del ingreso nacional mientras que el 10% de las familias más ricas recibía el 49%; para 1963 las primeras recibieron el 15.5% y las segundas el 60%." (132)

En cuanto a la política comercial proteccionista, ésta funcionó bien hasta la década de los cincuenta. Sin embargo, para la siguiente década sólo provocaba mercados cautivos ya que los obstáculos a las importaciones exentaron a las empresas nacionales y trasnacionales instaladas en territorio nacional, de la competencia. Por esta razón, las empresas se preocuparon poco por aumentar su productividad y elevar el nivel de calidad. Además, si bien la ISI logró sustituir bienes de consumo, no se logró llegar a la etapa de sustitución de bienes intermedios y de capital importados porque la misma ISI demandó la importación de los mismos y porque los empresarios no se interesaron en producirlos al considerarlos poco rentables. A ello hay que agregar que no se tenía la capacidad tecnológica para producir estos bienes.

Lo más grave es que las exportaciones perdieron su capacidad para financiar las importaciones de bienes intermedios y de capital no sólo por el cierre de los mercados internacionales sino también por el proteccionismo interno que desalentaba las exportaciones al hacer más rentable la comercialización interna. Reynolds dice que "dado el grado de protección efectiva, la sobrevaluación del peso hizo que el tipo de cambio subsidiara las

132 René Villarreal, *op. cit.* p.112

importaciones y gravara las exportaciones cuando se requería precisamente lo contrario." (133)

2.3.3 El "Desarrollo Compartido" (1970-1976).

Dada esta problemática de desequilibrio externo generado por el "Desarrollo Estabilizador", Luis Echeverría, en su primer mensaje a la nación, habló de la necesidad de cambiar la política económica enfatizando que no había antagonismo entre el objetivo de crecer y el de repartir el ingreso nacional, por lo que a su política económica se le denominó "Desarrollo Compartido".

Sin embargo, este gobierno se caracterizó por tomar una serie de medidas de tipo coyuntural y dejar a un lado los objetivos de un plan nacional a largo plazo. Prueba de ello fue el constante cambio de políticas macroeconómicas contraccionistas y expansionistas durante el sexenio. (134)

Además, Echeverría enfrentó constantemente a la iniciativa privada nacional que pedía menor participación económica del Estado, a pesar de que las empresas públicas les proporcionaban bienes y servicios a precios bajos, sacrificando el presupuesto público.

Cabe señalar que la iniciativa privada siempre se ha mostrado renuente a reconocer que la amplia participación del Estado en la economía mexicana es resultado, en gran parte, de la propia incapacidad privada para asegurar la reproducción del capital y la inversión, para dinamizar de forma autónoma el proceso productivo, para establecer la infraestructura y para abrir mercados en el exterior.

En términos matemáticos, la tasa media de crecimiento entre 1971 y 1976 fue de 5%, tasa menor a la que se obtuvo en la década anterior:

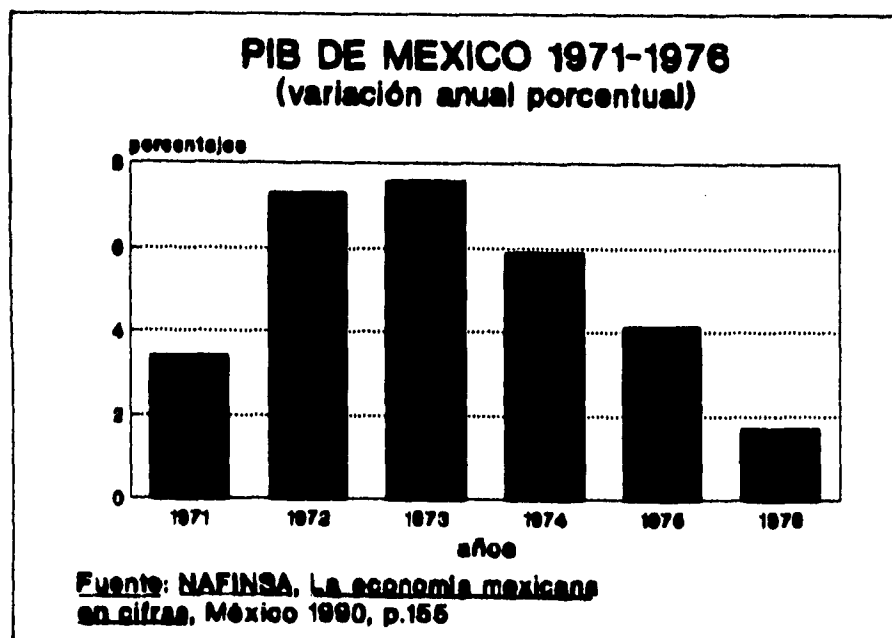
En lo exterior, el gobierno buscó disminuir la dependencia externa de México con respecto a la política de Estados Unidos. Prueba de ello es la Carta de Derechos y Deberes de las Naciones, aprobada por la ONU y en franca oposición con Estados Unidos, que entre otras cosas señalaba la necesidad de abolir prácticas comerciales que discriminaban las exportaciones de los países subdesarrollados. También, en 1975, Echeverría apoyó al Sistema Económico Latinoamericano (SELA), organismo que

133 Reynolds, "¿Por qué el Desarrollo Estabilizador fue desestabilizador?", en El Trimestre Económico, octubre-diciembre 1977, número 176 p.1104

134 A este cambio constante de una política contraccionista a otra expansionista, se le conoce como de "paro y arranque". Un análisis más profundo lo hace Carlos Tello en La política económica en México 1970-1976.

tenía como objetivo intensificar el intercambio comercial y económico entre los países latinoamericanos, fuera de la tutela estadounidense.

Gráfica 3.



En la práctica, la política comercial de este gobierno estableció como prioritario el aumento de las exportaciones mexicanas, no sólo en cantidad sino también en calidad. Para tal efecto, en 1970 se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) y cuyos objetivos serían: "coordinar los esfuerzos entre el sector público y el privado tendientes a estimular el comercio exterior de México; elaborar programas de producción de exportaciones y de racionalización de importaciones; y fungir como órgano asesor de los exportadores." (135) Junto con el IMCE, el gobierno también creó las Comisiones Estatales de Fomento al Comercio Exterior para organizar a los exportadores, a las cooperativas, sociedades de crédito, asociaciones de productores y empresas comercializadoras. (136)

135 Informes Presidenciales, op.cit. p. 410

136 Ibid. p. 466

Asimismo, se instituyó el Programa de Fomento a las Exportaciones que comprendía la expansión de los créditos otorgados por el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) para financiar maquinaria importada que se utilizaría en la fabricación de bienes de exportación y para avanzar en el proceso de sustitución de importaciones.

También se estableció el sistema de CEDIS (Certificados de Devolución de Impuestos) que consistía en la devolución del 10% de los impuestos cobrados a las exportaciones manufacturadas cuyo contenido nacional fuera mayor del 60%; y las ventas externas cuyo contenido nacional fuera mayor a 40%, tenían derecho a importar insumos libres de impuestos. A partir de marzo de 1971, los CEDIS se otorgaron no sólo para productos finales sino también para bienes no terminados.

A pesar de estos estímulos financieros y fiscales, el esfuerzo no fue suficiente para impulsar las exportaciones y sustituir importaciones. Por ello, aunque se habla de que el monto de los subsidios pasó de "117 millones de pesos (mp) a 1,861 mp de 1971 a 1975" (137) esto no bastó para disminuir el déficit comercial, como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Año	Importaciones	Exportaciones	Saldo
1971	2,423.6	1,365.6	-1,058.0
1972	2,963.7	1,666.4	-1,297.3
1973	4,165.7	2,071.7	-2,094.0
1974	6,545.1	2,853.2	-3,691.9
1975	7,128.8	3,062.4	-4,066.4

Fuente: INEGI y Banco de México, Estadísticas Históricas de México, México 1986.

Por otro lado, la Ley de Comercio de Estados Unidos de 1975 fue determinante para que el gobierno mexicano decidiera reestructurar los aranceles de las importaciones y exportaciones ya que dicha ley imponía muchas trabas a los productos mexicanos que se vendían en el vecino país del norte. Los cambios principales fueron escalar el arancel según el grado de elaboración (se gravaría más al producto terminado y menos a la materia prima); desaparecer el impuesto específico y generalizar el impuesto ad valorem; suprimir la Regla XIV que concedía exenciones de 65% por impuestos que gravaban importaciones de maquinaria y equipo

137 Gribomont y Rímez, "La política económica de Echeverría", en El Trimestre Económico, octubre-diciembre 1977 p.817

para apoyar la producción nacional; reforzar el sistema de permisos previos para limitar importaciones; e incrementar las tarifas arancelarias, excepto las importaciones de alimentos básicos y materia prima estratégica.

Después de esta reforma a las tarifas sobre el comercio exterior, el sector privado se quejó porque consideró que con ella sólo se complicaban los trámites burocráticos poniendo en desventaja tanto al productor como al exportador mexicanos ante la competencia externa. Por eso, cuando en septiembre de 1976 se derogaron los CEDIS por considerar que la devaluación de ése mismo mes era suficiente estímulo para las exportaciones, la ANIERM (138) declaró que esta derogación y el aumento en los impuestos a la exportación, afectaban en mucho la competitividad de los exportadores mexicanos. Ante las presiones del sector exportador del país, el gobierno mexicano cedió y no sólo aceptó derogar dichos impuestos (excepto para algunos productos primarios), sino también restituyó los CEDIS.

Con relación a la Sustitución de Importaciones, nunca se pudo consolidar la etapa de sustitución de bienes intermedios y menos de bienes de capital por varias razones. La primera es que la política comercial, a pesar de los controles a las importaciones, continuó subsidiando las compras externas de maquinaria y equipo, desestimulando así la producción nacional. La segunda era que, para el empresario mexicano resultaba más rentable, la producción de bienes de consumo. La tercera era que no había la tecnología adecuada y la escasa producción de bienes intermedios y de capital eran de empresas trasnacionales. Por último, el gasto público y la inversión privada nacional estaban en recesión por lo que no intentaron producir esos bienes.

Los resultados al final del sexenio de las medidas de promoción al comercio exterior, los datos de la balanza comercial para este sexenio, (véase el cuadro 8) son reveladores: "las exportaciones de bienes aumentaron 19% en promedio anual de 1971 a 1976, sobre todo la producción maquiladora, pero las importaciones lo hicieron en 23% para el mismo periodo lo que provocó un déficit comercial de 27% anual." (139) Tales desequilibrios fueron financiados con deuda externa por lo que su monto se elevó a 26 mil millones de dólares en 1976.

Además, el panorama económico de crecimiento lento con inflación, la especulación contra el peso, la fuga de capitales y las presiones financieras externas, indicaban la necesidad de devaluar. El Banco de México anunció que la paridad del peso con respecto al dólar (p/d) sería de 12.5 p/d a 19.7 p/d tras 22 años de estabilidad cambiaria. Y no

138 Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana.

139 Reynolds, *op.cit.* p.1011

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

sólo eso, sino que también el gobierno de Echeverría recurrió a un préstamo del Fondo Monetario Internacional por 1,200 millones de dólares. Junto con este préstamo, el FMI estableció un Programa de Ajuste que obligó a tomar las típicas medidas ortodoxas monetaristas: control de la oferta monetaria, disminución del gasto público y de los subsidios, topes salariales, mayor hospitalidad a la inversión extranjera, y la abolición de los controles al comercio exterior.

Desde entonces, el país quedó atado a la injerencia de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el FMI, en la determinación de las políticas económicas nacionales a seguir. Las autoridades monetarias no negaron este hecho al afirmar que "los organismos internacionales pueden y deben jugar un papel importante en los programas de ajuste económico de sus países miembros cuando éstos así lo soliciten... parece más constructiva la idea de que el FMI tenga un acercamiento más estrecho y directo con las autoridades financieras nacionales para emitir su opinión sobre las políticas financieras y económicas más adecuadas a la coyuntura nacional e internacional." (140)

Esta inestable situación económica coincidió con una profunda crisis económica y financiera a nivel mundial que hizo más difícil la recuperación de la economía mexicana y de alguna forma determinaría el modelo económico del nuevo gobierno que asumía funciones en diciembre de 1976.

140 Palabras del director del Banco de México, Fernández Hurtado, en Testimonios de El Mercado de Valores, Tomo II, "Desarrollo Económico y Participación del Estado en la Economía Nacional", México 1990, p.210

**CAPITULO TERCERO: LA POLITICA COMERCIAL DE
JOSE LOPEZ PORTILLO.**

3.1 La Política Económica de López Portillo.

Dado que los objetivos de la política de comercio exterior se inscriben dentro de los objetivos generales de la política económica gubernamental, quiero resaltar los rasgos fundamentales de la política económica de López Portillo.

Hay que partir en diciembre de 1976, fecha en que López Portillo asumió la Presidencia de un país que se encontraba en una situación económica y político-social de profundo deterioro. En lo económico, la devaluación de agosto de 1976 había resultado insuficiente para corregir el desequilibrio externo y el déficit público. Por esta razón, el gobierno mexicano recurrió a los préstamos y programas de ajuste del FMI. Este gobierno condicionó la ayuda a México a la adopción de una política restrictiva que incluía la reducción del gasto público y de la demanda, un límite al endeudamiento externo, la elevación del precio de bienes y servicios públicos, topes a los salarios y una liberalización del comercio. López Portillo también buscó reconciliar a la iniciativa privada con el Poder Ejecutivo a través de la concertación política y económica de los distintos planes y programas gubernamentales.

En su discurso de toma de posesión, el presidente ratificó la necesidad de planificar para superar los problemas económicos y sociales. Para ello era indispensable una reforma administrativa que reorganizara el aparato gubernamental, incluyendo la sectorización de las entidades paraestatales. También se requería de una reforma política que incorporara a los diversos grupos políticos que se habían organizado al margen del partido oficial. La primera culminó con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la segunda con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). La verdad era que "la planificación, el control del gasto público, la búsqueda de racionalidad administrativa y, sobre todo, la reforma política, en gran medida eran proyectos derivados de una situación social, política y económica heredada del régimen de Luis Echeverría." (141)

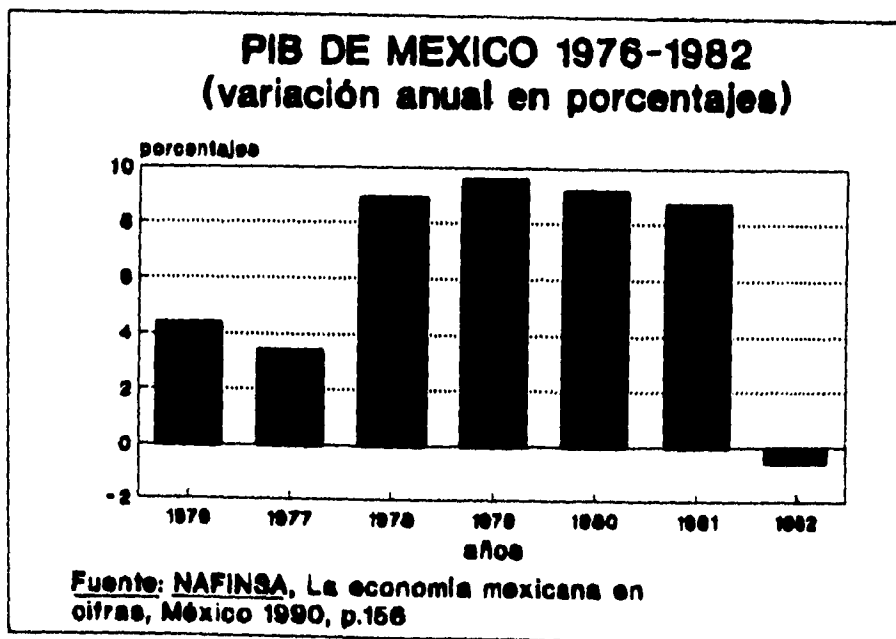
En el primer año de gobierno, como resultado de la política restrictiva "recomendada" por el FMI, el producto nacional descendió de un crecimiento de 4.4% en 1976 a otro de 3.4% en 1977. Aunque es válido reconocer que los salarios

141 Pérez y Mirón, "López Portillo: un sexenio de auge y crisis", en Evolución del Estado Mexicano, op.cit. p.200

tuvieron un aumento del 10% según lo acordado con el Fondo y expresado en palabras del director del Banco de México "las políticas salariales demasiado presionantes, ante la imposibilidad de aumentar a corto plazo la productividad, sólo han contribuido a agudizar aún más estos problemas, sin elevar los salarios en términos reales." (142)

Sin embargo, para 1978 la política económica de austeridad pactada con el FMI fue sustituida por otra de expansión, cuando el gobierno se sustrajo de facto, aunque no de derecho, de los lineamientos fondomonetaristas. La causa principal de este cambio fue que el descubrimiento de importantes yacimientos petrolíferos y su explotación a gran escala dió a las autoridades mexicanas la posibilidad de tener mayor autonomía en sus decisiones internas de política económica. Como bien señala Bitrón, "el descubrimiento de importantes reservas petroleras dió al país la oportunidad de retrasar algunos de los factores adversos en un mundo que, a fines de los setenta, se mostraba ávido de hidrocarburos." (143)

Gráfica 4.



142 Fernández Hurtado, *Testimonios de El Mercado de Valores*, Tomo II, p.210

143 Bitrón, "Rasgos sobresalientes de la política económica de México", en *El Trimestre Económico*, número 197 enero-marzo 1983 p.52

En ése año el gobierno hablaba de tres etapas bianuales de crecimiento económico: Superación de la crisis (1976-1977), Consolidación de la economía nacional (1978-1979), y Crecimiento acelerado (1980-1981). Para 1979 se logró un crecimiento del 9% Producto Interno Bruto (PIB), superior al promedio de la última década, aunque la inflación también aumentó 22%.⁽¹⁴⁴⁾ Cabe resaltar que la inversión pública fue canalizada principalmente a obras relacionadas con la actividad petrolera ya que ésta sería la base del nuevo modelo económico.

En marzo de 1980 el gobierno dió a conocer el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 cuyo contenido reflejaba claramente la escisión entre la política económica de López Portillo y los planteamientos del Fondo Monetario Internacional. En este año, el producto nacional mantuvo un crecimiento por arriba del 8% anual pero la inflación continuaba en ascenso con un valor de 30%. Al respecto, en su Cuarto Informe de Gobierno, el presidente explicaba ésta situación: "si bien la recuperación económica y la inflación han coincidido en el tiempo, no es una relación de causa-efecto sino de la recesión mundial que se nos filtra por el comercio exterior, además de alzas de precios internos."

Para subsanar los efectos de la inflación, los sindicatos oficiales consiguieron importantes aumentos y de ello informaba el jefe del Ejecutivo: "hacer más efectivo el derecho al trabajo es no incurrir en la pretendida solución de combatir la inflación frenando la economía y la demanda que han sido pesadilla de los países de bajo nivel de vida y causa de mayores desajustes sociales. Me niego a aceptar esa perspectiva para México y demostraremos al mundo que hay otras soluciones." Lamentablemente, el manejo de las principales variables económicas fue incorrecto por lo que el sector más perjudicado por el resto de la década sería el de los asalariados.

Sin embargo, para 1981 las contradicciones del modelo económico basado en el petróleo se hicieron palpables, en especial el desequilibrio externo y el déficit en las finanzas públicas. El primero como resultado del alto nivel de endeudamiento del país y por el déficit comercial en todos los sectores económicos, exceptuando las exportaciones de petróleo que lograron crecer aceleradamente. De hecho, la política cambiaria de mantener un peso sobrevaluado fomentó las importaciones al hacerlas baratas para la mayoría de la población y desalentó las exportaciones al elevar el costo de producción. Pero la situación más grave

¹⁴⁴ La inflación es un aumento generalizado de precios que no se puede detener fácilmente. La explicación monetarista señala que la inflación es siempre resultado de un aumento en la demanda, en los costos de producción y/o en el circulante (a través de la emisión de dinero, de crédito y gasto público). Por ello, en las propuestas del FMI para solucionar el problema inflacionario se enfatiza la restricción en la emisión de dinero.

estaba en la salida de divisas por concepto del pago de intereses de la deuda y por una fuga de capitales sin precedente.

En relación al segundo problema, cabe señalar que el déficit en las finanzas públicas pasó de un valor de 95 mil millones de pesos (mmp) a 1,379 (mmp) entre 1977 y 1982. La causa principal fue el aumento exagerado del gasto público cuyos recursos no fueron utilizados para impulsar actividades productivas sino que hubo un enorme derroche de recursos a través de programas que nunca se cumplieron y sólo sirvieron para llenar los bolsillos de algunos funcionarios. Además, ni los ingresos corrientes ni los obtenidos por la venta de petróleo fueron suficientes para financiar éste gasto público. Aquí hay que resaltar la falta de una reforma fiscal que gravara las utilidades de las grandes empresas monopolistas, sobre todo de las trasnacionales. (145)

Con un modelo económico tan dependiente de los ingresos por hidrocarburos y del crédito externo, era fácil detectar su vulnerabilidad y su evidente crisis cuando a mitad de 1981 disminuyó el precio internacional del petróleo y se elevaron las tasas de interés. De esta forma, la época del boom petrolero terminaba y México entraba a una de las crisis económicas más severas en su historia.

También en 1981 se dió un enfrentamiento abierto entre el gobierno y la iniciativa privada ya que empresarios y banqueros, criticaron duramente al gobierno al considerarlo como incapaz para controlar la inflación y el desequilibrio externo. Por su parte, el gobierno señaló que la causa de todos los males era la fuga de capitales y la especulación contra el peso.

En los primeros días de febrero de 1982, el Presidente pidió cuidar las divisas y defender el peso contra la especulación. Pero los problemas económicos continuaron y, ante la inminente disminución de las reservas del Banco de México, el gobierno tomó la decisión de devaluar la moneda de 22 a 45 pesos/dólar.

El presidente declaró que " se hizo todo lo posible pero la política proteccionista ideada no fue comprendida ni tuvo tiempo de funcionar, por lo que tomó la decisión de retirar al Banco de México del mercado monetario para evitar que, al igual que en 1976, sin reservas se recurriera al FMI y se aceptara su injerencia en las decisiones económicas del país." (146)

145 México siempre se ha caracterizado por ser un paraíso fiscal para las empresas nacionales y trasnacionales.

146 Carlos Tello. La Nacionalización de la banca, p.84

La devaluación fue explicada por las autoridades del Banco de México como resultado de la recesión económica mundial, las políticas comerciales proteccionistas de los países desarrollados, la disminución de algunos de los principales productos de exportación del país como el petróleo y la plata, y por el aumento en las tasas de interés internacionales como la LIBOR y la PRIME RATE. (147) Así, para el Banco de México, la devaluación estimularía las exportaciones y su competitividad desalentaría las importaciones no prioritarias o superfluas. (148) Desde entonces, el gobierno reconoció que la paridad cambiaria ya no podía ser instrumento meramente político (establecida por decreto) sino que debía ser reflejo de la situación económica nacional.

Junto con la devaluación vino la inflación, mayor fuga de capitales y la dolarización de la economía. Lo más grave fue que el dólar continuó barato para la mayor parte de la clase media por lo que las importaciones siguieron creciendo. Por eso, en agosto de 1982 el gobierno optó por una nueva devaluación y por un sistema dual de cambios. (149) El tipo preferencial (de 49 p/d) sería para las importaciones que la Secretaría de Comercio señalara como indispensables (alimentos e insumos industriales). El tipo de cambio libre (de 84 p/d) sería para el resto de las operaciones monetarias. También en ese mismo mes, el gobierno mexicano pidió una prórroga a sus acreedores por tres meses para el pago en plazos vencidos. La banca internacional tuvo que acceder para evitar una moratoria que sirviera de ejemplo a otros países por lo que dió a México un nuevo crédito por 4 mil millones de dólares.

Para tratar de contrarrestar los efectos de la devaluación, la inflación, el desequilibrio externo, el déficit público, y la escasez del crédito externo, el gobierno comenzó a manejar la posibilidad de nacionalizar la banca mexicana. Aunque hubo importantes diferencias al interior del gabinete económico y que acabaron con la renuncia del director del Banco de México quien no estaba de acuerdo con el control de cambios y menos con la nacionalización de la banca, el gobierno analizó las posibles consecuencias y reacciones por parte de la burguesía financiera internacional. Y llegó a la conclusión de que si no se tocaban los intereses de la banca internacional, la medida se aceptaría. También se pensó en un retiro masivo de capitales por parte del público inversionista pero se consideró que sólo sería pasajero.

147 La primera se fija en el mercado de Londres según la oferta y la demanda de capitales. La segunda la establece el gobierno de Estados Unidos de forma "administrada" o según su política económica.

148 Para mayor información véase Revista de Comercio Exterior, marzo de 1982, p. 293-297

149 El gobierno usa el control de cambios para evitar la especulación y la fuga de capitales al manejar la entrada y salida de divisas.

Conviene recordar que en los últimos años de la década de los setenta, la banca privada de México había adquirido un poder creciente bajo el amparo de una legislación anacrónica, dispersa y confusa; del fomento del propio gobierno al apoyar su organización como grupo; de la transformación de los bancos en instituciones múltiples desde 1974 con lo cual podían participar también en actividades de intermediación financiera como las compañías de seguros, las arrendadoras, las casas de bolsa, etc. Todo esto sin contar que los bancos compraron enormes empresas o las grandes industrias crearon sus propios bancos. El resultado lógico fue que la burguesía financiera logró un alto grado de concentración de capitales. Tan sólo para dar una idea, en 1978 el 90% de los pasivos totales estaban en poder de la banca múltiple; en 1980 cinco bancos (Bancomer, Banamex, Comermex y Somex) tenían el 75% de los activos totales de México.⁽¹⁵⁰⁾ Al contrario, la banca pública prestaba mucho y captaba poco. Pronto el poder de este grupo trascendió a lo político; dejó de ser intermediario anónimo del sector privado para convertirse en un poderoso grupo de presión. Con el dinero en sus manos, podía poner en jaque al gobierno si decidían retirar sus capitales.

Para iniciar la nacionalización, el gobierno de López Portillo transformó al Banco de México en un organismo público descentralizado con lo cual quedaron fuera de su consejo de administración los banqueros privados. La siguiente medida fue el control de cambios. En su último Informe de Gobierno, el Presidente anunció la nacionalización de la banca mexicana: "He expedido dos decretos, uno que nacionaliza la banca privada en el país y otro que establece el control de cambios...es ahora o nunca. Ya nos saquearon pero no lo van a volver a hacer."

La nacionalización fue aceptada por la mayoría de los grupos política y económicamente organizados; sólo los banqueros declararon que la medida era autoritaria. Pero a pesar de esta medida, la crisis económica no pudo ser superada y el gobierno mexicano tuvo que recurrir de nuevo a la firma de otra Carta de Intención con el FMI y cuyos lineamientos regirían la política económica para el siguiente sexenio.

3.2. El contexto internacional.

Antes de pasar a analizar detalladamente la política de comercio exterior durante el sexenio de José López Portillo, vale la pena señalar la situación del comercio internacional en esos años, y cuyas características determinaron en importante medida dicha política.

¹⁵⁰ Carlos Tello, *op.cit.* p.29

3.2.1 La situación económica mundial de 1976 a 1982.

En los últimos años de la década de los setenta, el sistema económico establecido desde la posguerra presentaba signos de inestabilidad y deterioro, situación que obligó a replantear las políticas económicas y comerciales de las naciones ricas. Así, comenzaron a instrumentarse medidas macroeconómicas restrictivas que se adaptaban perfectamente a los programas de ajuste económico propuestos por los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, y cuyo marco teórico era el neoliberalismo.

El resultado lógico fue la disminución de la producción mundial que, después de crecer 4.7% en 1976, sólo logró un crecimiento del 3.7% para el año de 1979. Sin embargo, cabe señalar que, mientras los países en desarrollo mostraron un crecimiento más dinámico superior al 5% anual, los países industrializados vieron disminuir su producción nacional de 4.7% a 3.3%. Y no sólo eso, sino que al lento crecimiento se agregó el problema de la inflación por lo que las economías de los países desarrollados cayeron en el problema de la estanflación, es decir, recesión más inflación.

CUADRO 9.
PRODUCCION MUNDIAL 1976-1982
(porcentajes de variación anual)

<u>Producción</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
Mundial	4.9	4.1	4.2	3.7	2.2	1.7	0.3
Países desarrollados	4.7	3.6	4.1	3.3	1.3	1.5	-0.2
Países en desarrollo	5.4	5.7	4.1	4.8	4.9	2.4	1.9

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI, en **Estadísticas Financieras Internacionales, México, 1990.**

Para 1981, la crisis económica mundial se agravó por diversos factores. El primero fue la caída del precio internacional del petróleo como resultado del aumento en la oferta ya que aumentó el número y volumen de los países exportadores del petróleo, frente a una caída de la demanda provocada por las políticas restrictivas de las potencias que incluyó la disminución en el consumo de hidrocarburos. El segundo factor fue el aumento en las tasas de interés, sobre todo en Estados Unidos ya que su gobierno intentó atraer capitales para poder financiar su déficit presupuestal. El resto de los países desarrollados hicieron lo mismo para no descapitalizar sus economías. Finalmente, hubo una reducción drástica en los créditos a los países en desarrollo por la desconfianza de los organismos financieros

internacionales ante la imposibilidad de que dichos países pudieran pagar sus deudas.

Todos estos factores provocaron la mayor crisis económica mundial desde la Gran Depresión de 1929. Así, para 1982 el producto nacional de los países industrializados fue negativo (-0.2%) y la producción de los países en desarrollo fue muy baja (1.9%). El único aspecto positivo en las economías desarrolladas fue una fuerte reducción en los niveles inflacionarios, resultado de la aplicación de medidas monetaristas.

3.2.2 El Comercio Internacional de 1976 a 1982.

Estas políticas económicas restrictivas de los países industrializados conllevaron a la adopción de políticas proteccionistas por lo que el comercio mundial comenzó a ser dominado por un sistema neoproteccionista. Por eso, las negociaciones de la Ronda Tokio (1973-1979) que pretendían disminuir las barreras arancelarias y no arancelarias del comercio entre los países miembros del GATT (por sus siglas en inglés Acuerdo General de Aranceles y Comercio) quedaron sólo como recomendaciones.

Cabe señalar que entre 1976 y 1980 las exportaciones mundiales crecieron 20% en promedio anual y las importaciones lo hicieron a un ritmo más lento a causa de la disminución de las compras externas por parte de los países industrializados que buscaron ahorrar divisas, y corregir así sus déficits comerciales. Los años de 1981 y 1982 fueron críticos para el comercio mundial ya que las exportaciones mundiales descendieron 1.6% en 1981 y 8.1% en 1982, mientras que las importaciones también cayeron en 0.8% y 6.6% en el mismo periodo.

Esta situación afectó profundamente a los países en vías de desarrollo ya que sin divisas por exportaciones y ante una situación de reducción del crédito externo, los gobiernos pudieron hacer poco para evitar la crisis en sus respectivos países.

Por otro lado, es claro que los países desarrollados dominaron el comercio mundial, como se ve en el cuadro 10. Por ejemplo, del total de exportaciones entre 1976 y 1980, el 65% correspondió a los países industrializados mientras que en importaciones absorbieron más del 70%. En cambio, para los países en vías de desarrollo, los términos del intercambio se deterioraron al disminuir el precio de sus principales productos de exportación a la vez que vieron cerrarse los mercados de los países ricos que en los foros internacionales sustentaban la necesidad de un comercio libre de trabas arancelarias y no arancelarias, pero que en

la práctica imponían fuertes barreras a los productos de las naciones pobres.

Cuadro 10.
PARTICIPACION EN EL COMERCIO MUNDIAL 1976-1982
(Porcentajes basados en datos de su valor)

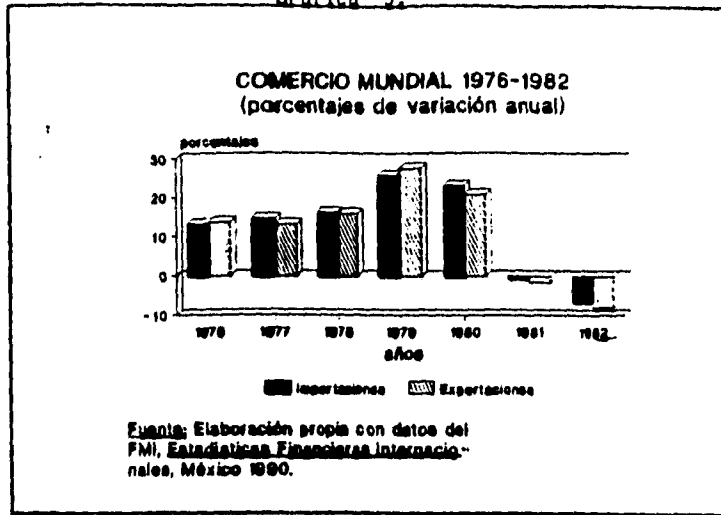
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Exportaciones							
Totales	100	100	100	100	100	100	100
Exportaciones Países Ricos (a)	67.7	67.8	70.2	67.5	66.0	65.9	67.9
Exportaciones Países Pobres (b)	32.3	32.2	29.8	32.5	34.0	34.1	32.1
Importaciones							
Totales	100	100	100	100	100	100	100
Importaciones Países Ricos (a)	72.9	72.1	71.8	73.2	71.4	68.4	68.8
Importaciones Países Pobres (b)	27.1	27.8	28.2	26.8	28.6	31.6	31.2

(a) Países Ricos: E.U., Canadá, Australia, Japón, Nueva Zelanda, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza y Reino Unido.
(b) Países Pobres: Incluye el resto de los países.
Fuente: Elaboración propia con datos del FMI, en Estadísticas Financieras Internacionales, 1990.

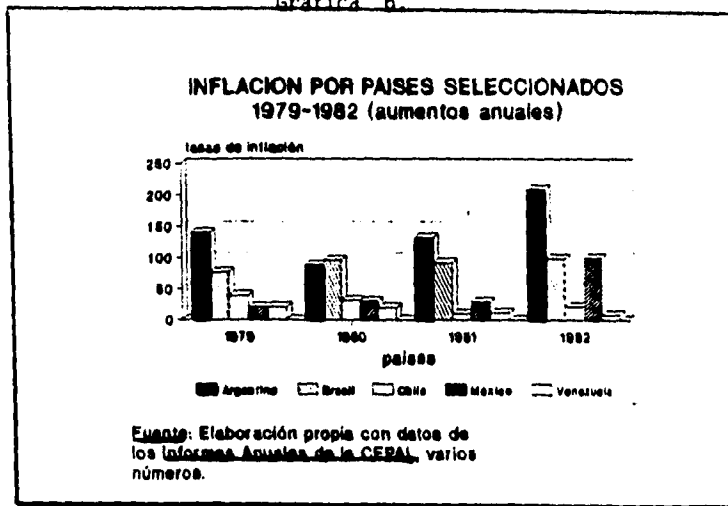
3.2.3 El contexto latinoamericano

Al igual que el conjunto de la economía mundial, desde los años sesenta hasta la segunda mitad de la década de los setenta, América Latina creció en 7% en promedio anual. Pero desde 1979 el ritmo de crecimiento fue disminuyendo de 6.5% hasta ser negativo en 1.4% para el año de 1982. El resultado de la caída en la producción fue el deterioro en el nivel de vida de los habitantes de la región.

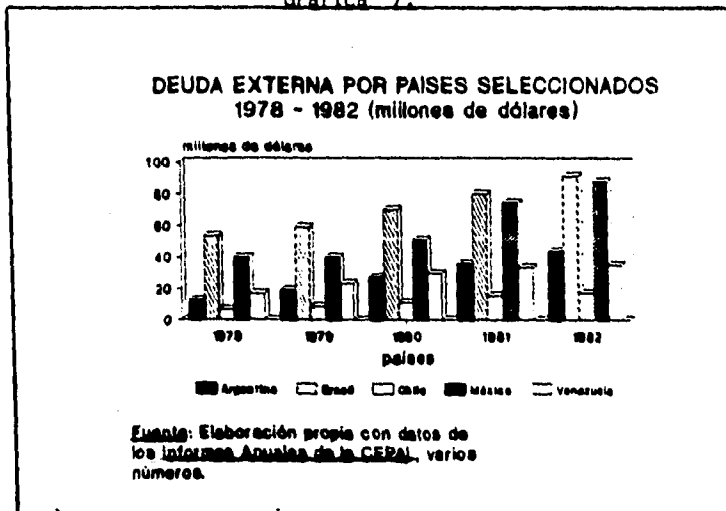
Entre las causas más importantes del deterioro económico de América Latina, en primer lugar fue una inflación de 60% promedio anual de 1979 a 1982. Son Brasil y Argentina los países que más padecieron el problema inflacionario, como se aprecia en la gráfica 6 y en el cuadro 11. En segundo lugar, estaba el aumento de la deuda externa que en 1982 rebasó los 320 mil millones de dólares. Al enorme derroche de recursos por la carencia de programas claros de inversión y de recuperación de capital que desembocaron en una evidente corrupción, se sumó el problema de que las deudas fueran contratadas a tasas de interés flotante de tal suerte que pronto América Latina se volvió exportadora neta de capitales, como se aprecia en la gráfica 7.



Gráfica 6.



Gráfica 7.



En segundo lugar, estaba el aumento de la deuda externa que en 1982 rebasó los 320 mil millones de dólares. Al enorme derroche de recursos por la carencia de programas claros de inversión y de recuperación de capital que desembocaron en una evidente corrupción, se sumó el problema de que las deudas fueron contratadas a tasas de interés flotante de tal suerte que pronto América Latina se volvió exportadora neta de capitales. Brasil y México fueron los países latinoamericanos con montos más altos en su deuda externa, como se aprecia en la gráfica 7.

Cuadro 11.
AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS
1979 - 1982

	1979	1980	1981	1982
<u>Crecimiento anual</u>				
1) PIB	6.5	5.3	0.3	-1.4
2) PIB/habitante	4.5	2.8	-1.6	-3.5
3) Precios al Consumidor(a)	54.1	56.6	57.6	84.6
<u>Miles de mill.de dólares</u>				
4) Exportación de bienes	67.5	89.1	95.9	87.5
5) Importación de bienes	67.1	90.5	97.8	78.4
6) Saldo	0.4	-1.4	-1.9	9.1
7) Deuda	163.9	222.5	287.8	326.9

(a) Mide la inflación de diciembre a diciembre

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes anuales de la CEPAL, varios números.

Y en tercer lugar, las políticas económicas durante la década de los años setenta provocaron un acelerado crecimiento de la demanda interna que buscó satisfacerse no sólo con los productos nacionales sino también con los bienes externos por lo que las importaciones crecieron en casi 100%.

A ello hay que añadir que se dió un cierre de mercados externos por las políticas proteccionistas de las naciones desarrolladas con las cuales América Latina realizaba la mayor parte de su intercambio comercial así como un descenso en el precio de los productos que vende la región, principalmente de las materias primas. En consecuencia, la balanza comercial fue negativa, excepto en 1982, aunque ya se avecinaba la peor crisis económica.

3. La política comercial de 1976 a 1982.

3.3.1 Estructura administrativa del comercio exterior.

Durante el gobierno de José López Portillo se realizó una importante reforma a la Administración Pública Mexicana. Como expresaba el propio presidente, era necesario "organizar al gobierno para organizar la país mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuyera a garantizar institucionalmente la eficacia, la eficiencia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas." (151)

Dado que estos objetivos respondían a una situación económica, política y social diversa, la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue sustituida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (152) Con este instrumento, que incluyó reformar el 90% de la Administración Pública Mexicana, se buscó convertir a cada dependencia y entidad pública en un instrumento con responsabilidades claramente establecidas para evitar la duplicación de funciones y asegurarse que las decisiones gubernamentales se tradujeran en respuestas a las necesidades del país.

Otra parte importante de la Reforma Administrativa llevada a cabo en este sexenio fue hacer de la Programación el instrumento fundamental del gobierno para garantizar la congruencia entre los objetivos específicos y las acciones de la administración pública. Así, a través de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se estableció un sistema de programación para formular planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social. Este sistema dió como resultado el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 donde se establecían las metas del desarrollo nacional: soberanía, productividad y justicia social.

A partir de este Plan Global se elaboraron todos los planes sectoriales, incluido el Plan del Sector Comercio 1980-1982 (153), dentro del cual la política de comercio exterior perseguía los siguientes objetivos:

- 1) Jerarquizar las importaciones al apoyarse sólo insumos para la industria y bienes de consumo básico.
- 2) Fomentar tanto las exportaciones como la diversificación de mercados de destino y de origen (en el caso de las importaciones).

151 Carrillo Castro, La Reforma Administrativa en México, p.135

152 Vid el Diario Oficial, 29 de diciembre de 1976.

153 Secretaría de Comercio, Plan del Sector Comercio 1980-1982.

- 3) Fortalecer la balanza de pagos a través de un superávit comercial.
- 4) Superar la inercia de exportar sólo excedentes desaprovechando las ventajas comparativas de México en el comercio internacional.
- 5) Racionalizar la protección en lo referente a la sustitución gradual y selectiva de permisos previos por aranceles.

Esta estrategia de comercio exterior debía coordinarse con el Plan de Desarrollo Industrial y sus principales instrumentos serían los permisos previos de importación, los precios oficiales y los estímulos fiscales y financieros para la producción y comercialización de bienes exportables. La formulación, ejecución y evaluación correspondería a la recién creada Secretaría de Comercio.

Al respecto, es importante señalar que parte de la Reforma Administrativa fue la simplificación estructural de las entidades públicas, incluidas las Secretarías de Estado. Recuérdese que en 1958, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado transformó la Secretaría de Economía en Secretaría de Industria y Comercio, ampliando sus funciones particularmente en el fomento al comercio exterior del país, en la política arancelaria y de permisos de exportación e importación, en colaboración con la Secretaría de Hacienda, y en la protección y fomento a la industria nacional.

La Secretaría de Industria y Comercio contaba con tres subsecretarías: la de Industria, la de Pesca y la de Comercio. Esta última estaba integrada por la Dirección General de Comercio y la Dirección General de Asuntos Económicos Internacionales, las cuales se encargaban de diseñar, ejecutar y controlar la política de comercio exterior como solicitudes de importación y exportación, expedición de certificados de origen, vigilar el cumplimiento de los compromisos emanados de los convenios internacionales, analizar la posibilidad y conveniencia de suscribir nuevos tratados comerciales y estudiar los medios prácticos para aumentar las exportaciones.

Sin embargo, con la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976, cambió su nombre por el de Secretaría de Comercio y le quitó sus atribuciones en cuanto a la política industrial y de pesca para concentrarla en apoyar a la actividad comercial. A partir de entonces, la Secretaría de Comercio tendría como funciones básicas en el área de comercio exterior:

- Formular y conducir las políticas generales de comercio del país.
- Fomentar el comercio exterior del país.

- Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación; y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al Comercio Exterior.
- Estudiar, proponer y determinar, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento de las exportaciones, y participar en el estudio y proposición de los subsidios a las importaciones.
- Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial internacional.

Para ello, la Secretaría de Comercio contó con una nueva estructura orgánica. (154) Eran tres subsecretarías: de Comercio Interior, de regulación y abasto, y de Comercio Exterior. Esta última se dividía en 5 Direcciones Generales:

La Dirección General de Aranceles se encargaba de la reforma, creación o derogación de las cuotas de las Tarifas de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, y del análisis y evaluación sobre la aplicación y efectos de los aranceles. (155) Asimismo estudiaba y proponía los precios oficiales a las mercancías de importación y exportación para el cálculo y liquidación de los impuestos respectivos, así como participaba en el establecimiento y modificación de las bases de operación en materia de valoración aduanera. Y por último proponía medidas para el funcionamiento de las zonas libres y determinaba en ellas los impuestos generales de importación y exportación de mercancías, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Dirección General de Controles al Comercio Exterior se encargaba de estudiar y proponer los controles al comercio exterior, analizar, tramitar y despachar las solicitudes de permisos de importación o exportación, así como proponer las cuotas máximas de artículos sujetos a programas de importación y exportación. También proponía y aplicaba los procedimientos relativos a los controles de importación y exportación de productos industriales, agropecuarios, forestales y pesqueros. Finalmente participaba, conjuntamente con la Dirección General de Aranceles, en la determinación de los artículos sujetos a restricciones para su importación y exportación de las zonas libres.

154 Vid el Organigrama A.

155 Como resultado de la Reforma Administrativa se asignó el manejo de los aranceles y controles al comercio exterior a una sola secretaría de Estado, la Secretaría de Comercio, en vez de dos como era la práctica hasta entonces, es decir, la Secretaría de Comercio y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Dirección General de Estímulos al Comercio Exterior estudiaba, proponía, determinaba, evaluaba y resolvía los estímulos al comercio exterior como eran los estímulos fiscales para el fomento de exportaciones de bienes, servicios y de tecnología. También proyectaba y proponía los estímulos a las empresas de comercio exterior y a otros sistemas de comercialización internacional, así como a las importaciones. Además dictaminaba los programas de exportación que requería el Gobierno Federal a las empresas exportadoras y vigilar su cumplimiento. Finalmente tramitaba y expedía los certificados de origen y de exportación a las mercancías que se enviaban al exterior. (156)

La Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales y la Dirección General de Cooperación Económica Internacional formulaban los planes para optimizar la participación del país en negociaciones comerciales internacionales en relación al comercio exterior, en especial las negociaciones comerciales del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, del Comité de Negociaciones Comerciales entre los países en Desarrollo, de la Asociación latinoamericana de Libre Comercio, y del Acuerdo Internacional del Comercio de Textiles. Proponer y coordinar las medidas de defensa de los derechos e intereses del país en materia de comercio exterior.

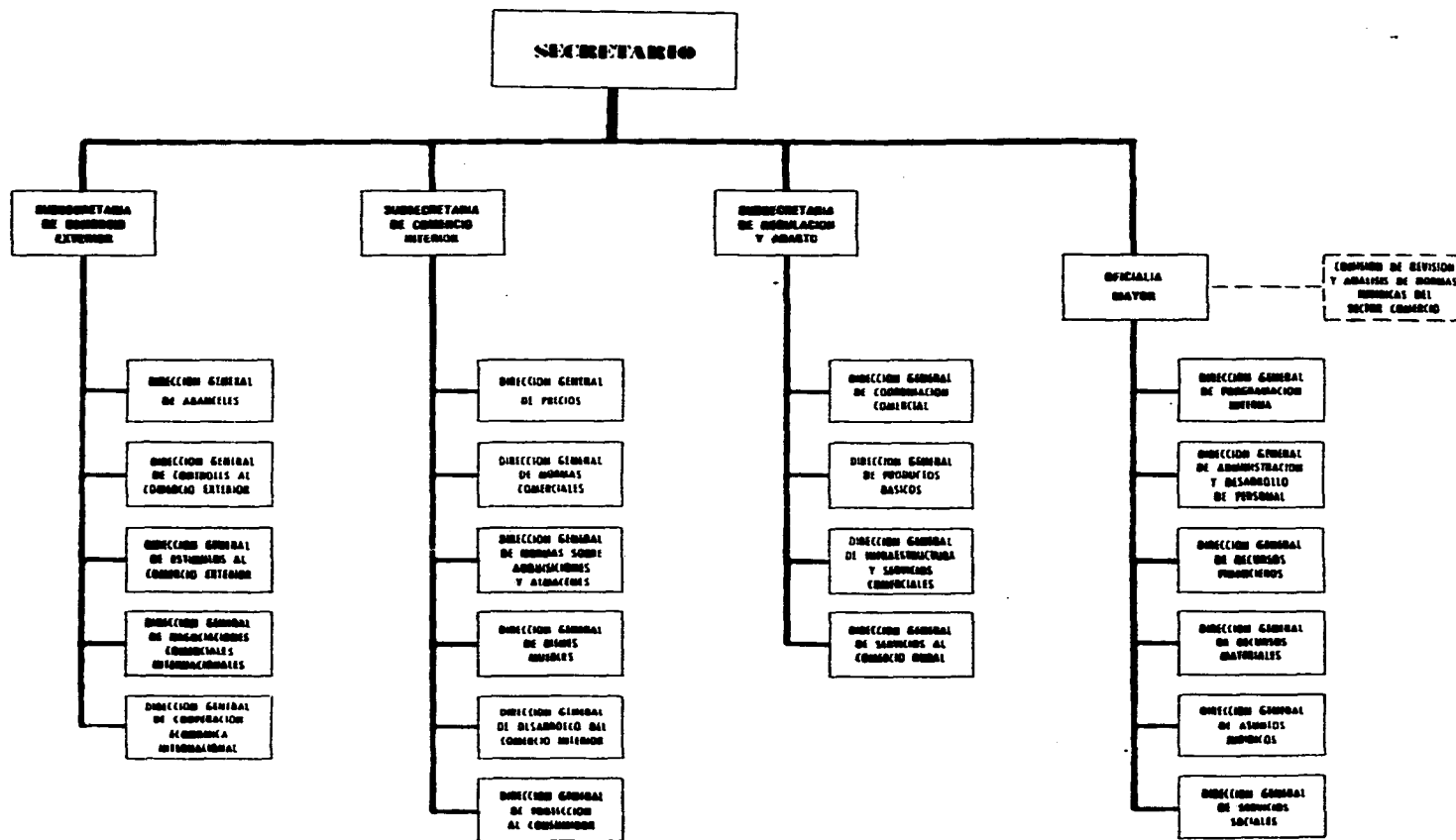
Pero la Secretaría de Comercio debía coordinarse con la Secretaría de Relaciones Exteriores en la celebración de estos tratados, acuerdos y convenciones de carácter general y donde el gobierno mexicano fuera parte. También debía coordinarse con la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, a través de su Dirección General de Industria, para analizar las solicitudes de permisos previos de importación de empresas o productos sujetos a programas de fabricación y opinaba sobre dichas solicitudes ante los órganos correspondientes; para fomentar y proteger el desarrollo de la industria nacional y orientar las actividades de la planta industrial de acuerdo con las necesidades del país.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia apoyaba la política comercial externa en cuanto al control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro y circulación de comestibles, bebidas, y todos los alimentos y medicinas que pudieran afectar la salud humana y que se importaban o exportaban.

¹⁵⁶ También, con la Reforma Administrativa, la Dirección General de Estudios Hacendarios y Asuntos Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pasó a formar parte de la Secretaría de Comercio bajo el nombre de Dirección General de Estímulos al Comercio Exterior.

SECRETARIA DE COMERCIO

Organigrama I



Fuente: Manual de Organización del Gobierno Federal, México 1982.

En especial, la Secretaría de Comercio colaboraba estrechamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para estudiar, formular y dirigir los servicios aduanales, para vigilar la aplicación del Código Aduanero, las leyes y reglamentos sobre permisos de importación y exportación, para la aplicación de subsidios y exenciones, para resolver las controversias arancelarias tomando en cuenta el dictamen de la Comisión Nacional de Criterios arancelarios, para conceder disminuciones arancelarias que establezcan los convenios internacionales, para proponer modificaciones a las Tarifas Generales de Importación y Exportación, para proponer precios oficiales y establecer las cuotas ad valorem, para proponer la concesión de subsidios y exenciones al comercio exterior, elaborar estudios fiscales sobre importación y exportación.

En diciembre de 1981 se expidió la Ley Aduanera que, a diferencia del Código Aduanero de 1951, era más breve y accesible a los exportadores e importadores. Su objetivo era la sistematización, modernización y simplificación de las disposiciones relacionadas con el comercio exterior.⁽¹⁵⁷⁾ También la política de comercio exterior contaba con la Ley de Valoración Aduanera que, desde julio de 1979, facilitaba la valoración de las exportaciones e importaciones en las aduanas y trataba de atacar el contrabando y la evasión fiscal.⁽¹⁵⁸⁾

Dentro de este marco jurídico, las personas físicas o morales que realizaran actividades relacionadas con el comercio exterior debían pagar impuestos. Incluso la Federación, los estados, los municipios y las paraestatales debían pagar impuestos en sus operaciones de comercio exterior, no obstante que por otras leyes estuvieran exentos. La mayoría de las exenciones fiscales eran resultado de convenios internacionales o por considerarse prioritaria su compra externa para la industria o para el consumo nacional.

3.3.2 La liberalización de permisos previos de importación.

Como se vió en el capítulo II, desde 1956 se dió a conocer un decreto por medio del cual se creaba el sistema de permisos previos a la importación y a la exportación. A partir de entonces aumentó el número de fracciones arancelarias sujetas a dicho sistema, hasta convertirse en

¹⁵⁷ Véase el Diario Oficial, 30 de diciembre de 1981. Sin embargo, fue hasta julio de 1982 cuando se publicó su Reglamento para precisar sus disposiciones.

¹⁵⁸ Para mayor información sobre esta Ley, consúltese El Trimestre Económico, número 182, abril-junio de 1979, p.515

los instrumentos proteccionistas más importantes y dejando en lugar secundario a los aranceles. Al finalizar el gobierno de Echeverría los problemas en la balanza de pagos orillaron a las autoridades a sujetar casi la totalidad de importaciones a permiso previo.

A partir del convenio firmado con el FMI en 1976, el gobierno mexicano se comprometió, entre otras medidas de política económica, a entrar en un proceso gradual de liberalización del comercio exterior que consistía básicamente en la sustitución de los permisos previos de importación por los aranceles.

El anuncio oficial de esta política de liberalización del comercio exterior mexicano se hizo en diciembre de 1976, durante el discurso de toma de posesión López Portillo: "Se disminuirán gradualmente los obstáculos a la importación representados por los actuales permisos, y en su lugar se dará mayor preponderancia a los aranceles para regular las compras externas y estimular las exportaciones, además de eliminar distorsiones a la planta productiva."

La sustitución de los permisos previos por los aranceles perseguía los siguientes objetivos:

- a) Equilibrar la balanza de pagos ya que el arancel, al igual que el permiso previo, podía limitar las importaciones para evitar el déficit comercial.
- b) Mejorar la eficiencia y la productividad porque el permiso previo sólo provocaba mercados cautivos y no había interés por parte de los empresarios para mejorar la productividad nacional.
- c) Elevar la capacidad de producción al permitir la entrada de insumos esenciales para la industria, sólo con la obligación de pagar los aranceles correspondientes.
- d) Contar con un sistema más flexible ya que los aranceles se podían aumentar o disminuir de forma más rápida que los permisos y adecuarse así a los cambios en la situación económica nacional.
- e) Disminuir la discrecionalidad de los permisos previos que eran otorgados según criterios personales y fomentaban la corrupción.
- f) Aumentar los ingresos fiscales a través del arancel, mientras que el permiso previo sólo significaba gastos para mantener el aparato administrativo.

La determinación de los aranceles se haría tomando en cuenta el grado de elaboración del producto (las materias primas tendrían el impuesto más bajo y los bienes de mayor

valor agregado los aranceles más altos); según se produjera internamente o si era necesario importarlo; y de acuerdo a su importancia económica, esto es, si se trataba de un insumo o de un producto suntuario.

Las tasas arancelarias iban desde la exención hasta un impuesto de 100%. Dentro de los productos con tasa cero estaban los insumos indispensables para la industria nacional, los productos básicos de consumo popular y la maquinaria para la agricultura.

Los permisos previos de importación, se suprimían de forma inmediata para productos no elaborados en el país y que resultaran indispensables, para productos sujetos a régimen de importación automática o para bienes cuya distribución interna tuviera una estructura monopólica. Pero se mantendría el permiso previo en casos como cuando su eliminación obligara a establecer un arancel mayor al 100% para mantener el mismo nivel de protección.

Cuadro 12.
ESTRUCTURA DE LA TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE
IMPORTACION (TIGI) POR REGIMEN LEGAL (a)
1976 - 1982

Año	Total de fracciones	Controladas	% del Total	Liberadas	% del Total
1976	7,315	6,184	84.5	1,131	15.5
1977	7,340	5,684	77.4	1,656	22.6
1978	7,453	3,239	43.5	4,214	56.5
1979	7,587	2,359	31.1	5,228	68.9
1980	7,776	1,866	24.0	5,910	76.0
1981	7,877	2,083	26.4	5,794	73.5
1982	8,088	8,088	100.0	-	-

(a) Se refiere al número de fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI) que fueron eliminadas del sistema de permisos previos.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Aranceles de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Los resultados de esta política de sustitución de permisos previos de importación por aranceles, como se puede apreciar en el cuadro 12 fueron los siguientes: en diciembre de 1976 el número de fracciones liberadas fue de 15.5%, a diferencia de 1975 cuando casi el 100% de las fracciones quedó sujeto a permiso previo. Para los años de 1977, 1978 y 1979 continuó la sustitución de permisos previos por aranceles al liberarse cerca del 70% de las fracciones de la TIGI, es decir, 5,228 para el año de 1979.

Cabe señalar que la situación favorable de la balanza comercial como resultado de las exportaciones de petróleo favoreció el proceso de sustitución de permisos por aranceles. Sin embargo, no fue una apertura comercial total como proponía el FMI, sino se fue haciendo por etapas. Como afirma Villarreal, "al tener mayor autonomía en sus decisiones de política económica por los ingresos petroleros, en lugar de una liberación comercial, como pedía el FMI, se inició una racionalización gradual de la protección." (159)

Como ya se mencionó, dentro de los objetivos del Plan del Sector Comercio 1980-1982 estaba la racionalización de la protección a través de la sustitución gradual y selectiva de permisos previos por aranceles. (160) El Plan señalaba que en una primera etapa la sustitución del permiso por el arancel sería gradual y concertada al liberar sólo fracciones de productos no indispensables y conservando bajo control por tiempo "definido" aquellas importaciones cuya competencia afectara la producción nacional de sectores considerados como prioritarios. Y en una segunda etapa se adecuarían los niveles arancelarios hasta alcanzar el nivel considerado como más conveniente, es decir, se aumentarían o disminuirían dependiendo del tipo de importación que se tratara. En 1980 la liberación llegó a su nivel máximo de fracciones de la TIGI al ser 76% del total.

También es importante mencionar que, en marzo de 1980, el gobierno de México rechazó la entrada del país al GATT (por sus siglas en inglés Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio). En su Cuarto Informe de Gobierno López Portillo explicó la medida así: "El dumping y las prácticas comerciales desleales están a la orden del día, son los poderosos los primeros en infringir las reglas del comercio internacional o en modificarlas según su conveniencia; por ello, en apoyo a la política de desarrollo industrial que requiere congruencia con nuestro comercio exterior acordamos aplazar nuestro eventual ingreso al GATT."

Esta decisión tuvo dos efectos inmediatos. El primero fue una serie de represalias por parte de Estados Unidos quien incrementó sus arancelarias y barreras no arancelarias contra las exportaciones mexicanas. El segundo, como consecuencia, fue la decisión gubernamental de aplicar permisos previos de importación y aumentos arancelarios. Con ello se buscaba evitar que las compras externas de los mexicanos aumentaran con respecto a la cantidad de divisas obtenidas por exportaciones dado el cierre del mercado de Estados Unidos.

159 Villarreal, op.cit. p.294

160 Secretaría de Comercio, Plan del Sector Comercio 1980-1982. op.cit.

Así, mientras en 1980 el número de fracciones sujetas a control era de 1,866, para 1981 fue de 2,083, es decir, 26% del total. Además, a partir del segundo semestre de 1981 los problemas económicos internos y externos ya mencionados hicieron más necesario retornar a las medidas proteccionistas. Tan sólo el 26 de junio de 1981 el Diario Oficial publicó un acuerdo en que se establecía controles a 868 productos extranjeros con el propósito de racionalizar las importaciones, abatir el desequilibrio externo y estimular a la industria nacional; en especial se trataba de productos de lujo y materia prima no "prioritaria". También en julio se modificaron los aranceles de 421 fracciones de la TIGI: 35% para alimentos, 15% para bienes de capital y hasta 100% para bienes suntuarios.

En el Quinto Informe de Gobierno se señalaba que "el incremento de los permisos de importación no significa amparar a empresas ineficientes que por años aprovecharon mercados cautivos y renunciaron a la productividad; simplemente nos protegemos de la invasión de productos extrajeros resultado de la situación económica recesiva del mundo." Pero estas medidas llegaron tarde ya que para entonces las importaciones crecían exageradamente como resultado de una política cambiaria que sobrevaluó el peso provocando que fueran accesibles los productos extranjeros.

Cuando la crisis económica se acentuó en 1982, las restricciones a las compras externas se exacerbaban a tal grado que en septiembre del mismo año el total de las fracciones de la TIGI se sujetó a permiso previo y muchos aranceles aumentaron (véase el cuadro 12). Estas cifras demuestran que las autoridades mexicanas tenían en los permisos de importación un poderoso instrumento para contrarrestar el aumento de las importaciones y que, cuando la disponibilidad de divisas lo permitía, entonces las restricciones se relajaban.

En su último Informe de Gobierno, López Portillo habló de la política de liberación de importaciones: "los riesgos de ir contra la corriente dominante de la economía mundial en depresión y las políticas de liberación de importaciones, que aplicadas en otras épocas y circunstancias pudieron resultar adecuadas, se revirtieron en nuestro perjuicio; importamos en exceso todo por lo que las restricciones en la balanza de pagos renacieron."

Estas eran verdades a medias. En primer lugar, no fue solamente la liberación de importaciones lo que provocó el aumento en su monto sino más que todo, la política cambiaria de sobrevalorar el peso y la expansión de la demanda de aquellos años a través de la expansión del gasto público. Incluso, algunos autores como Villarreal estiman que "más del 80% del incremento en las importaciones es atribuible al

aumento de la demanda y en menor medida a la supuesta liberación comercial." (161)

En segundo lugar, el cambio constante en el sistema de permisos previos y niveles arancelarios a lo largo del sexenio, limitó la posibilidad de establecer una política de comercio exterior planeada a largo plazo dentro del modelo económico que se seguía. Más bien, la política comercial externa fue coyuntural, flexibilizando aranceles y permisos cuando México se apoyó en la riqueza petrolera, y aumentando su uso cuando la crisis económica se hizo más severa.

3.3.3 La racionalización de la protección.

A partir del convenio con el FMI en 1976, el gobierno mexicano flexibilizó los niveles proteccionistas, en especial a través de la sustitución del permiso previo por el arancel (véase el apartado 3.3.2 de este capítulo) y de la disminución de los estímulos fiscales (exenciones, devoluciones de impuestos, etc) y financieros (apoyo crediticio, estudios de mercado, etc). En el Plan de Desarrollo Industrial 1979-1982, se decía que la industria nacional había superado la etapa en que debía ser resguardada indiscriminadamente de la competencia internacional por lo que se modificarían los mecanismos proteccionistas, es decir, se sustituirían los permisos por los aranceles. (162)

Estos últimos se fijarían tomando en cuenta el concepto de protección efectiva, es decir, el impacto neto del arancel tanto en el precio del producto como en el costo de los insumos.

Para entender el concepto de Protección Efectiva, vale la pena señalar que Bela Balassa, un connotado economista de finales de los años sesenta, realizó diversos estudios para determinar el nivel de protección al sector industrial en los países subdesarrollados. (163) Este autor llegó a la conclusión de que existían dos tipos de protección: nominal y efectiva. En líneas generales, la Tasa de Protección Nominal (TPN) cuantifica la protección a partir del porcentaje en que el precio interno de un producto excede el precio externo, ajustado por los costos de transporte y por el tipo de cambio. Así, un producto nacional puede venderse a un precio mayor que el precio de su competidor externo como resultado de la política proteccionista.

161 Villarreal, op.cit. p.294

162 Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, p.31

163 Véase Bela Balassa, Estructura de la protección en los países en desarrollo.

También está la Tasa de Protección Efectiva (TPE) que se considera más completa ya que incluye no sólo el apoyo al producto final sino también a los insumos que se utilizan en su elaboración (en términos de valor agregado) por lo que necesita utilizar cuadros de insumo-producto. En concreto, la TPE es el porcentaje en que el valor agregado de un producto tiene un precio mayor al que se obtiene en ausencia de la protección; esto es, la diferencia entre el precio interno (costos de producción + valor agregado) y el precio externo.

De hecho, Balassa y Gerardo Bueno realizaron el primer estudio sobre la estructura proteccionista en la economía mexicana como parte de una investigación del Banco Mundial y del propio Balassa.⁽¹⁶⁴⁾ Un segundo estudio lo realizaron Ten Kate y Bruce Wallace en un proyecto de cooperación entre la UNAM y la Universidad de Rotterdam.⁽¹⁶⁵⁾ En los años setenta, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) en colaboración con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realizó otra investigación para tener estimaciones regulares de la protección en México.⁽¹⁶⁶⁾

Recuérdese que a partir de 1955, la política proteccionista tuvo como objetivo la Industrialización vía la Sustitución de Importaciones, es decir, limitar las compras externas para apoyar la producción interna de bienes de posible sustitución. Al respecto, Ten Kate afirma que "no cabe duda que el estímulo más fuerte (a la industrialización) provino de la política de restricciones al comercio exterior con el fin de sustituir la importación de bienes manufacturados." ⁽¹⁶⁷⁾

Al principio de su mandato, y apegándose a la Carta de Intención con el FMI, López Portillo flexibilizó los mecanismos proteccionistas mencionados y expresados a través de la TPN y la TPE. Pero la crisis económica interna y la recesión mundial llevaron al gobierno mexicano a regresar a la política proteccionista de antaño. En especial, porque las exportaciones mexicanas tenían serias dificultades para encontrar mercados ante las políticas proteccionistas de las potencias económicas, sobre todo por parte de Estados Unidos quien, tras el rechazo de México a ingresar al GATT aumentó sus barreras arancelarias y no arancelarias.

En su Quinto Informe de Gobierno, López Portillo explicaba que el retorno a la política proteccionista no era una actitud ciega sino un medio de defensa contra el desorden mundial; se protegía a la industria nacional contra

¹⁶⁴ Balassa, op.cit.

¹⁶⁵ Ten Kate y B.Wallace, La política proteccionista en el desarrollo económico de México.

¹⁶⁶ IMCE, La protección efectiva en México.

¹⁶⁷ Ten Kate y B.Wallace, op.cit., p.156

las prácticas desleales y por las desventajas propias del desarrollo del país.

A continuación se analizan las Tasas de Protección Nominal y las Tasas de Protección Efectiva durante este sexenio y su impacto en el crecimiento económico de cada uno de los sectores, así como su reflejo en el aumento de las exportaciones e importaciones de los mismos.

Si se analizan los datos del cuadro 13 se aprecia que el sector agropecuario fue abandonado prácticamente con una TPN y otra TPE negativas. El sector extractivo, compuesto fundamentalmente por petróleo, también tiene una protección negativa pero es evidente que la demanda internacional era tan grande que resultaba innecesaria cualquier medida proteccionista. En la industria manufacturera se demuestra cómo la política proteccionista era discriminatoria. Por ejemplo, en la rama de alimentos y bebidas la protección fue alta para las bebidas a diferencia del resto de alimentos como leche y carne de consumo esencial para la población así como también para frutas y legumbres que gozaban con amplias posibilidades para incrementar sus exportaciones. Lo cierto es que de 1976 a 1982 las bebidas no mejoraron su participación ni en la producción total del sector manufacturero así como tampoco en las exportaciones del mismo sector.

En textiles y prendas de vestir, el alto nivel proteccionista se justifica con el aumento tanto en su producción como en sus exportaciones las que pasaron de 17 md a 43 md entre 1979 y 1981. Los productos químicos y de plástico también compensaron su protección con mayor producción y exportaciones.

Por el contrario, los muebles metálicos, el equipo electrónico y los aparatos electrodomésticos tuvieron altas tasas de protección pero su importancia en la producción total es poco significativa al igual que el valor de sus exportaciones; a diferencia de los autos, partes y motores que estaban protegidos y sí lograron aumentar sus ventas externas.

Así, con estos datos es posible afirmar que hubo empresas que aprovecharon el proteccionismo gubernamental para mejorar su productividad y capacidad exportadora; pero otras se mostraron ineficientes a lo largo del sexenio, y otras más fueron abandonadas por considerarlas "no prioritarias". Esto demuestra que faltó un programa que identificara aquellas áreas económicas que podrían haber logrado resultados positivos con una política proteccionista a través de cierto tiempo, y limitara el apoyo a aquellas otras ramas que se mostraran ineficientes mejorar su productividad y para aumentar sus ventas externas.

CUADRO 13.
TASAS DE PROTECCION NOMINAL (TPN) EFECTIVA (TPE)
1979-1981 (porcentajes)

	1979		1980		1981	
	TPN	TPE	TPN	TPE	TPN	TPE
AGRICULTURA	-5	-3	13	17	23	31
GANADERIA	-2	0	14	23	31	52
SILVICULTURA	-12	-12	2	6	26	37
CAZA Y PESCA	-1	12	-3	17	-2	9
PETROLEO CRUDO Y GAS NATURAL	-74	-77	-88	-82	-89	-84
INDUSTRIA						
MANUFACTURERA:						
Carnes/lácteos	9	98	21	94	60	-897
Fruta/legumbres	9	34	8	7	17	34
Aceite/grasas comestib.	-2	12	16	107	15	32
Bebidas alcohólicas	43	612	40	212	43	148
Tabaco	-27	-27	-30	-25	-34	-34
Prendas de vestir	24	63	39	119	71	678
Cuero y calzado	7	8	20	30	57	124
Papel y cartón	20	57	29	96	31	106
Petróleo y derivados	-53	43	-68	32	-76	22
Petroquímica básica	-42	-65	-41	-45	-63	-64
Química básica	12	51	17	121	41	138
Abonos/fertilizantes	-18	-15	-33	-48	-42	-61
Resinas/fibras sintét	29	200	38	824	17	239
Prod. Farmacéuticos	9	13	18	30	22	32
Artículos de plástico	40	481	70	2091	85	2356
Vidrio y derivados	3	9	4	11	6	11
Cemento	0	21	0	76	0	13
Ind del Hierro y acero	1	12	5	38	9	37
Metales no ferrosos	11	78	13	34	23	62
Muebles metálicos	14	37	36	129	57	420
Maquinaria no eléctrica	20	36	32	65	41	86
Maquinaria eléctrica	17	34	29	65	43	106
Aparatos electrodomés.	36	94	49	134	57	166
Equipos electrónicos	58	220	83	365	114	1737
Automóviles	42	192	57	-150	59	-2074
Motores y autopartes	15	35	14	23	20	35
Equipo de transporte	17	21	30	50	54	123

Nota: No se consideró 1982 porque no hay cifras confiables.

Fuente: Programa Nacional de Fomento Industrial y de Comercio Exterior. Y Ten Kate y F.De Mateo, "La apertura comercial y estructura de la protección en México", en Revista de Comercio Exterior, abril de 1989, p.312-329

Además, vale la pena decir que el crecimiento del gasto público, de la demanda y de la inflación, además de la sobrevaluación del peso, anularían cualquier mecanismo proteccionista dando como resultado un déficit comercial que pasó de 1,855 millones de dólares (md) en 1978 a otro de 3,846 md en 1981.

3.3.4. La monoexportación petrolera.

Desde principios de siglo, en México se explotó el petróleo pero es al final del sexenio de Echeverría cuando los problemas derivados de la política interna y el contexto internacional favorecieron la posibilidad de producir y exportar petróleo a gran escala. Por ejemplo, "en 1973 México era un importador neto de petróleo; en 1974 se exportaron 15.9 mil barriles diarios pero sólo eran excedentes; entre 1975 y 1976 las exportaciones fueron de 94 mil barriles diarios y en 1977 llegaron a ser 100 mil barriles." (168)

A partir de 1977, el gobierno mexicano recibió apoyo financiero por parte de organismos internacionales para hacer importantes exploraciones por el territorio nacional que permitieran conocer el verdadero potencial petrolero. El resultado fue tan exitoso que el Banco Mundial afirmó que en poco tiempo México estaría exportando capitales excedentes gracias a los ingresos generados por los energéticos. A partir de ese momento las ventas externas del petróleo se volvieron la base de toda la política económica de López Portillo y se habló del "Modelo de Monoexportación Petrolera". En realidad, se puede hablar de dos etapas de la monoexportación petrolera:

a) Despegue de las exportaciones petroleras (1976-1979). En estos años, mientras las ventas externas de petróleo pasaron de 563 a 3,974 millones de dólares, las no petroleras lo hicieron de 3,093 a 4,824 millones de dólares. Así, en éstos años el país comenzó a depender de los energéticos (y de su precio internacional), dejando sin apoyo al resto de los sectores económicos.

b) Crecimiento acelerado de la monoexportación petrolera (1979-1981). En estos años la Revolución de Irán provocó que el precio del petróleo subiera a 30 dólares por barril lo que hizo pensar a muchos analistas que durante los siguientes años su precio podría llegar a 60 ó 90 dólares. En esta etapa las exportaciones petroleras pasaron de 3,974 millones de dólares (md) a 14,574 md, es decir, representaron un promedio de 70% del total en estos años.

168 Abel Beltrán, "El síndrome petrolero en México", en México: una economía en transición, op.cit. p.176

Cuadro 14.
MONOEXPORTACION PETROLERA 1976 - 1982
(millones de dólares)

	Exportaciones Totales (1)	Exportaciones petroleras (2)	Exportaciones no petroleras (3)	2/1	3/1
1976	3,655	563	3,093	15.4	84.6
1977	4,650	1,038	3,612	22.3	77.7
1978	6,063	1,863	4,200	30.7	69.3
1979	8,817	3,974	4,824	45.0	55.0
1980	15,512	9,993	5,519	64.4	35.6
1981	20,102	14,049	6,052	70.0	30.0
1982	21,230	16,000	5,230	75.4	24.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México 1990, p.690.

Para entonces el petróleo daba al gobierno la posibilidad de reforzar su política económica. En su Tercer Informe de Gobierno, López Portillo decía que "la abundancia de petróleo en un mundo ávido de energéticos y económicamente desordenado nos coloca en posición importante para impulsar nuestro crecimiento económico y social independiente...por primera vez y quizá la única en nuestra

En 1980 el Plan Global de Desarrollo mantuvo al petróleo como la base para lograr la competitividad externa, desarrollar la tecnología y diversificar mercados. Así, el Plan le dió menor importancia a las ventas externas no petroleras a pesar de que resultaban ser menos vulnerables a los precios internacionales.

Pero la política económica expansiva de esos años provocó que a pesar de la dinámica del sector energético, las importaciones crecieran a un ritmo mucho mayor que las ventas externas de petróleo por lo que a lo largo del sexenio de tuvo déficit comercial, como se aprecia en el cuadro 15. En especial, dicho crecimiento de la demanda interna por encima de la capacidad de producción nacional provocó que el consumo nacional se orientara hacia las importaciones, dando un saldo de la balanza comercial negativo por 3,846 millones de dólares en 1981, el mayor déficit desde 1950.

La situación se volvió crítica cuando a principios de 1981 el precio del petróleo se desplomó y como las exportaciones petroleras representaban más del 70% del total, hubo una fuerte disminución de los ingresos para el país.

Cuadro 15.
COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO 1976-1982
 (millones de dólares y tasas anuales de crecimiento)

Año	Exportaciones Totales	%	Importaciones Totales	%	Saldo
1976	3,656	19.3	6,300	-5.9	-2,644
1977	4,650	27.1	5,704	-9.4	-1,050
1978	6,063	30.3	7,918	38.8	-1,855
1979	8,818	45.4	11,980	51.3	-3,162
1980	15,512	75.9	18,879	57.6	-3,365
1981	20,102	29.5	23,948	26.7	-3,846
1982	21,230	5.6	14,437	-39.7	6,793

Fuente: Elaboración propia con base en datos de NAFINSA, *La economía mexicana en cifras*, México 1990, p.686

Para 1982, la magnitud de la crisis económica obligó a una contracción de la demanda nacional por lo que disminuyeron al máximo las compras externas y se logró, por única vez, tener un saldo comercial favorable por 6,793 md.

El presidente del país justificó el sistema monoexportador petrolero con las siguientes palabras en su último Informe de Gobierno: "el petróleo era el único recurso que podía generar excedentes para aplicarlos y resolver nuestros problemas...retardar la decisión de usarlo como fuerza central de financiamiento del desarrollo hubiera sido no sólo cobardía sino una tontería, miopía y estupidez...aprovechamos el momento y de eso estamos orgullosos."

Pero los resultados en otras áreas económicas eran desastrosos, sobre todo en dos aspectos. El primero fue que la riqueza prometida no fue repartida entre toda la sociedad sino que fue concentrada por una minoría de privilegiados, entre ellos algunos funcionarios públicos y los grandes empresarios del sector privado nacional y extranjero. El segundo aspecto fue que el excedente generado por el petróleo no se usó para desarrollar el resto de los sectores económicos sino que prácticamente se abandonaron en aras de esperar que México se convirtiera en esa gran potencia industrial. Así, las exportaciones no petroleras, sobre todo las agrícolas y manufactureras que anteriormente habían aportado muchas divisas, no sólo disminuyeron sus exportaciones sino que aumentaron sus ventas externas.

En su último Informe de Gobierno, López Portillo reconoció la notable disminución en las exportaciones manufacturadas. Pero dijo que esta caída se debía atribuir a la agudización de las tendencias proteccionistas de los países avanzados, independientemente de la falta de competitividad de la economía nacional. Lo cierto es que a

pesar del cierre de mercados para las exportaciones manufactureras, también hay que considerar que el gobierno concentró mayores esfuerzos para apoyar las exportaciones petroleras relegando a segundo término la producción de bienes manufacturados, a pesar de que eran menos vulnerables al contexto externo.

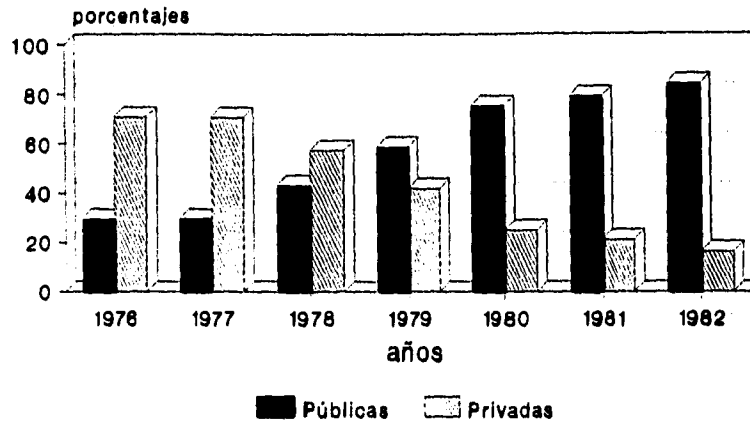
Por sector institucional, es claro que el sector público fue quien incrementó en mayor medida su participación en las exportaciones totales pasando de 29.3% en 1976 a 84% en 1982, sobre todo por concepto de petróleo y sus derivados. Mientras tanto el sector privado disminuyó su participación en el total de las ventas externas de 70% en 1976 a 16.2% en 1982. (véase la gráfica 8.) Por el lado de las importaciones, se mantuvo el mismo porcentaje de participación en ambos sectores institucionales durante el sexenio: el público en 35% promedio anual y el privado en 65%. (véase la gráfica 9.)

Si se revisan las cifras del cuadro 41 del anexo estadístico, se aprecia que de 1980 a 1982 las exportaciones por tipo de bien fueron fundamentalmente bienes intermedios (casi el 90% del total) aclarando que dentro de estos se consideran los derivados del petróleo. Con relación a las importaciones, (cuadro 42.) éstas fueron básicamente bienes intermedios y de capital lo que corrobora la afirmación de que México logró avances en la sustitución de bienes de consumo pero nunca pudo madurar en la etapa de la sustitución de bienes intermedios y de capital.

Finalmente, los datos de los cuadros 45 y 46 del anexo estadístico muestran el comercio exterior de México por áreas geográficas. En estos cuadros se aprecia que a pesar de los proyectos y programas de gobierno donde se habló de la necesidad de diversificar mercados, Estados Unidos continuó siendo nuestro principal socio comercial. Por ejemplo, de 1979 a 1982 las exportaciones hacia América del Norte fueron 66% en promedio anual (dentro de este porcentaje Estados Unidos compró a México el 97%). En orden de importancia siguió la Comunidad Económica Europea (CEE) y después naciones como Japón y España. Con relación a América Latina, pese a la existencia de organizaciones como ALADI, el intercambio comercial fue mínimo. Con respecto a las importaciones la situación es similar ya que México compró el 62% de sus importaciones totales a América del Norte (de este porcentaje el 97% fue con Estados Unidos). Otro 15% fue con la CEE (Alemania, Francia y Reino Unido principalmente). Lo que es importante de mencionar aquí es que no era tan grave que México comprara y vendiera al mayor centro de consumo del mundo sino que el gobierno de Estados Unidos frecuentemente utilizaba prácticas proteccionistas comerciales unilaterales cuando tenía problemas en su balanza de pagos y, como se ha visto en este trabajo, así fue durante todo este periodo.

Gráfica 8.

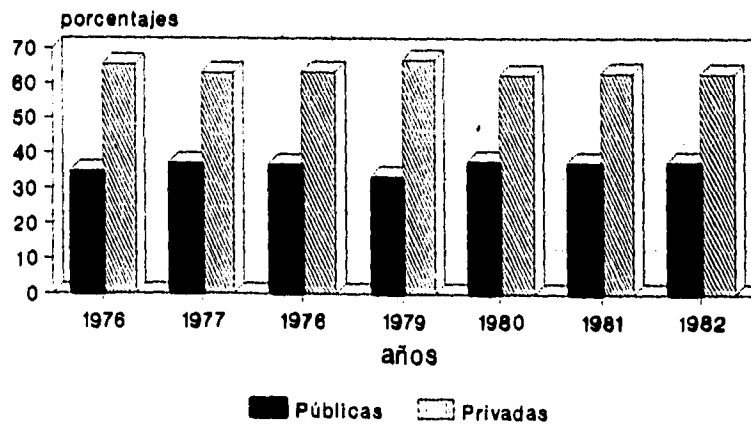
EXPORTACIONES POR SECTOR INSTITUCIONAL 1976-1982 (porcentajes de participación)



Fuente: Elaboración propia con datos de NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México 1990, p.687

Gráfica 9.

IMPORTACIONES POR SECTOR INSTITUCIONAL 1976-1982 (porcentajes de participación)



Fuente: Elaboración propia con datos de NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México 1990, p.687

3.4 Políticas complementarias al comercio exterior

3.4.1 Comercio Exterior y Deuda Externa.

La deuda externa es uno de los mayores problemas de la economía mexicana no sólo por su volumen sino también por sus repercusiones en el resto de las variables económicas e incluso sobre el nivel del bienestar social. El problema financiero se deriva de la incapacidad del país para generar suficientes recursos que le permitan cubrir sus gastos. Como se recuerda, el gobierno mexicano recurrió al crédito externo sobre todo en los años sesenta cuando el modelo del "Desarrollo Estabilizador" consideró a la deuda como el mecanismo menos inflacionario para corregir el desequilibrio interno y externo, sin necesidad de llevar a cabo una serie de reformas a las finanzas públicas. En 1970 la deuda externa pública alcanzó un monto de 4 mil millones de dólares (md) y la deuda privada cerca de 2 mil md.

Pero a partir de 1976 se conjugaron una serie de factores externos e internos que favorecieron el crecimiento considerable de los niveles de endeudamiento. Entre los primeros destaca el hecho de que en la década de los setenta hubo un excedente de liquidez en los mercados internacionales como resultado de la circulación de los llamados "petrodólares". Los dueños de estos capitales buscaron países donde colocarlos dado que las potencias económicas vivían años de recesión y la inversión productiva era poco rentable. Naciones como México resultaron sumamente atractivas por la posibilidad de invertir y obtener ganancias a corto plazo.

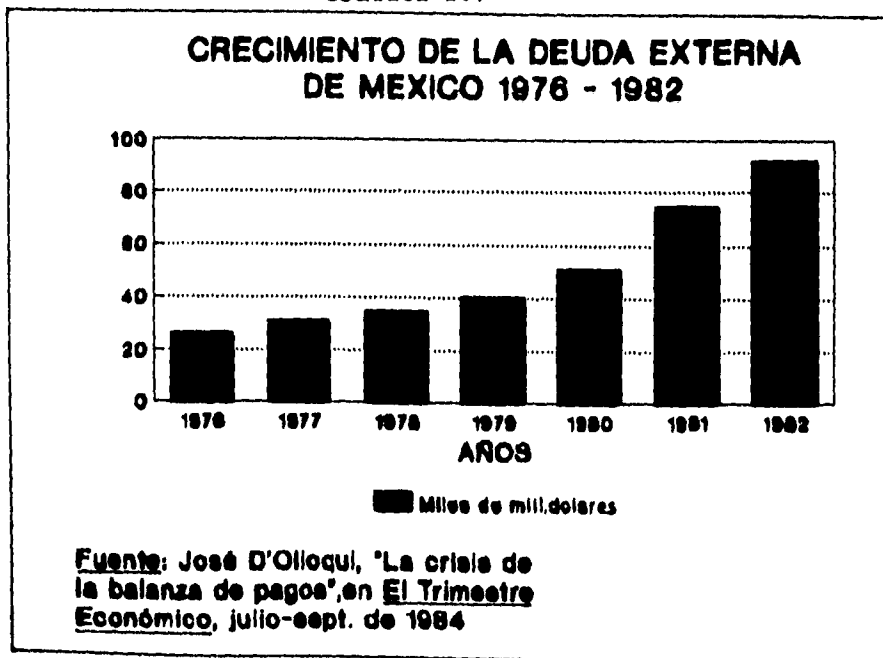
Sin embargo, los bancos internacionales ofrecieron sus créditos a tasas de interés bajas, aunque de carácter flotante y no fijas. Esto provocó una política crediticia poco prudente tanto de acreedores como de deudores ya que se autorizaron préstamos sin estudios previos sobre las verdaderas posibilidades de pago y bajo una serie de supuestos poco fiables como el que consideraba que el precio del petróleo se mantendría en ascenso.

De la misma manera, el gobierno mexicano utilizó la riqueza del subsuelo como sólido argumento para aumentar el nivel de endeudamiento externo. En los hechos, las empresas públicas y privadas pidieron créditos externos con la idea de que los ingresos por concepto de exportaciones petroleras serían más que suficientes para pagar capitales e intereses.

Como se puede apreciar en la gráfica 10, el monto de la deuda externa total mexicana pasó de 26 mil md a casi 51 mil md entre 1976 y 1980. Esto significó un aumento del 18% promedio anual. Pero entre 1980 y 1981 la deuda aumentó en

48% al pasar de 50,713 md a 74,861 md. Para el siguiente año llegó a un valor de 92,408 md.

Gráfica 10.



En total, entre 1976 y 1982 México contrajo 66,308 md de crédito externo, cantidad sumamente peligrosa cuando no existían programas a corto y largo plazo que garantizaran que esos recursos se destinarían a inversiones productivas. Lo que en realidad sucedió fue el aumento de importaciones no esenciales (como bienes de lujo), una salida considerable de dólares y una serie de actividades que demostraban un enorme derroche de recursos.

Cuadro 16.
DEUDA EXTERNA DE MEXICO 1976-1982
(millones de dólares)

Años	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
1. Total	26100	30912	34664	40257	50713	74861	92408
2. Pública	19600	22912	26264	29757	33813	52961	59730
3. Privada	6500	6800	7200	10500	16900	21900	23907

Fuente: José D'Olloqui, "La crisis en la Balanza de Pagos", en El Trimestre Económico, julio-septiembre de 1984 p.627

Por sectores, entre 1976 y 1982 el público fue el que contrató el mayor porcentaje de deuda (75%). Pero a partir de 1980 los empresarios privados adquirieron casi el 30% de la deuda total y continuaron siendo el sector más endeudado hasta 1982, cuando el gobierno asumió la deuda contraída por los bancos después de la nacionalización de la banca.

Si se relaciona la deuda externa con el Producto Nacional Bruto (PIB) y las exportaciones, se tienen datos sumamente interesantes, como se aprecia en el cuadro 17. En 1976 la deuda externa total representaba el 30% de la producción nacional y en 1977 el 38%. Para los siguientes años éste porcentaje disminuyó ya que México pasaba por una etapa expansionista y con un PIB creciendo anualmente más del 8%. Esta situación queda más clara cuando el PIB fue de -0.6% y la deuda representó casi 55% de esa producción.

De acuerdo con el mismo cuadro, en 1976 el valor de las exportaciones era equivalente al 14% de la deuda total y entre los años de 1977 y 1979 éste porcentaje fue en promedio el 18%. Para 1980 el valor de las exportaciones representaron el 30% de la deuda, resultado del aumento de las ventas petroleras; pero ésta situación se invirtió en 1982 cuando descendió el precio del petróleo y los países consumidores disminuyeron sus compras. Así el valor de las exportaciones sólo representó el 23% de la deuda.

Cuadro 17.
INDICES COMPARATIVOS DE LA DEUDA EXTERNA
CON OTRAS VARIABLES ECONOMICAS
1976 - 1982
(Porcentajes)

Años	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
Deuda Total/PIB	29.4	37.7	33.8	29.9	26.0	29.9	54.2
Deuda Pública/PIB	22.1	28.0	25.6	22.1	17.4	21.2	35.0
Deuda Total/Exportaciones.	14.0	15.0	17.5	22.0	30.6	26.9	23.0
Exportaciones/ser- vicio de la deuda.	78.8	91.8	112.7	124.7	54.4	63.2	69.0

Fuente: Elaboración propia con base en Villarreal *op.cit.* p.401 y José D'Olloqui, "Crisis de la balanza de pagos", en *El Trimestre Económico*, julio-septiembre 1984.

El problema del aumento del crédito externo sobre el valor de las ventas en el mercado mundial se puede apreciar específicamente si se considera que en 1976 el servicio de la deuda absorbía casi el 80% de los ingresos por exportaciones, y en 1978 los intereses y las amortizaciones superaron al valor de las divisas por ventas externas.

Estos son algunos de los datos que muestran cómo México se volvió exportador neto de capital y que los ingresos provenientes de las exportaciones, incluyendo las petroleras, no bastaron siquiera para cubrir el pago de intereses de la deuda contraída por el país. Lo peor fue que se siguió demandando créditos del exterior para pagar solamente intereses de plazos vencidos. Por todo esto, cuando el precio del petróleo descendió drásticamente y se cerraron los mercados más importantes para México por políticas proteccionistas, el gobierno no tuvo recursos para corregir el desequilibrio externo y menos para pagar la deuda externa e intereses.

Ello obligó a las autoridades financieras del país a declarar una moratoria. (169) Los bancos extranjeros aceptaron dar a México un crédito de contingencia porque temían que otros países pobres y altamente endeudados siguieran su ejemplo, provocando así una crisis financiera de mayor magnitud. A cambio, el gobierno de México tuvo que firmar otra Carta de Intención con el FMI donde se contempló la disminución drástica del monto de la deuda externa.

3.4.2 La sobrevaluación del peso mexicano. (Política cambiaria)

Uno de los acuerdos pactados entre el gobierno mexicano y el Fondo Monetario Internacional al inicio del gobierno de López Portillo fue el establecimiento de un tipo de cambio congruente con la inflación interna. Sin embargo, el descubrimiento de importantes reservas petroleras y el consiguiente aumento de las exportaciones permitían pronosticar una confortable mejora en la balanza comercial. Por eso, a lo largo del sexenio el tipo de cambio se sostuvo hasta el grado de sobrevaluar el peso.

Y al contrario de lo esperado, esta sobrevaluación se tradujo en un sesgo antiexportador al hacer baratas las mercancías extranjeras y encarecer el precio de las

¹⁶⁹ Significa una suspensión de pagos de la deuda externa de un país. Puede ser total (se deja de pagar el capital) pero se siguen pagando los intereses, o bien sólo se dejan de pagar éstos últimos. También puede ser una medida resultado de una negociación o puede ser tomada unilateralmente, aunque con importantes repercusiones económicas y políticas para un gobierno.

exportaciones mexicanas frente a sus competidoras. Por eso, en esos años las importaciones crecieron vertiginosamente.

CUADRO 18.
EFFECTO DEL TIPO DE CAMBIO SOBRE LOS SUBSIDIOS A LAS
EXPORTACIONES MANUFACTURADAS 1977 - 1982
(Porcentajes)

Año	Coefficiente de los subsidios (1)	Tipo de cambio (2)	Subsidio real (3=1-2)	Peso/dólar
1977	2.0	-	2.0	22.5
1978	5.0	4.7	0.3	22.7
1979	4.5	6.3	-1.8	22.8
1980	5.6	16.9	-11.3	23.0
1981	7.1	20.8	-13.7	24.5
1982	4.8	-39.8	44.0	57.4

(1) Subsidio fiscal + subsidio financiero/
exportaciones manufacturadas

(2) (+) Sobrevaluación (-) Subvaluación

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México, el FOMEX y la Dirección General de estímulos al comercio exterior.

Con los datos del cuadro 18. es posible afirmar que los subsidios otorgados por el gobierno para fomentar las exportaciones manufacturadas eran prácticamente anulados por la sobrevaluación del peso y puso en desventaja a las ventas externas no petroleras de México.

Fueron las circunstancias económicas críticas de 1981 y de 1982 las que obligaron a las autoridades a corregir la política cambiaria y por vez primera utilizar el tipo de cambio como instrumento para fomentar las ventas externas y desalentar la entrada de productos extranjeros.

En el Programa de Ajuste de febrero de 1982, hecho para enfrentar los efectos de la devaluación, se señaló que en materia de comercio exterior era necesario reorientar la demanda nacional hacia la producción interna a través de la devaluación que hacía menos atractivas las importaciones y favorecía la competitividad de las exportaciones. Además se anunció que se liberarían sólo insumos para la industria y alimentos de consumo popular. (170)

Pero a pesar de la devaluación en el mes de febrero de 1982 el aumento de las importaciones continuaba y los efectos de un peso sobrevaluado ya habían causado severos

¹⁷⁰ Para mayor información sobre las medidas de éste Programa, véase Revista de Comercio Exterior, marzo de 1982, p. 293-297

daños en la balanza comercial y a las exportaciones. Esta situación llevó al gobierno a instaurar, en agosto de 1982, el control de cambios a través del sistema de doble paridad (dólar libre y controlado). También se anunció que habría empresas que gozarían del tipo de cambio controlado, sobre todo aquellas que participaban en el comercio exterior. En septiembre que se dió la lista de aquellas fracciones de la TIGI y de la TIGE con derecho a adquirir divisas controladas. Los criterios para tener acceso a este tipo de cambio serían en los casos de insumos indispensables, materias primas y alimentos.

Sin embargo, en la realidad, el anuncio de un trato preferencial para las importaciones indispensables no funcionó ya que muchas de éstas tuvieron que pagar altos aranceles lo que encareció su adquisición. Esto provocó un aumento de precios en cascada por lo que la inflación de 1982 fue casi de 100%, situación que anularía cualquier medida para fomentar las exportaciones mexicanas. Por eso, el aumento de las importaciones sobre las exportaciones del país en aquellos años tuvo como una de sus causas principales una política cambiaria totalmente equivocada que al final sólo provocó inflación, desustitución de importaciones y afectó la competitividad en precio de las exportaciones no petroleras.

3.4.3 Estímulos fiscales al comercio exterior. (Política Fiscal)

Con relación a los estímulos fiscales, en 1971 se crearon los llamados CEDIS (Certificados de Devolución de Impuestos) en sustitución de la devolución triple de impuestos que recibían los exportadores por materias primas importadas, por el ISIM (Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles) y por el ISR (Impuesto Sobre la Renta).

El objetivo de los CEDIS era fomentar las exportaciones al exentearlas del pago de impuestos por insumos que se utilizaban para producir bienes exportables o sobre el producto final, contrarrestando así el sesgo antiexportador de la política proteccionista. Se señaló que para tener derecho a los CEDIS, las exportaciones debían tener un contenido nacional mínimo de 40%, y entre mayor contenido más grande sería el monto del estímulo.

Pero a partir de la Carta de Intención con el FMI de 1976 el gobierno mexicano se comprometió a reducir los estímulos fiscales al comercio exterior. Se argumentó que la devaluación haría innecesarios a los CEDIS porque el tipo de cambio sería más que suficiente para promover las exportaciones.

Pero como esta medida provocó muchas protestas por parte del sector exportador nacional, y el gobierno reconsideró lo acordado con el FMI, en abril de 1977 fueron restituidos los CEDIS. (171) Las nuevas condiciones para los exportadores serían:

- Un mínimo de integración nacional de 30%, calculado por la SECOFI bimestralmente.
- La SHCP publicaría en el Diario Oficial las listas periódicas de productos susceptibles de obtener los CEDIS.
- El porcentaje de devolución de impuestos variaría según se incrementara el monto de las exportaciones.
- Los CEDIS tendrían una vigencia de cinco años y serían intransferibles.

A partir de enero de 1980 entró en vigor la Ley del IVA (Impuesto al Valor Agregado) por lo que hubo modificaciones al sistema de estímulos fiscales. (172) En realidad, el IVA venía a sustituir al Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) vigente desde 1948 pero ineficiente e inflacionario al gravar varias veces a un producto en las distintas etapas de su elaboración. El resultado era un precio alto para el consumidor y pérdida de competitividad en el exterior. Los cambios fiscales al comercio exterior por el IVA serían:

- a) El IVA gravaría las importaciones hasta nivelar su precio con el de los productos nacionales.
- b) El IVA gravaría con tasa cero las exportaciones con el propósito de que los productos nacionales salieran a competir sin carga fiscal.
- c) Se otorgarían CEDIS a los exportadores por insumos importados que incorporaran al producto final o bien exportable.
- d) El contenido de integración nacional mínimo sería de 30%.
- e) La SECOFI recibiría la solicitud y, en caso de aprobación, la Tesorería de la Federación haría la devolución de impuestos. (173)

En el cuadro 19 se muestra el monto de los CEDIS otorgados durante la administración de López Portillo, monto que pasó de 2,273 millones de pesos a 13,135 millones entre 1976 y 1982. Son las exportaciones de manufacturas las que tiene mayor participación que va de 73% del total a 89% en el mismo periodo de años. La tecnología ocupa el segundo

171 Véase el Diario Oficial, 1 de abril de 1977.

172 Vid. El Mercado de Valores, año XL, número 2, enero de 1980.

173 Para mayor información sobre éste impuesto, consúltese a Javier Ordoñez. El IVA y el Comercio Exterior.

lugar en importancia sobre CEDIS otorgados pero muy por debajo del nivel de las exportaciones manufacturadas.

CUADRO 19.
CEDIS OTORGADOS 1976 - 1982
(millones de pesos y porcentajes)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Total (a)	2,273	1,489	4,402	5,254	4,934	8,037	13,135
Total (b)	100	100	100	100	100	100	100

Programas: (porcentajes)

- Exportación de manufacturas.	73	78	79	83	86	87	89
- Ventas frontizas.	13	-	-	-	-	-	-
- Sustitución de Importaciones.	1	2	-	-	-	-	-
- Tecnología.	4	10	12	8	7	6	5
- Consorcios.	9	7	5	6	5	7	6
- Empresas Navieras.	-	3	4	3	2	-	-

(a) Millones de pesos (b) Porcentajes

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Sexto Informe de Gobierno de López Portillo, México 1982.

El rubro de la Sustitución de Importaciones dejó de percibir estímulos fiscales a partir de 1978 lo que demuestra que durante los últimos años de ésta administración el modelo económico fincado en la riqueza petrolera abandonó la ruta de la sustitución de importaciones como condición para crecer. El resto de los sectores considerados aquí tuvo poca importancia en el apoyo fiscal a través de CEDIS, e incluso llegó a ser nula en algunos de los casos. Dentro de las exportaciones manufacturadas, según los datos presentados en éste último Informe de Gobierno, son los productos químicos, metales básicos y maquinaria y equipo los que recibieron mayor número de estímulos fiscales. Por el contrario, la agricultura recibió estímulos insignificantes.

Por otro lado, en el cuadro 20. sobre los Ingresos Fiscales del gobierno se muestran los porcentajes de la participación de los impuestos al comercio exterior en el total. Aquí se aprecia que fueron los impuestos al sector petrolero los que aumentaron su aportación al total de ingresos fiscales de la Federación al pasar de 12.6% en 1977 a 37.7% en 1982 frente a la disminución del sector no petrolero de 87.4% a 62.3% en el mismo periodo de años.

CUADRO 20.
INGRESOS FISCALES DEL GOBIERNO FEDERAL
POR FUENTE 1977 - 1982.
 (Porcentajes de participación según datos de su valor)

	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
Total	100	100	100	100	100	100
SECTOR PETROLERO (i)	12.6	12.9	14.5	26.7	27.6	37.9
SECTOR NO PETRO- LERO.	87.4	87.1	85.5	73.3	72.4	62.3
1. Tributarios:	81.0	81.3	80.6	68.1	66.6	55.6
a) ISR	40.7	44.0	42.0	36.0	36.2	30.5
b) Importación	4.6	5.0	6.6	6.5	7.1	5.4
c) Exportación	2.3	0.8	0.5	0.3	0.02	0.1
d) Otros (ii)	33.4	31.5	31.5	25.3	23.3	19.6
2.No tributarios(iii)	6.4	5.8	4.9	5.1	5.8	7.0

(i) Incluye impuestos a PEMEX, IVA neto de PEMEX, IEPS gasolina.

(ii) Incluye IVA, IEPS, erogaciones y otros.

(iii) Incluye Derechos, Productos, Aprovechamientos y otros.

Fuente: Elaboración propia con datos de NAFINSA, La economía mexicana en cifras, 1990.

Esto demuestra la importancia que adquirió el petróleo no sólo para generar divisas por exportación sino también sus impuestos sirvieron para financiar el gasto público creciente. Específicamente, los impuestos a la importación pasaron de representar el 4.6% de los tributarios a 7.1%, aunque disminuyeron al finalizar el periodo de estudio.

Por su parte, el sector no petrolero perdió participación al disminuir de 2.3% a 0.1% entre 1977 y 1982; sobre todo a raíz de la Ley del IVA que exentó a las ventas externas del pago de impuestos.

Sin embargo, las medidas de la política fiscal para apoyar a las exportaciones mexicanas no tuvo el efecto deseado de aumentar las exportaciones a través del otorgamiento de CEDIS ya que la política proteccionista, la sobrevaluación del peso y el contexto internacional recesivo recesivo anularon sus efectos.

3.4.4 El apoyo financiero al comercio exterior. (Política Financiera)

El gobierno mexicano, desde los años treinta, creó una serie de bancos y organismos de fomento para ciertas áreas económicas consideradas como prioritarias: agricultura, industria y comercio. Así se constituyeron Nacional Financiera S.A en 1933 (NAFINSA), el Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1936 y el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) en 1937. Con relación a este último, surgió como institución de crédito con capital mayoritario del sector público cuyo fin sería promover, organizar y desarrollar el comercio exterior de México.

Sin embargo, las autoridades de entonces aplicaron medidas que afectaron su funcionamiento. En primer lugar, decidieron mantener al BANCOMEXT sólo como complementario a la banca comercial impidiéndole actuar como verdadero banco oficial de promoción y financiamiento al sector exportador mexicano. En segundo lugar, se le obligó a ser autosuficiente, a diferencia de otros organismos públicos, o depender del crédito externo por lo cual quedó imposibilitado para ofrecer tasas de interés atractivas al exportador. Y en tercer lugar, no contó con una Ley Orgánica sino sólo con una Carta Constitutiva que dejó poco claros sus objetivos y funciones. Pronto esta institución realizó una gran variedad de operaciones que, si bien eran importantes para el país -como el financiamiento a la producción para el consumo interno- no tenían nada que ver con sus objetivos iniciales.

Durante el sexenio de López Portillo algunos bancos oficiales se transformaron en instituciones de banca múltiple, incluido el BANCOMEXT. A partir de esta fecha, no sólo podría financiar al comercio exterior sino también participar en tareas como cuentas de ahorro y cheques, compra/venta de divisas, giros bancarios, recepción de impuestos, etc. (174) De ésta forma, el Banco diversificó sus funciones pero muchas de ellas no tenían relación con el fomento a las exportaciones. Además, es importante señalar que la nueva legislación como banca múltiple fue imprecisa por lo que continuó con los problemas de claridad de objetivos.

En el cuadro 21 se muestran los créditos otorgados por el BANCOMEXT de 1976 a 1982, cuyo monto se incrementó de 21,239 millones de pesos a 111,668 millones en dicho periodo. Lo que resalta en primera instancia es que sus recursos no se destinaron esencialmente hacia la promoción

174 Al respecto se puede consultar la Revista de comercio exterior del BANCOMEXT, agosto de 1982, p. 815-817.

de exportaciones sino para otras funciones que no tenían relación con sus objetivos esenciales.

Cuadro 21.
CREDITOS OTORGADOS POR EL BANCOMEXT
1976-1982 (Millones de pesos)

Concepto	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<u>Total</u>	21239	17622	24172	24156	41131	110841	111668
<u>1. Al Comercio</u>							
<u>Exterior.</u>	8429	10660	11352	10776	16350	36925	45279
-Exportación	2363	2665	1734	1518	1176	4150	5656
-Importación	5988	7177	5097	7530	1473	30404	39047
-Servicios	75	105	13	21	7	8	2
-Otros	3	711	4508	1706	435	2363	573
<u>2. A la Producción.</u>							
-Preexportación	4347	5733	7000	8234	14255	18051	20620
-Sustitución de Importaciones	2630	3662	2677	3546	4979	7733	9888
-Otros.	1113	1946	3137	4061	7251	9186	8433
	604	125	187	626	2024	1132	2300
<u>3. A otras actividades.</u>							
-Equipamiento industrial(2)	8462	1229	5819	5147	10526	63864	45768
-Financiamiento al sector púb(3)	0	0	0	0	0	23697	3374
-Financiamiento a la banca oficial	250	754	4635	545	5750	29350	31181
-Financiamiento al sector privado.	7362	0	250	0	728	2366	6259
-Comercio local	0	100	550	4162	3336	5186	3414
-Coinversión	837	364	395	416	432	3133	1236
-Varios	0	0	0	0	222	0	0
	13	11	19	25	60	130	304

(1) Incluye la producción para consumo interno y apoyo al SAM.

(2) Incluye crédito para importar bienes de inversión para organismos públicos.

(3) Incluye recursos que, en su calidad de agente financiero del gobierno, el banco contrató y transfirió al propio gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales del Banco de Comercio Exterior.

El análisis por programas señala lo siguiente:

1) Al comercio exterior: Este programa tiene casi el 50% del total del crédito entre 1976 y 1977, pero a partir de 1978 disminuye hasta llegar a 30% y 40% respectivamente en 1981 y 1982. Más específicamente, son las exportaciones las que tiene una participación decreciente de 28% a 5% en el mismo periodo de años.

Así, es claro que el apoyo financiero a la exportación, que debería ser la parte sustancial de los créditos del BANCOMEXT, casi desapareció y no fue consecuente con la política comercial que afirmaba que el financiamiento a las exportaciones sería la parte importante para tener éxito en los esfuerzos integrales.

De cualquier forma, las importaciones absorbieron la mayor parte del financiamiento al programa de comercio exterior (en promedio 40% entre 1976 y 1980) y se trataba de compras para empresas del sector público como lo eran TELMEX, PIPSA, IMSS, ISSSTE y CONASUPO.

2) El programa de producción relacionada con bienes exportables, participó en promedio de 26% entre el año de 1976 y 1982. Los recursos para la preexportación disminuyeron mientras que para la sustitución de importaciones se mantuvo constante. Este programa también perdió importancia a pesar de su labor estratégica en la promoción de exportaciones y sustitución de compras externas.

3) Otras actividades: Es el programa que adquiere mayor importancia en estos años; de representar un 7% en la participación total del crédito en 1977 pasó a un 53% en 1981. Esto quiere decir que durante el sexenio de López Portillo el Banco destinó créditos para actividades que no tenían ninguna relación con la promoción de exportaciones.

El rubro de financiamiento al sector público es el que absorbe dichos créditos ya que se destinaron cuantiosos recursos para financiar a paraestatales como la CFE, FERTIMEX, FONACOT y la CONASUPO. No hay que olvidar que a partir de 1981 el crédito externo disminuyó por lo que el gobierno de México se valió del prestigio que tenía el Banco en el exterior para que captara recursos que después transferiría al sector público.

En el cuadro 22 se pueden ver los subsidios otorgados por el BANCOMEXT a través de tasas de interés sobre sus créditos más bajas que las ofrecidas por la banca comercial. Lo grave es que disminuyó el monto para las exportaciones y aumentó para las importaciones, en especial de bienes para el desarrollo de la industria petrolera. Por ello, es posible afirmar que la política de financiamiento del

BANCOMEXT no fue congruente con los objetivos de la política de comercio exterior, sino que respondió a otros intereses.

Cuadro 22.
ESTIMACION DE LOS SUBSIDIOS DEL BANCOMEXT AL
COMERCIO EXTERIOR (a) 1979 - 1982
(millones de pesos y porcentajes)

Concepto	1979	%	1980	%	1981	%	1982	%
Total	1224	100	3020	100	9437	100	11433	100
-Exportación	213	17.4	224	7.4	913	9.6	1131	9.9
-Importación	301	24.6	1031	34.1	2128	22.6	3124	27.3
-Preexportación	142	11.6	349	11.5	541	5.7	791	7.0
-Sustitución de Importaciones	268	21.9	508	17.0	1139	12.1	2496	21.8
-Otros	300	24.5	909	30.0	4716	50.0	3892	34.0

(a) Se define como la diferencia entre la tasa de interés cobrada por el BANCOMEXT a sus clientes con relación a las tasas efectivas o comerciales.

Fuente: Alvarez Uriarte, El financiamiento al comercio exterior, p.44

Por otro lado, desde 1961 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México propusieron establecer un impuesto del 10% sobre el valor de las importaciones consideradas como bienes de lujo y cuyo monto serviría para crear un fondo de apoyo a las exportaciones manufacturadas. Así, en junio de 1962 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no obstante la existencia del BANCOMEXT, estableció un fideicomiso denominado Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), asignándole recursos propios de los impuestos a dichas importaciones de lujo. Pronto este Fondo se convirtió en la auténtica institución oficial de apoyo a las exportaciones, quedando la Secretaría de Hacienda y el Banco de México como sus administradores. (175)

En este contexto, el BANCOMEXT pidió a la Secretaría de Hacienda hacerse cargo del FOMEX pero ésta se negó argumentando que los bancos comerciales no aceptarían redescontar de sus operaciones algunos recursos para el BANCOMEXT porque de alguna forma lo consideraban un competidor; mientras que el Banco de México podía girar con más facilidad recursos a favor del Fondo, además de contar con mayor número de sucursales. El resultado evidente de esta política fue que el BANCOMEXT y el FOMEX adoptaron acciones poco coordinadas entre sí, promoviendo cada uno por

175 Para mayor información sobre el desarrollo del BANCOMEXT y del FOMEX vid. Alvarez Uriarte, Financiamiento al comercio exterior.

su lado y en forma dispersa las exportaciones, y en algunos casos duplicando sus funciones.

Con la Reforma Administrativa de 1977, la Secretaría de Programación y Presupuesto se hizo cargo de la asignación de recursos al FOMEX. A partir de entonces el Fondo amplió sus funciones al participar no sólo en el fomento a las exportaciones de manufacturas sino también para apoyar la sustitución de importaciones y la producción de materia prima y alimentos. Para el año de 1982 participaba en todo el proceso de producción de bienes exportables.

El cuadro 23 ofrece los datos del financiamiento que dió el FOMEX durante el gobierno de López Portillo. El monto total de dichos recursos pasó de 10 mil millones de pesos en el año de 1976 a 179 mil millones en 1982. En el análisis por programas, el rubro de preexportación pasó de 25% a 12% en su participación en el total, mientras que el rubro de Sustitución de Importaciones tiene un aumento considerable de 2% para el año de 1977 a 30% entre 1980 y 1982.

Concepto	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Total	10268	17770	20931	29138	47343	74793	179607
Preexportación	2654	5174	6997	9860	10652	13415	21577
Exportación	7418	12287	13281	17538	24072	37835	125781
Sustitución de Importaciones	196	309	653	1740	12619	23543	28249

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales del FOMEX, varios años.

En consecuencia, el FOMEX dió mayor prioridad al financiamiento de las exportaciones que a la Sustitución de Importaciones, política que en este sexenio dejó de ser considerada como área de importancia vital.

En el cuadro 24 se muestra que del total de exportaciones manufacturadas de 1976 a 1982, el FOMEX participó en el financiamiento del 30% en promedio, es decir, que por cada dólar de exportación manufacturada el sector público aportó treinta centavos.

Es importante mencionar que el FOMEX era uno de los pocos fideicomisos que no excluía de sus líneas de crédito a las empresas con capital mayoritariamente externo, es decir, trasnacionales. El problema es que no hay documentos accesibles para saber si esos recursos fueron a parar a

estas empresas o si realmente sólo beneficiaron a los productores nacionales.

Cuadro 24.							
EXPORTACIONES MEXICANAS APOYADAS POR EL FOMEX							
1976 - 1982 (Millones de dólares)							
Concepto	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Exportaciones Totales	3361	4183	8808	8818	15307	18420	21230
(1) Exportaciones Manufactureras	1546	1785	2254	2934	3383	3427	3386
(2) Exportaciones apoyadas por el FOMEX.	480	544	583	769	1034	1443	1347
Porcentaje 2/1	31.1	30.5	25.9	26.2	30.6	42.1	39.8

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales del Banco de México e INEGI, varios años.

Otro problema fue que el Fondo siguió la estrategia de otorgar créditos sólo a corto plazo lo que afectó a las empresas que necesitaban programas de largo plazo para exportar y sólo se apoyó a las empresas más fuertes que sí contaban con estructuras más consolidadas, y muchas de ellas eran de origen externo.

Finalmente, habría que hacer algunos señalamientos importantes con respecto a la política financiera del BANCOMEXT y del FOMEX, durante la administración de López Portillo:

- 1) La amplitud de funciones provocó la presencia de ineficiencias, sobre todo en el BANCOMEXT quien nunca tuvo objetivos claros de su participación en el apoyo a las exportaciones mexicanas.
- 2) Ambos organismos no contaban con listas claras de bienes susceptibles de ser financiados por lo que el otorgamiento de los créditos quedaba a discrecionalidad de las autoridades.
- 3) Los exportadores estaban poco familiarizados con el financiamiento de ambas instituciones, prueba de ello es el lugar del BANCOMEXT con relación a otros bancos comerciales que se aprecia en el cuadro 25.
- 4) El BANCOMEXT se caracterizó por ser un banco pasivo en el sentido de que prestaba y pocas veces recuperaba el capital,

a diferencia de la banca privada que prestaba poco y recuperaba con enormes ganancias.

Cuadro 25.
PARTICIPACION DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO
EN EL FINANCIAMIENTO A LAS EXPORTACIONES
1978 - 1982 (porcentajes)

Concepto	1978	1979	1980	1981	1982
Total	100	100	100	100	100
BANAMEX	24.7	21.4	22.3	24.8	21.3
BANCOMER	27.5	27.8	30.0	25.7	29.0
BANCA SERFIN	6.0	5.2	10.0	10.6	20.1
BANCO SOMEX	8.1	10.0	9.3	7.5	7.3
BANCOMEXT	2.2	1.1	2.2	3.4	3.4
OTROS	31.5	34.5	26.2	20.0	18.9

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales del FOMEX, varios años.

5) Tanto el BANCOMEXT como el FOMEX muchas veces competían con otros organismos públicos, como NAFINSA, en la captación de los créditos externos por lo que es evidente una falta de coordinación entre éstas entidades públicas de fomento.

6) Finalmente, las acciones del BANCOMEXT y las del FOMEX estuvieron aisladas de la política comercial por lo que no se pudo conformar un conjunto armónico de instrumentos de política financiera del Estado para promover las exportaciones. Los datos al respecto son contundentes.

3.4.5 La Industrialización y Sustitución de Importaciones. (Política Industrial)

El objetivo central de este apartado es demostrar que el crecimiento de la producción industrial está condicionado, de muchas formas, por la dinámica del comercio exterior y éste a su vez resulta modificado por el proceso de industrialización. Es por esta razón que el éxito de la Sustitución de Importaciones (SI) o la disminución de las compras externas depende de la capacidad del sector industrial para producir lo que antes importaba y también para exportar o conquistar nuevos mercados. Sin embargo, una evaluación completa del sector industrial está más allá de los alcances de ésta investigación y cuyo interés principal es analizar la vinculación entre la política industrial y la política de comercio exterior.

Como se vió en capítulos anteriores, la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI),

propuesta por la CEPAL, tuvo una importancia vital en el diseño de las políticas de industria y comercio exterior de México hasta la década de los años setenta. A grandes rasgos, la propuesta se basa en la idea de que un país puede desarrollar su planta productiva a través de producir los bienes que antes compraba en el exterior. Además, supone que este proceso de sustitución de importaciones debe pasar por diferentes etapas: primero se sustituirían bienes de consumo, después bienes intermedios y finalmente bienes de capital.

En México, este proceso de SI no fue rigurosamente cronológico ya que mientras hubo avances significativos en la sustitución de bienes de consumo, no fue así para los bienes de capital e intermedios, por lo que se llegó a un agotamiento del modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI). El siguiente cuadro muestra el avance de la SI de algunos bienes. Aunque las dos primeras etapas se tratan ampliamente en el capítulo 2, basta con señalar que de 1929 a 1970 la participación de los bienes de consumo importados disminuyó de 35% a 7%, en bienes intermedios de 55% a 18%, y en bienes de capital sólo de 56% a 50%. Esta situación se mantuvo de 1970 a 1976.

En el sexenio de José López Portillo el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982 consideraba que los ingresos petroleros serían tales que apoyarían al proceso de industrialización del país. De ésta forma, el gobierno anunciaba que la política de ISI ya no sería el factor más dinámico del crecimiento económico sino que el modelo económico se fincaría en la riqueza petrolera. En su Cuarto Informe de Gobierno, el jefe del Poder Ejecutivo decía que "el plan industrial busca ir más allá del modelo de sustitución de importaciones adoptado desde los cuarentas, explicable en su tiempo pero insuficiente para las necesidades de hoy y los requerimientos del mañana; ahora los recursos se concentran en áreas como el petróleo, acero, petroquímica, fertilizantes y energía eléctrica."

Pero a la luz de los resultados que nos presenta el cuadro 26, de 1976 a 1981 se presentó una Desustitución de Importaciones (DSI) porque el avance de la sustitución de bienes externos al aumentar la participación de las importaciones en la oferta total: en bienes de consumo 5.6% a 12.3%; en bienes intermedios de 18.6% a 22.6%; y en bienes de capital de 45% a 50%. Sobre todo, hubo una DSI en el sector manufacturero al aumentar su índice de 21% a 28%, sector que tradicionalmente había logrado sustituir importaciones por bienes de producción nacional.

Cuadro 26.
INDICE DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES
POR PERIODOS 1929 - 1981 (Porcentajes)

Año	Bienes de Consumo	Bienes inter medios	Bienes de capital	Bienes manu facturados
1929-1939	35.2-22.2	55.5-55.9	56.0-90.3	56.7-48.6
1939-1950	22.2- 6.9	55.9-41.6	90.3-73.6	48.6-31-1
1950-1959	6.9- 6.6	41.6-34.4	73.6-63.8	31.1-27.8
1959-1970	6.6- 7.0	34.4-18.1	63.8-46.7	27.8-21.2
1970-1976	7.0- 5.6	18.1-18.5	46.7-45.2	21.2-21.4
1976-1981	5.6-12.3	18.5-22.6	45.2-50.7	21.4-28.0

(a) Participación de las importaciones en la oferta total.
Fuente: Villarreal, op.cit. p.526

Esta situación resulta contradictoria por el hecho que durante el sexenio de López Portillo el crecimiento de la producción nacional fue el más elevado desde los años cincuenta. De hecho, las áreas económicas más dinámicas en su participación en el producto interno bruto fueron la industria minera (en especial petróleo crudo) y la industria manufacturera (derivados del petróleo, prendas de vestir, sustancias químicas, partes y refacciones).

Pero la producción no siempre se tradujo en un aumento de exportaciones sino que era consumida totalmente en el país por la política económica expansionista practicada en este sexenio que incluía un peso sobrevaluado que hacía más accesibles los productos extranjeros. Por ejemplo, el sector manufacturero tiene un crecimiento en su producción muy alto pero también se compran en el exterior en grandes cantidades de bienes manufacturados.

Por ello, Fernando De Mateo escribe que "la contribución de la sustitución de importaciones fue negativa fundamentalmente por el crecimiento de la demanda interna y en forma importante también por la sobrevaluación de la moneda." (176)

Sólo los productos derivados del petróleo, sustancias químicas, resinas sintéticas así como partes para vehículos de transporte tienen altas tasas de crecimiento y lograr importantes avances en su nivel de exportación.

Pero mientras estos últimos sectores contaban con el apoyo gubernamental al ser considerados como "prioritarios"

176 Fernando De Mateo, "Industria y Comercio exterior", en México: una economía en transición, p.43

para el desarrollo nacional, el sector agropecuario fue abandonado por lo que no pudo ni aumentar sus exportaciones ni producir para abastecer el consumo interno de alimentos básicos y materia prima para la industria. De esta forma se dejaba rezagado el sector que antaño fue la principal fuente de divisas, situación que se tradujo en una mayor dependencia alimentaria del exterior.

Además, como se dice en otras partes de éste capítulo, al fincar el modelo económico en el petróleo cuyo precio internacional es altamente especulativo, el país se encontró en una situación sumamente peligrosa. Fue obvia la crisis económica cuando dicho precio descendió y no hubo exportaciones no petroleras con qué resolver el problema de escasez de divisas.

Villarreal sintetiza las ideas aquí expuestas al afirmar que "se pasó de instaurar una estrategia de ISI que derivó en devaluación y la crisis de 1976, a otra basada en la consolidación del sector petrolero exportador como pivote del acelerado crecimiento económico, que condujo al país a la trampa de la petrodependencia externa y a la des sustitución de importaciones, en lugar de avanzar hacia una estrategia de industrialización superior en bienes de capital y en exportaciones en manufactureras." (177)

CAPITULO CUARTO: LA POLITICA COMERCIAL DE
MIGUEL DE LA MADRID.

4.1. La política económica de Miguel De la Madrid.

De la misma forma que en el capítulo anterior, para analizar la política de comercio exterior mexicana, hay que partir de la política económica de este sexenio así como el contexto del comercio mundial, aspectos que condicionan y participan en la elaboración de toda política comercial.

Con respecto a la política económica, hay que recordar que Miguel De la Madrid tendría que cambiar los objetivos que se había planteado el sexenio anterior ya que el modelo monoexportador de López Portillo ya no respondía a las condiciones de un precio internacional del petróleo bajo, de escasez de crédito, de inflación creciente, de deuda externa y de desequilibrio en la cuenta corriente y de capital.

Además, en noviembre de 1982, el gobierno mexicano se comprometió con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a poner en práctica un programa de ajuste económico para los siguientes tres años a cambio de recibir 5 mil millones de dólares en 1983 y otros 4 mil md en 1984 como fondos de ayuda para aliviar la crisis financiera del país (178).

De hecho, la administración de Miguel De la Madrid se apegó desde su inicio a los términos de la Carta de Intención con el FMI e instrumentaría una política económica de ajuste drástico cuyas metas serían: alcanzar el crecimiento sostenido de la producción; corregir el desequilibrio externo a través de un menor ritmo de endeudamiento y de una política comercial más abierta; y sanear las Finanzas Públicas al reducir los gastos y subsidios. (179)

Una de las metas prioritarias de la política económica del nuevo gobierno fue la reducción drástica del nivel de endeudamiento por lo que a lo largo del sexenio se firmaron tres acuerdos de reestructuración de la deuda y el pago de su servicio con la banca internacional, bajo mecanismos sin

178 Las políticas de ajuste del FMI inciden en 4 áreas económicas: política fiscal (reducción del déficit público a través de un menor gasto); política monetaria (topes al crédito y a la emisión de dinero); política cambiaria y de comercio exterior (tipo de cambio que facilite las exportaciones y evita un nivel inflacionario alto y apertura comercial); y política salarial (disminución del salario y de los puestos burocráticos).

179 Vid. "Carta de Intención al FMI", en Testimonios de El Mercado de Valores, Tomo II, op.cit. p. 240-246

precedentes en ningún otro país.(180) En especial, se instrumentó el Plan Baker como mecanismo principal para manejar el nivel de endeudamiento del país, plan que reconoce que los países endeudados, para poder pagar también necesitan crecer; aunque añade que para crecer dichos países deben aplicar los planes de ajuste económico del FMI.

Entre 1982 y 1988, la deuda total externa de México disminuyó drásticamente su nivel de crecimiento, aunque en términos de valor continuó siendo muy grande: de 92,408 millones de dólares pasó a 100,385 millones de dólares en estos seis años.(181) También se logró intercambiar deuda por bonos (swapps), es decir, atraer inversionistas extranjeros para que compraran deuda al gobierno mexicano a cambio de pesos mexicanos que podían invertir en sectores prioritarios de la economía nacional. Lo esencial era continuar sin interrupción el pago de intereses por lo que las diversas reestructuraciones de la deuda sólo representaron soluciones a corto plazo.(182)

Por otro lado, ya desde los primeros días de su gobierno, De la Madrid envió al Congreso una iniciativa de reforma para algunos artículos constitucionales. Por ejemplo, en el artículo 28 constitucional se mantenía la rectoría económica del Estado pero se daba al sector privado mayor participación a través de un régimen de economía mixta que en los últimos años parecía haber favorecido más al sector público. En las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales, se señalaban las áreas exclusivas de intervención económica del Estado mientras que en el resto de las ramas económicas los sectores privado y social podían participar, incluso en la planeación (lo que se denominó Planeación Democrática).

Entre los objetivos económicos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, estaban vencer la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento. Esto se obtendría a través de la instrumentación del PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica), cuyas metas serían abatir el déficit público y disminuir el monto de la deuda pública y de la inflación. Los primeros resultados del PIRE fueron anunciados por las autoridades como éxitos sin precedentes: la inflación descendió de casi 100% promedio anual en 1982 a 81% en 1983; el déficit presupuestal con relación al Producto Interno Bruto (PIB) había pasado de 14% a 7.3% en

180 Para mayor información sobre las etapas de negociación de la deuda externa mexicana consúltese el texto "Vicisitudes de la deuda externa pública: teoría y práctica, en Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana, Primavera de 1988.

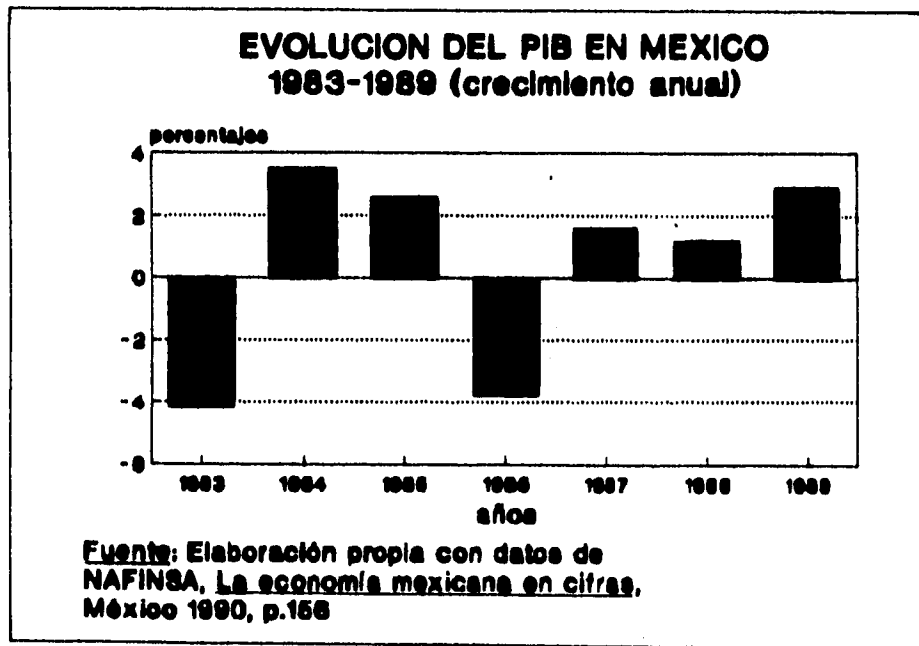
181 Al respecto léase José A.Gurría, "Evolución y características de la deuda externa mexicana", en El Mercado de Valores, núm 9, mayo de 1989, p.3-9

182 Durante este sexenio, la economía mexicana transfirió en promedio anual al exterior 5.1% de su PIB por concepto de deuda. Vid Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, 1989.

el mismo periodo. A pesar de que la caída del PIB en 4.7% fue el nivel más bajo en las últimas décadas, el gobierno no explicó nada al respecto.

Esta caída del PIB evidenció que el ajuste económico ortodoxo había sido demasiado severo tanto en la inversión pública como en la demanda interna. Aunado a este problema de recesión económica se presentó un grave déficit en la cuenta de capital como resultado del pago del servicio de la deuda externa. De ésta forma, México se convertiría en exportador neto de capitales y no habría exportaciones capaces de compensar tal pérdida.

Gráfica 11.



Además, el costo social fue grande por lo que hubo desempleo y pérdida del poder adquisitivo de la mayoría de la población. En su Informe Anual (1983) el Banco de México reconocía que era posible que parte de los trabajadores perdieran su empleo por la contracción económica pero que seguramente encontrarían acomodo en el sector informal.⁽¹⁸³⁾

¹⁸³ Se refiere a la economía no registrada y que agrupa a un conjunto de actividades industriales, comerciales y de servicios que van desde el comercio ambulante hasta el tráfico de drogas, pasando por talleres artesanales por lo que sus datos no son computables. Durante éste sexenio se hizo célebre la frase "Empléate a tí mismo" como una alternativa al fuerte desempleo que se vivió en esos años.

Por lo tanto, la "pequeña" pérdida de empleo se compensaría en dicho sector aunque dentro de él la gente no tuviera derechos como el de seguridad social.

Para 1984 el PIB se recuperó al crecer 3.5%, la inflación disminuyó a 60% promedio anual y se lograron mejores condiciones en el pago de la deuda externa. Esta situación llevó a las autoridades a aumentar el gasto público y desacelerar el ritmo de la devaluación que se venía dando desde 1982. El resultado fue que el déficit público para 1984 y 1985 rebasó los niveles programados. El gobierno trató de corregir esta situación, que denominó "errores de instrumentación" con nuevas medidas restrictivas en julio de 1985. A partir de entonces surgirían multitud de programas que sólo dejaban evidenciar, por un lado la vulnerabilidad de la economía mexicana frente al exterior y, por otro, que no se trataba de una política de largo plazo sino sólo de metas coyunturales.

Al finalizar 1985, tras la caída del precio internacional del petróleo y los sismos de septiembre, hubo pérdidas económicas cuantiosas y una situación de crisis más grave que la padecida en 1982. Para tratar de disminuir los efectos desfavorables que se avecinaban, el gobierno puso en marcha la llamada "Estrategia de Contención" a partir de febrero de 1986. Su prioridad era conseguir recursos del exterior, acelerar la devaluación para evitar un mayor desequilibrio externo y promover las exportaciones no petroleras ante la caída del precio del petróleo.

Sin embargo, los esfuerzos por disminuir la vulnerabilidad y dependencia de la economía con respecto al sector petrolero no habían sido significativos por lo que la pérdida de 8,500 millones de dólares en ingresos petroleros afectaron profundamente la economía. Al respecto, en su Cuarto Informe de Gobierno, De la Madrid decía: "De no haber ocurrido el desplome de nuestros ingresos petroleros, en éste año la economía hubiera crecido de forma más firme y la inflación hubiera disminuído."

En junio de 1986, el gobierno instrumentó un nuevo programa conocido como PAC (Programa de Aliento y Crecimiento) que perseguía los siguientes objetivos: promover el crecimiento económico; lograr la estabilidad de precios; renegociar 12 mil millones de dólares de deuda; disminuir el déficit público vía menor gasto; reformas fiscales; desincorporación de empresas públicas; y promoción de las exportaciones no petroleras.

Sin embargo, este Programa dependía del apoyo financiero del exterior razón por la cual no se pudo poner en práctica hasta que llegaran dichos recursos, a partir de 1987. Al finalizar 1986 el PIB había caído en 3.8%, el déficit público representó el 16% del PIB a diferencia del

5% programado, el servicio de la deuda aumentó al igual que la fuga de capitales y el deterioro salarial era grande. El único aspecto favorable en ése año fue el aumento de las exportaciones no petroleras.

Cuadro 27.
EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO 1983-1988
CON RELACION A OTRAS VARIABLES ECONOMICAS

Año	PIB (1)	Crecimiento Anual (%)	Población (2)	PIB/Hab (3)	Crecimiento % anual PIB/Hab
1983	4,629	-4.2	74,633	62,024	-10.3
1984	4,769	3.5	76,293	62,863	1.4
1985	4,920	2.6	77,938	63,127	0.4
1986	4,736	-3.8	76,563	61,858	-2.0
1987	4,815	1.6	81,163	59,325	-4.1
1988	4,879	1.2	82,734	58,972	-0.6

(1) Miles de millones de pesos de 1980

(2) Miles de habitantes

(3) Pesos de 1980

Fuente: Elaboración propia con datos de NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México 1990.

En los primeros diez meses de 1987, la economía mexicana mejoró gracias al repunte del precio del petróleo y, en consecuencia, a la recuperación de los ingresos por exportaciones así como por la llegada de mayores recursos por parte de la banca internacional. Al finalizar ese año el PIB creció 1.6%. Sin embargo, hubo dos acontecimientos que llevarían de nuevo a una situación de recesión de la producción nacional. El primero fue que la inflación no sólo no disminuyó por la puesta en marcha de los programas estrictos de control monetario y de gasto público sino que aumentó hasta llegar a un nivel de 159% anual al finalizar el año, el nivel más alto en la historia de México.

Al respecto es importante mencionar que el gobierno devaluaba el peso para fomentar las exportaciones pero esto encarecía las importaciones de insumos de uso generalizado para la industria lo que provocaba el aumento en los costos de producción, y por lo tanto de los precios en general. Por ello, la política económica de De la Madrid se mostraba inconsistente al buscar el fomento de las exportaciones vía la devaluación y al intentar el control a la inflación.

El segundo aspecto fue la caída de la Bolsa Mexicana de Valores en octubre de 1987, tras los problemas de la especulación que se venía dando años atrás (184) Para

184 La especulación se refiere a las operaciones en bolsa que compran títulos ya existentes, es decir, emisiones secundarias que no representan una inversión productiva

entender ésta es importante señalar que De la Madrid había señalado, desde su primer mensaje a la nación, que si bien la nacionalización era una decisión irreversible, se buscarían "nuevas e imaginativas fórmulas" para evitar su burocratización y permitir que toda la sociedad participara en su manejo. Además, en las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso en diciembre de 1982, estaba la posibilidad de que el sector privado volviera a participar en el capital social de los bancos, aunque la restricción era de menos del 34%. En 1985, la Secretaría de Hacienda autorizó que las actividades de intermediación financiera (casas de bolsa, aseguradoras, arrendadoras, etc) fueran manejadas por los exbanqueros y comenzaran a actuar como banca paralela a la banca del Estado.

Una de las receptoras de dichos recursos fue la Bolsa de Valores que comenzó, como resultado de la especulación, a dar ganancias hasta del 700% anual, nivel que en ningún otro país se obtenía. Hay que recordar que en aquellos años el gobierno mexicano, ante la escasez del crédito internacional, buscó financiarse a través de la emisión de CETES (Certificados de la Tesorería) y de los CAPS (instrumentos de participación en la banca nacionalizada) y los ofreció a precios subvaluados, con ganancias enormes y con la garantía gubernamental. Quienes compraron estos instrumentos, en su mayoría exbanqueros y funcionarios, pronto se volvieron los acreedores del gobierno (185).

Por ello, la repatriación de capitales en 1987 se atribuye a la posibilidad de obtener ganancias millonarias y no a la supuesta confianza en la economía mexicana como el gobierno pretendía hacer creer. Pero dado que se trata de actividades eminentemente especulativas, cuando los valores en las bolsas de Nueva York y de Londres cayeron, la fuga de capitales en la Bolsa de México fue enorme. Se estima que dicha fuga fue de 3,500 millones de dólares, tan sólo lo que es posible registrar en el renglón de errores y omisiones de la Balanza de Pagos.

Frente a esta situación, el gobierno giró instrucciones al Banco de México para que devaluara el peso en casi 40% con respecto al dólar lo que provocó mayor inflación y así el círculo vicioso de devaluación-inflación-devaluación. Y dado que la inflación no disminuyó, el gobierno optó por establecer un Programa Antiinflacionario de emergencia que se le conoce como Pacto de Solidaridad Económica (PSE). En éste Pacto se reconocía que para resolver el problema

como las emisiones primarias y cuyos tenedores elevaron su valor artificialmente. Para que haya transformación de capital dinero en capital productivo se necesita de la emisión de un título nuevo, situación escasa en la Bolsa Mexicana de Valores.

185 Esta situación llegó a tal extremo que en 1988 el sector privado recibió más por concepto de intereses de la deuda pública interna que lo que pagó como impuestos, vid Guillén Romo, El sexenio del crecimiento cero. México: 1982-1988, p.89

inflacionario, no bastaba con aplicar los programas ortodoxos del FMI dado que las causas de la inflación no eran sólo el aumento de dinero circulante y el exagerado gasto público pues esto ya se había controlado, sino que más bien se trataba de un problema estructural de la economía mexicana que implicaba desajustes entre los sectores productivos, es decir, lo que se conoce como inflación inercial. (186)

El PSE implicó el acuerdo entre autoridades y representantes oficiales del sector empresarial, del sector obrero y del sector campesino para poder congelar los precios y los salarios. El Pacto comenzó a funcionar a partir del 15 de diciembre de 1987 y se esperaba que finalizaría en marzo de 1988, pero como el descenso inflacionario fue muy lento se prorrogó hasta el final del sexenio. (187)

En 1988, la inflación disminuyó hasta 56% promedio anual y el PIB creció 1.2%. En su último Informe de Gobierno, el presidente decía: "Pese a la crisis económica de los pasados seis años, México salió adelante gracias a la voluntad del pueblo y al fortalecimiento de nuestras instituciones." Pero frente a los éxitos económicos, estaba claro que el pueblo mexicano aumentó su nivel de miseria. Se corroboraba una vez más que los programas económicos dictados por los organismos monetaristas no se preocuparon porque el nivel de vida de la población no sólo mejorara sino al menos no se deteriorara; para estos organismos lo importante era que México creciera para que contara con recursos que le permitieran pagar su deuda externa.

Y con la justificación de la necesidad apremiante de controlar la inflación y reactivar la economía, la ideología neoliberal se afianzó en el modelo económico mexicano. Y cuando ésta falló, las autoridades mexicanas, en su mayoría tecnócratas (188), tuvieron que aplicar medidas heterodoxas como el Pacto para evitar que el descenso brutal en el nivel de vida de la mayoría de la población provocara una inconformidad social a gran escala que pusiera en riesgo el cambio político sexenal que ya se avecinaba. Los resultados

186 Vid Luis Bresser y Y. Nakano, *La teoría de la Inercia Inflacionaria*, op.cit., y Guillén Romo, *El sexenio del crecimiento cero*, op.cit.

187 Un estudio político y económico interesante sobre los pactos como programas económicos heterodoxos lo hace David Ibarra en "Política y Economía en América Latina: el trasfondo de los programas heterodoxos de estabilización", en *Revista de Estudios Económicos*, El Colegio de México, octubre de 1987.

188 Grupo compacto cuya formación es técnico-administrativa, con especialidades en universidades de E.U. Su carrera política la hacen en puestos de confianza (asesores, mandos medios ó superiores) y no a través de cargos de representación política. Por ello se dice que su visión no es de un político de profesión sino de un empresario político. Vid José Calderón, "Ruptura del colaboracionismo de clases", en *Testimonios de la crisis*, número 2, p.95

electorales en 1988, y los reclamos de fraude en muchas regiones del país son más que contundentes para demostrar el riesgo de aplicar políticas económicas ajenas a la problemática específica de México y que dejan a un lado el costo social.

4.2. El Contexto Internacional.

4.2.1 La situación económica mundial de 1982 a 1988.

Durante los primeros años de la década de los ochenta la economía mundial entró en una etapa de estancamiento con inflación, siendo 1982 el año más crítico al crecer la producción mundial sólo 0.3%. Sin embargo, en 1983 y 1984 se recuperó con un crecimiento de 2.4% y 4.9% respectivamente porque tanto los países desarrollados como los subdesarrollados presentaron economías más estables.

Pero en los siguientes dos años de nuevo la recesión se presentó como resultado de la caída en el precio del petróleo, de la disminución de los flujos financieros y de los escasos avances en el combate a la inflación. Sería hasta 1987 y 1988 cuando las variables económicas mundiales volvieron a crecer a pesar de la crisis financiera de 1987 cuando cayeron los índices de las bolsas de valores más importantes del mundo.

Es importante mencionar que el crecimiento económico que se observa en los países en desarrollo fue resultado del fuerte dinamismo de las naciones del sureste de Asia, los llamados PIR's (Países de Industrialización Reciente), como es el caso de Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong. Por el contrario, América Latina, Medio Oriente y África tuvieron niveles de crecimiento muy bajos, incluso algunas naciones de estas regiones estuvieron por debajo del cero, es decir, tuvieron problemas de estancamiento económico lo que se tradujo en una mayor pauperización de las sociedades.

Cuadro 28.
PRODUCCION MUNDIAL 1983-1988
(porcentajes de variación anual)

<u>Producción</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>
Mundial	2.4	4.9	3.8	2.8	3.6	4.4
Países desarrollados	2.7	4.9	3.6	2.8	3.5	4.5
Países en desarrollo	1.3	4.5	4.5	2.8	4.1	4.2

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI, en Estadísticas Financieras Internacionales, México, 1990.

Las autoridades de las organizaciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, impulsoras de las políticas económicas restrictivas, justificaron los fracasos por "errores de instrumentación". Lo cierto era que las reformas económicas propuestas no resolvían los problemas estructurales de las economías y sólo atacaban una parte del problema. Por ello, durante la década de los años ochenta la recesión económica, la inestabilidad, la inflación y el desempleo se volvieron problemas constantes, afectando sobremanera a las clases sociales económicamente más desprotegidas y que forman las tres cuartas parte de los seres humanos del planeta.

4.2.2 El Comercio Internacional 1983-1988.

Las políticas proteccionistas de finales de los años setenta no se flexibilizaron a lo largo de los años ochenta sino que se acentuaron, en especial las practicadas por los países industrializados. Incluso estos países señalaron no estar dispuestos a otorgar un trato especial a las naciones menos desarrolladas, argumentando que el sistema de preferencias arancelarias era suficiente apoyo. También usaron la llamada "desorganización del mercado mundial" para justificar la protección, el trato discriminatorio, y el énfasis en acuerdos comerciales bilaterales en vez de optar por un sistema comercial multilateral.

Así, a pesar de que en 1984 el comercio mundial tuvo una importante recuperación tras los difíciles años de 1981 y 1982, las prácticas proteccionistas se multiplicaron en los siguientes años. Esta situación afectó en mayor medida a los países menos desarrollados que intentaban una apertura comercial (incluyendo a México) y se encontraban con las puertas cerradas de los principales centros de consumo.

Para 1987 el comercio mundial creció 6% pero como resultado del intercambio de productos entre zonas geográficas específicas como la Comunidad Económica Europea (CEE) y Norteamérica (excluyendo a México), y no por una mayor integración de las naciones menos industrializadas al comercio mundial.

En el cuadro 29 se puede apreciar la continuidad en el predominio comercial de las naciones más desarrolladas al participar con el 72% de las exportaciones totales mundiales entre los años de 1983 y 1989, y con el 74% de las importaciones para el mismo periodo de años. Las naciones menos desarrolladas participaron con el 28% del total exportado mundial y con el 26% de las compras internacionales, a pesar de la apremiante necesidad que tenían para colocar sus productos en el mercado mundial y así poder obtener las divisas necesarias para su crecimiento económico y desarrollo.

Cuadro 29.
PARTICIPACION EN EL COMERCIO MUNDIAL 1983-1989
 (Porcentajes basados en datos de su valor)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Exportaciones Totales	100	100	100	100	100	100	100
Exportaciones P.D. (a)	68.4	68.9	70.3	74.7	73.9	74.0	73.5
Exportaciones PED. (b)	31.6	31.1	29.7	25.3	26.1	26.9	26.5
Importaciones Totales	100	100	100	100	100	100	100
Importaciones P.D. (a)	69.6	71.5	72.7	75.3	75.6	75.0	75.3
Importaciones PED. (b)	30.4	28.5	27.3	24.7	24.4	25.0	24.7

(a) Países Desarrollados: E.U, Canadá, Australia, Japón, Nueva Zelanda, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza y Reino Unido.

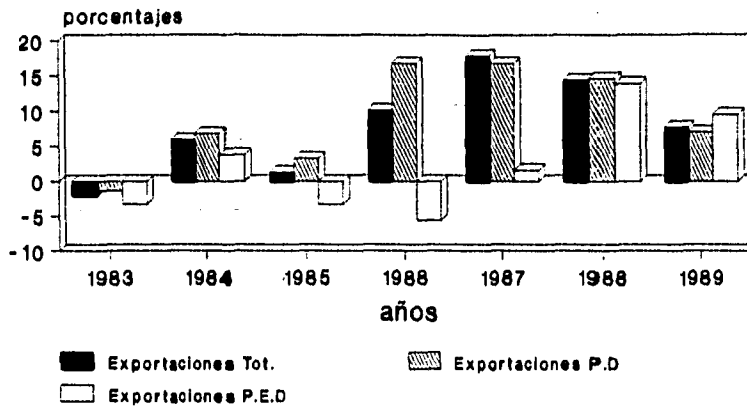
(b) Países en Desarrollo. Incluye el resto de los países.

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI, en Estadísticas Financieras Internacionales, México 1990.

Por otro lado, las negociaciones de la Ronda Uruguay (iniciada en 1986) no progresaron mucho a lo largo de la década. Razón de ello fueron las políticas proteccionistas, primero por parte de Estados Unidos con respecto al intento de liberalizar el comercio de textiles, y segundo de la CEE con relación al comercio de productos agrícolas. Sólo los países de Asia del Este (como Taiwán, Hong Kong, Corea del Sur, Singapur) lograron colocar productos en las naciones desarrolladas como resultado de una estrategia de promoción de exportaciones que conjugó la participación del sector público y del sector privado (189).

189 En la década de los sesenta y setenta, estos países se lanzaron a la conquista de mercados con productos de bajo capital y tecnología común pero con un uso intensivo en la fuerza de trabajo barata. En los años ochenta iniciaron la exportación de bienes manufacturados con mayor inversión y tecnología dejando su papel anterior a países como Malasia, Tailandia, Filipinas e Indonesia. Un estudio interesante sobre estos países lo realizó Marcos Giacaman, "Las exportaciones como factor de arrastre del desarrollo industrial: la experiencia del sudeste de Asia", en Revista de Comercio Exterior, abril de 1988, p.342-355

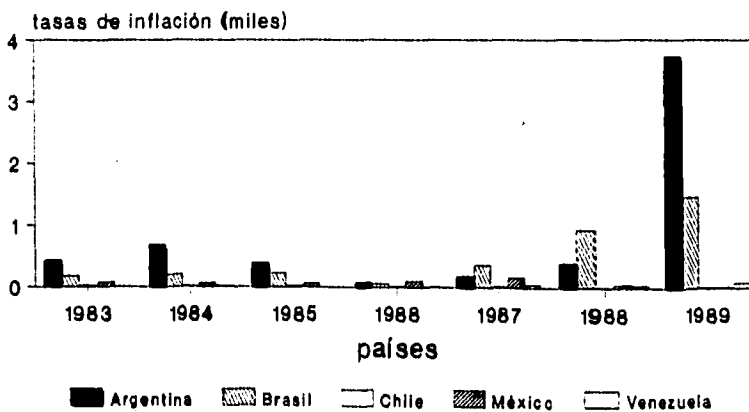
EXPORTACIONES MUNDIALES 1983-1989 (porcentajes de variación anual)



Fuente: Elaboración propia con datos del FMI, en Estadísticas Financieras Internacionales, México 1990.

Gráfica 13.

INFLACION POR PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA 1983-1989 (aumentos anuales)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes Anuales de la CEPAL.

De hecho, "los indicadores disponibles muestran que el proceso de desarrollo de estos países asiáticos, se ha basado no tanto en el laissez-faire sino más bien en la deliberada formulación y eficaz ejecución de políticas gubernamentales bien articuladas".⁽¹⁹⁰⁾ Y contrario a lo que se afirma con frecuencia, sus políticas de apertura externa no se basaron en un enfoque de mercado libre sino a una agresiva política de promoción de exportaciones manufacturadas que implicó la estrecha colaboración entre gobierno y empresarios.

4.2.3 El Contexto Latinoamericano.

La década de los años ochenta fue negativa para la economía latinoamericana en su conjunto ya que al problema del lento crecimiento (1.8% promedio anual entre 1983 y 1989) se agregaron los problemas de inflación (360% promedio anual), la salida de grandes cantidades de divisas para pagar el servicio de la deuda externa ⁽¹⁹¹⁾ y el cierre de mercados para los productos que exportaba la región.

Cuadro 30.
AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS
1983 - 1989

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<u>Crecimiento anual</u>							
1) PIB	-2.9	3.5	3.6	3.6	3.1	0.9	1.1
2) PIB/habitante	-5.0	1.2	1.3	1.3	0.7	-1.5	-1.0
3) Precios al Consumidor(a)	130.5	184.7	274.	64.5	130.4	757.7	994.2
<u>Miles de mill.de dólares</u>							
4) Exportaciones	87.5	97.6	92.1	78.3	89.2	101.5	110.3
5) Importaciones	56.0	58.3	58.1	59.6	67.4	72.2	82.3
6) Saldo	31.5	34.3	34.0	18.7	21.8	25.3	28.0
7) Deuda	351.4	367.1	377.3	393.6	445.0	427.6	422.0

(a) Mide la inflación de diciembre a diciembre

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de la CEPAL, varios números.

¹⁹⁰ Marcos Giacaman, op. cit. p.278

¹⁹¹ Desde 1983 los países latinoamericanos se volvieron exportadores netos de capital ya que los préstamos nuevos eran para pagar intereses y amortizaciones. Esta situación trajo como consecuencia la reducción drástica del nivel de vida de la población de la región.

En el aspecto comercial América Latina y el Caribe lograron un superávit a lo largo de la década. Pero este resultado es engañoso ya que no muestra que los términos del intercambio comercial se deterioraron mucho. Esto significa que lo que antes podía comprar la región con cierto monto de exportaciones, en los años ochenta necesitaba vender más para poder comprar lo mismo. Además, a pesar del aumento de las exportaciones, esta situación no compensó la salida de grandes cantidades de divisas para pagar el servicio de la deuda, siendo Brasil y México los países más endeudados. De esta forma, los recursos generados por el esfuerzo productivo de cada nación fueron a parar a los bancos de las potencias económicas quienes los utilizaron para financiar sus déficits comerciales y del sector público y para corregir los problemas que ocasionaba la recesión.

Al estancamiento económico de la mayoría de las naciones latinoamericanas se agregó el grave problema de la inflación. Argentina y Brasil llegaron a niveles inflacionarios demasiados altos, el primero con una inflación superior al 500% anual (obsérvese los niveles de 1984 y 1989 en la gráfica 12), el segundo tuvo una inflación muy alta para los años de 1988 y 1989. La situación no es mejor en el resto de las naciones latinoamericanas, incluyendo a México que tiene en 1986 y 1987 un nivel por arriba del 100%, a pesar de los programas y políticas económicas restrictivas monetaristas del Fondo Monetario Internacional que proclamaban como esencial el combate a la inflación.

Con esta inestabilidad en los precios era difícil una política económica exitosa. En algunas naciones como México, Brasil y Argentina, ante el fracaso de los programas de corte monetarista, se tuvieron que establecer acuerdos o pactos entre los distintos sectores productivos y sociales para lograr la estabilidad de los precios y que se traducen como políticas de choque heterodoxo que conjuga la congelación de precios, de salarios y del tipo de cambio.

El sustento teórico de los pactos lo realizaron algunos economistas latinoamericanos que comprendieron que el problema de los países subdesarrollados era más complejo. Explicaron que se trata de un problema de las estructuras económicas que impide generar suficientes divisas para importar los bienes de capital y materias primas que requiere el proceso de industrialización lo que eleva los costos de producción. Retomaron también aspectos políticos y sociales para explicar el problema inflacionario al señalar que los diversos grupos sociales y agentes económicos actúan para tratar de mantener el mismo nivel de

ingreso por lo que elevan el precio de sus bienes o demandan mayor salario, anticipándose así a futuras inflaciones. (192)

Estos problemas económicos se tradujeron en un descenso del nivel de vida de los latinoamericanos y en muchos países desembocaron en trastornos de tipo social y político, los que fueron reprimidos con la violencia militar.

4.3 La Política Comercial de 1983 a 1988.

Desde diciembre de 1982, Miguel De la Madrid planteó un cambio de fondo en el modelo económico que había seguido hasta entonces el gobierno mexicano. Parte de la nueva política económica consistía en vincular eficiente y dinámicamente el aparato productivo a las corrientes del comercio internacional; es decir, se pondría a la industria nacional a competir en un sistema comercial abierto, terminando con cuarenta años de proteccionismo.

Cabe señalar que la Carta de Intención que firmó el gobierno con el FMI en 1982, presionaba por el establecimiento de un sistema comercial abierto. Sin embargo, también estaba claro que ante la fuga de divisas, la escasez de créditos externos y la caída del precio del petróleo, el modelo económico de puertas cerradas para apoyar a la industria nacional ya no podía sustentarse en las condiciones de entonces, sino que era necesaria la obtención de recursos a través de las ventas externas, en especial por exportaciones manufacturadas.

Desde entonces, el gobierno mexicano habló del agotamiento del modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones ya que se consideraba que había generado una excesiva protección y nulo fomento a las exportaciones ya que el productor nacional, al obtener mayores utilidades en el mercado interno, se desinteresó por el sector exportador.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) reconoció al comercio exterior como una de las actividades económicas más importantes y cuyos objetivos serían: equilibrar, ampliar y diversificar las relaciones comerciales en apoyo a las exportaciones no petroleras así como una sustitución selectiva y eficiente de las importaciones. Según el gobierno, con ello ni se optaba por una liberalización a ultranza que provocaría graves problemas a la industria nacional, ni tampoco se aceptaba un

192 Para un análisis más profundo véase Luis Bresser y Y.Nakano, La Teoría de la Inercia Inflacionaria, y Francisco López, "Inflación inercial, hiperinflación y deflación", en Revista de Análisis Económico, UAM, julio-diciembre de 1986.

proteccionismo que conllevaba a la ineficiencia y a prácticas monopólicas.

A partir del PND se elaboraron el PRONAFICE (193) y el PROFIEEX (194) para apoyar el desarrollo de la planta productiva mexicana y de las exportaciones no petroleras. Los instrumentos para lograr una industrialización eficiente, competitiva y con vocación exportadora serían: una racionalización de la protección (sustitución del permiso previo por los aranceles y disminución de las tasas arancelarias), un tipo de cambio realista (que fue más bien subvaluación), un apoyo financiero y fiscal para los exportadores (créditos preferenciales y exenciones o devolución de impuestos), y una simplificación en los trámites administrativos.

Concretamente, en junio de 1984, el gobierno mexicano dió a conocer el programa más importante para la nueva política comercial, el Programa Nacional de Fomento Integral al Comercio Exterior cuyas metas eran: (195)

- a) La racionalización de la protección, es decir, la sustitución de los permisos previos por aranceles.
- b) La promoción de las exportaciones a través del apoyo financiero, cambiario y administrativo.
- c) Las negociaciones comerciales con otros países para asegurar el acceso de los productos mexicanos a otros mercados, considerando el contexto proteccionista internacional.
- d) El fomento a las franjas fronterizas y zonas libres de comercio para incorporarlas al sistema productivo nacional, incluyendo a la industria maquiladora.

En abril de 1985, tras la firma de la segunda Carta de Intención con el FMI, el gobierno anunció la profundización de la apertura comercial. Esta decisión se concretó en los siguientes días con el establecimiento del Programa de Fomento Integral a las exportaciones, (196) donde se establecían diversos instrumentos para promover las exportaciones no petroleras. Al respecto había dos avances fundamentales. El primero era que el apoyo gubernamental también sería para el exportador indirecto, es decir, al proveedor de insumos del exportador final a través de una carta de crédito doméstica (197). Y el segundo, era la creación del Programa de Importaciones Temporales para

193 Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Fomento Industrial y de Comercio Exterior 1984-1988, julio de 1984.

194 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Programa de Fomento Industrial a las Exportaciones, abril de 1985.

195 PRONAFICE, op.cit.

196 PROFIEEX, op.cit.

197 Vid el apartado 4.3.6

apoyar las compras externas de aquellos insumos que se utilizarían para producir bienes de exportación. (198)

También en abril de 1985, el gobierno mexicano firmó un acuerdo con Estados Unidos para disminuir el uso de subsidios e impuestos compensatorios (199). Por esta razón, en el programa económico anunciado en el segundo semestre de 1985 se señaló la aceleración de la sustitución del permiso previo por el arancel así como la reducción de los estímulos fiscales y financieros para adecuarlos a las "normas" internacionales de comercio (200).

Otro aspecto importante a mencionar dentro de la política comercial de México en este sexenio fueron los cambios en el marco jurídico que debía regular la política de comercio exterior. En los sexenios anteriores poco se había hecho al respecto por lo que era urgente una reforma a las leyes que regulan las relaciones comerciales de México con el resto del mundo. El PRONAFICE reconoció esta deficiencia al señalar: "El cambio estructural del sector industrial y de comercio exterior exige la modernización del marco jurídico vigente y la simplificación de sus contenidos...de aquí la necesidad de actualizar y depurar la legislación, reglamentos y demás disposiciones que obstaculizan la eficiencia de los instrumentos de racionalización de la protección y fomento a la industria y al comercio exterior." (201)

Dentro de estos cambios jurídicos cabe destacar las modificaciones a la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional en materia de comercio exterior, mejor conocida como Ley de Comercio Exterior. El artículo 131 constitucional da las bases de intervención del Poder Ejecutivo en materia de comercio exterior. La nueva ley reglamentaria, reformada en enero de 1986 (202) señalaba las políticas e instrumentos de regulación sobre el comercio exterior (aranceles, permisos de importación y exportación, cuotas compensatorias), y establecía las facultades del Ejecutivo para intervenir en situaciones de prácticas desleales de comercio exterior que afectaban a la producción nacional.

La Ley también facultaba al Poder Ejecutivo para modificar los niveles arancelarios según las necesidades de la economía nacional. Esto era vital si se considera la apertura comercial que en esos momentos instrumentaba el

198 Vid el apartado 4.3.5

199 Vid el apartado 4.3.2

200 Consúltase las "Medidas de Política Económica", en la Revista de Comercio Exterior, agosto de 1985, p. 1179

201 PRONAFICE, op.cit. p.71

202 Vid el Diario Oficial 14 de enero de 1986 y El Mercado de Valores, número 3, enero de 1986, p.49-55.

gobierno mexicano. También, la nueva ley homogeneizaba la clasificación y codificación de las mercancías de acuerdo con las reglas del GATT. Su artículo 3 dió origen a la Comisión Arancelaria y de Controles al Comercio Exterior. Así, en adelante el Ejecutivo contaría con un órgano encargado de estudiar las restricciones a las importaciones y exportaciones y la aplicación de cuotas compensatorias en caso de comercio desleal.

En noviembre del mismo año se dió a conocer el Reglamento contra las prácticas desleales de comercio internacional. Con este Reglamento se establecieron normas más detalladas sobre los medios de defensa contra las prácticas desleales de comercio (203) como el dumping (204) y los subsidios de gobiernos extranjeros a sus exportaciones, así como los mecanismos de aplicación de impuestos compensatorios o de permisos previos de importación aceptados internacionalmente. (205)

Y dado que la apertura comercial de México estaba incrementando las demandas de productores mexicanos por dumpings, en abril de 1988 el gobierno estableció el Código Antidumping. El conocimiento de prácticas desleales de comercio podía ser por la denuncia del propio productor afectado, siempre y cuando representara el 25% de la producción nacional. Pero también SECOFI podía realizar sus propias investigaciones. En un plazo de 5 a 30 días se daba una respuesta provisional y una definitiva en seis meses. En caso de resultar cierto el daño, se aplicaría un impuesto adicional a las importaciones para igualar el precio nacional al del productor extranjero. En caso de ser negativa la "prueba del daño" se reembolsaría al importador los gastos relacionados con este proceso. (206)

Otros cambios jurídicos obligados ante la apertura comercial mexicana fueron la Ley Federal sobre Metrología y normalización o Ley de Normas (207) para garantizar los niveles de calidad y competitividad de las importaciones y exportaciones, evitando así la entrada de productos

203 El artículo 7 de ésta Ley señala como prácticas desleales: cuando una mercancía tiene un precio menor al comparable de mercancías destinadas al consumo en su país de origen, cuando una mercancía es objeto de estímulos, subvenciones o ayudas de cualquier clase, salvo cuando se trata de prácticas aceptadas internacionalmente.

204 Una mercancía incurre en dumping cuando es ofrecida en un mercado externo a un precio menor que su costo como resultado de diversos estímulos o subsidios al productor.

205 El artículo 8 de la Ley de Comercio Exterior señalaba que las cuotas compensatorias serían equivalentes a la diferencia entre el precio a que se ofrecía la mercancía en el mercado externo con el precio en el mercado interno ó según el monto del beneficio que se le dió a la mercancía exportable.

206 Hasta 1989 la mayoría de denuncias correspondieron a dumpings y no a subvenciones. Estados Unidos estaba a la cabeza de las denuncias mexicanas, seguido de Brasil, Japón, Taiwán y Hong Kong.

207 Véase el Diario Oficial, 29 de enero de 1988.

"chatarra" o "saldos" a nuestro país o que provocaran daños a la salud del consumidor mexicano; y la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación (208) para hacerla más congruente con los nuevos niveles arancelarios del país. Esta Ley también sustituyó el sistema arancelario anterior, basado en la nomenclatura de Bruselas por el sistema armonizado del GATT.

Es importante señalar que, en la mayoría de los países, la apertura comercial se hace simultáneamente con la creación de mecanismos legales de protección para no dañar el aparato productivo nacional. Pero en México no ocurrió así ya que la instrumentación de la Ley de Comercio Exterior se realizó mucho tiempo después de que ya se había abierto el sistema comercial de tal forma que los productores mexicanos recibieron tarde el apoyo legal y los mecanismos de defensa contra importaciones desleales. Es más, si no hubo un aumento exagerado en las importaciones consideradas como "saldos" fue porque la capacidad de compra interna había sido seriamente reducida por la política económica practicada y no por la existencia de mecanismos legales que evitaran su entrada como serían las normas de calidad y el análisis antidumping.

4.3.1 La modernización administrativa en la política de comercio exterior.

Los objetivos de la política comercial externa para los años 1983-1988 implicaban reorganizar las tareas administrativas de las dependencias gubernamentales por lo que el PRONAFICE señaló tres medidas de modernización administrativa:

i) Desregulación: Se reconocía que la mayor parte de la reglamentación era excesiva y, en muchos casos, contradictoria por lo que era necesario racionalizar y simplificar los procedimientos y trámites que impedían el funcionamiento ágil de las estructuras administrativas. En especial se depuraría y actualizaría el marco jurídico del sector de comercio exterior.

ii) Descentralización: Se partía de un esquema de confianza mutua entre el gobierno y los sectores social y privado para descentralizar la toma de decisiones en materia comercial así como desconcentrar los servicios de atención al comercio exterior. Esta última acción implicaría descentralizar recursos humanos hacia las delegaciones federales pero sin afectar sus derechos al respetar la voluntad de los mismos para quedarse o participar en el proceso de descentralización de funciones.

iii) Desburocratización: Esta medida implicaba detener el crecimiento de las estructuras orgánico-funcionales innecesarias para agilizar la regulación y el proceso de tramitación en el comercio exterior. Se habló de la necesidad de establecer un sistema de información al servicio del comercio exterior para mejorar los mecanismos de orientación, información y difusión al exportador y al importador mexicanos.

En la primera medida, la simplificación de trámites consistiría en ampliar los permisos y cuotas de exportación, agilizar el paso de las mercancías de importación y exportación por las aduanas, eliminar los precios oficiales, sustituir los permisos previos de importación por aranceles, facilitar la inscripción al padrón de empresas exportadoras y ampliar el financiamiento para operaciones de comercio exterior, eliminando el permiso previo de la SECOFI y delegando esta facultad a las sociedades nacionales de crédito. Todo ello coadyuvaría a fomentar las exportaciones.

Con respecto a la segunda medida, la desconcentración de servicios y toma de decisiones se haría a través del aumento en el número de delegaciones federales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para la prestación de servicios al comercio exterior. Estas delegaciones se encontraban en las principales ciudades del país y en las zonas fronterizas, libres y portuarias. El proceso de desconcentración de actividades se formalizó a través del Acuerdo Delegatorio de facultades. (209)

Finalmente, la desburocratización buscaría racionalizar el aparato publiadministrativo existente. Esto se logró por medio de la fusión de la Secretaría de Comercio y de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada en 1983, señalaría como funciones básicas de la nueva secretaría en materia de comercio exterior las siguientes: (210)

- Formular y conducir la política general de industria y de comercio exterior.
- Fomentar el comercio exterior del país.
- Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

209 Vid Diario Oficial 5 de abril de 1988 y SECOFI, El cambio estructural de la industria y el comercio exterior 1982-1988.

210 Vid la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Título Segundo, Capítulo II, Artículo 34.

- Estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación a través de los aranceles y los permisos previos.
- En colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijar los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio.
- Participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios para otorgar estímulos fiscales al comercio exterior.
- Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial y comercial.
- Y promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), durante el sexenio 1982-1988 contaba con tres subsecretarías: la Subsecretaría de Industria e Inversión Extranjera, la Subsecretaría de Abasto y Comercio Exterior, y la Subsecretaría de Comercio Exterior. Esta última se encargaría de ejecutar la política comercial externa de México con el apoyo de 4 Direcciones Generales: de asuntos fronterizos, de negociaciones comerciales internacionales, de política de comercio exterior y de servicios al comercio exterior. (211)

Y dado que el PRONAFICE había señalado como aspecto básico la coordinación intersecretarial para evitar duplicidades dentro del aparato administrativo, así como interferencias burocráticas y demás fallas que obstaculizaban el comercio exterior, la SECOFI se coordinaría con diversas secretarías de Estado y organismos gubernamentales en la determinación de líneas específicas de la política comercial externa.

Así, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público apoyaría a la SECOFI en el establecimiento de las bases sobre las cuales una mercancía podía entrar o salir del país, en la determinación de los diversos impuestos al comercio exterior, en el control y administración de las aduanas y zonas libres, y en la formulación de leyes y códigos fiscales.

Con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para otorgar permisos de importación y exportación de productos agropecuarios. Con la Secretaría de Salud para vigilar que las mercancías que entraran al país no causaran daño a la salud de la población. (212) Con la Secretaría de Relaciones Exteriores para la realización y participación en ferias comerciales, exposiciones y congresos internacionales. Con la Secretaría de Comunicaciones y

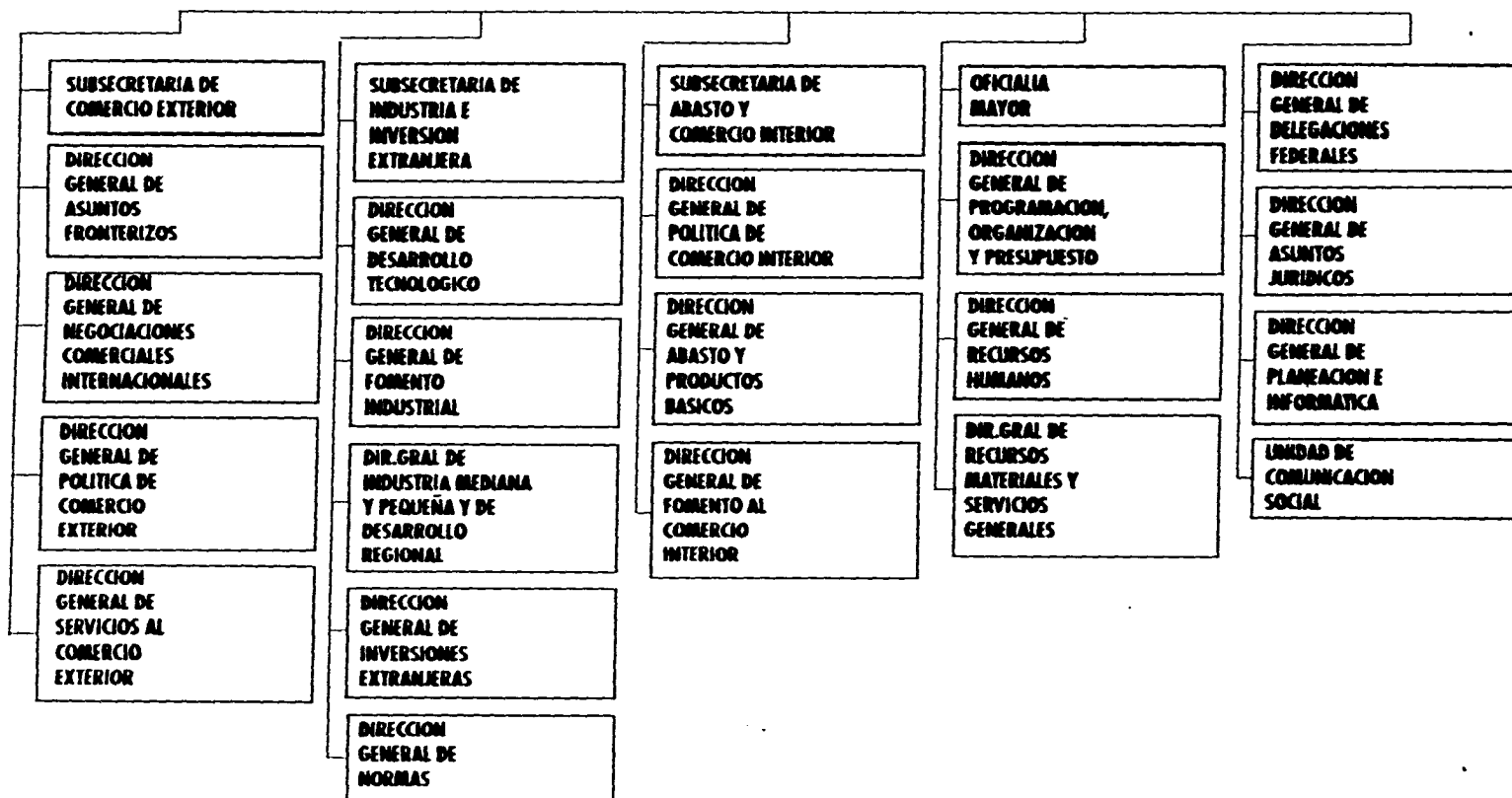
211 Vid el Organigrama II.

212 Se trata del otorgamiento de los certificados fitosanitarios que necesitan los productos que desean ingresar a México.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

SECRETARIO

Organigrama II



Transportes para proporcionar los medios de transporte e infraestructura de caminos y telecomunicaciones necesarios para los exportadores e importadores. Con el IMCE, el BANCOMEXT y el FOMEX para evitar la triangulación en el otorgamiento de apoyo financiero al comercio exterior. Y con la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Pesca en todas aquellas actividades relacionadas con el comercio exterior.

Por otro lado, con el objeto de evitar duplicidades en cuanto a los trámites administrativos que debían realizar los exportadores e importadores, la SECOFI asumió el papel de "ventanilla única", a través de la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior. Ahí, se tramitarían las solicitudes de exportación e importación, los certificados de origen, el trámite para obtener CEDIS y para la devolución del IVA.

Pero en los hechos, dado que la "ventanilla única" debía respetar la autoridad y responsabilidad que en materias específicas tenían otras dependencias gubernamentales, los trámites continuaron siendo tardados y complicados para las empresas dedicadas a la actividad comercial externa. Además, el manejo de la política de comercio exterior continuó siendo discrecional en virtud de las facultades que tenía la SECOFI y el Poder Ejecutivo para establecer las líneas de acción en materia comercial y los escasos espacios de participación que tenían los exportadores e importadores para hacer efectivas sus demandas.

Un último aspecto importante a destacar fue el papel del IMCE. Creado durante el gobierno de Echeverría, durante los primeros años de la administración de De la Madrid se reformaron sus funciones como parte de la política de racionalización del aparato publiadministrativo. En un primer momento el PRONAFICE otorgó al IMCE la facultad para establecer un sistema de "ventanilla única" que consistía en atender en el mismo lugar la tramitación y expedición de certificados de origen así como la promoción y asesoría al exportador. Pero al poco tiempo fue la SECOFI la encargada de establecer y controlar este sistema, relegando aún más las tareas del IMCE.

Incluso, un año después de que el PRONAFICE lo considerara un importante apoyo institucional, el IMCE desapareció (diciembre de 1985). La SECOFI asumió sus funciones normativas y operativas; y el BANCOMEXT sus funciones de promoción y financiamiento. El gobierno argumentó como razones de la medida, los esfuerzos gubernamentales para simplificar los trámites, para disminuir el número de instituciones que participaban en el comercio exterior y para concentrar las medidas de apoyo al sector exportador.

Sin embargo, la desaparición del IMCE provocó gran cantidad de comentarios a favor y en contra. Para los que la apoyaron significaba la desaparición de un "elefante blanco" que sólo complicaba los trámites administrativos y cuyos gastos no se compensaban en proporción con las exportaciones. Pero para otros fue lamentable su desaparición en un momento en que México, por su apertura comercial, necesitaba de un organismo de apoyo.

Lo cierto es que ambas opiniones tenían razón ya que, por un lado era verdad que las funciones prioritarias del IMCE de promoción y asesoría al exportador se habían perdido en el papeleo burocrático; y por otro lado también era vital que frente a la política de promoción de exportaciones y de ingreso al GATT existiera un organismo institucional como el IMCE que garantizara a los exportadores nacionales el mismo apoyo de que gozaban sus competidores mundiales. Si se esperaba que las empresas nacionales compitieran internacionalmente, en principio dichas empresas debían gozar del apoyo gubernamental, por lo menos del mismo tipo que recibían los productores mundiales que competían con los nacionales. Se podría decir que la medida respondió a los criterios de racionalización del aparato gubernamental y del gasto público, como "recomendaba" el programa del FMI. Lo criticable fue que tras la desaparición del IMCE la eficiencia en los trámites administrativos no mejoró.

4.3.2 El ingreso de México al GATT.

Desde finales de los años setenta, Estados Unidos presionó a México para que ingresara al GATT, pero en marzo de 1980 el gobierno mexicano decidió posponer indefinidamente la entrada del país a dicho organismo.

La explicación que dió el entonces Presidente de México para rechazar el ingreso de México al GATT fue que el gobierno mexicano tenía sobrados motivos para estimular al sector productivo y cuyos efectos serían considerados por el GATT como subsidios no válidos. Además, sin duda el gobierno mexicano pensaba en las implicaciones de aquella cláusula del GATT que señala que si un país decide restringir sus exportaciones por motivos de seguridad nacional (en especial de energéticos), también debe restringir su producción y consumo interno. Esta condición limitaba la política petrolera del gobierno de López Portillo, política que le había permitido gozar de cierta independencia en sus decisiones económicas con respecto a los organismos financieros internacionales.

Esta decisión provocó un enorme disgusto a las autoridades de Estados Unidos quienes en los foros internacionales apoyaban la liberalización comercial de otros países -porque así convenía a sus intereses- pero al

interior de su mercado asumían políticas proteccionistas. El resultado lógico fue una serie de represalias en contra de los productos mexicanos que se vendían en el vecino país, como impuestos compensatorios por supuestos daños a la industria de ese país así como, así como exclusiones de su Sistema Generalizado de Preferencias (213), hasta embargos a las exportaciones mexicanas de atún.

Con el cambio de gobierno y la agudización de los problemas económicos, la política de comercio exterior durante el sexenio de Miguel De la Madrid, dió un gran giro y el gabinete económico comenzó a analizar la posibilidad del ingreso del país al GATT, aunque públicamente se negaba esta opción (214). Lo cierto es que para que la política comercial de apertura en este sexenio tuviera sentido era necesaria una base institucional más sólida para regular las relaciones comerciales con el socio más importante de México, los Estados Unidos. También la iniciativa privada mexicana, através del CEMAI (Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales) y de la Cámara Americana de Comercio, propusieron la posibilidad de establecer un acuerdo bilateral comercial con Estados Unidos para garantizar a los exportadores mexicanos el derecho a la "prueba del daño" por parte de este país. (215)

El primer paso para establecer una base jurídico-institucional entre las dos naciones se dió en abril de 1985. En esta fecha el gobierno mexicano firmó con su contraparte estadounidense un Acuerdo bilateral de subsidios e impuestos compensatorios con el cual es posible afirmar que se institucionalizó la apertura comercial de México y su eventual ingreso al GATT. (216) En este Acuerdo el gobierno mexicano se comprometió a eliminar subsidios fiscales y limitar el financiamiento a los exportadores. (217)

213 Consiste en una lista de los productos que pueden ingresar con tasa cero ó con bajos aranceles bajo el supuesto de beneficiar así a los países menos desarrollados.

Vid Barragán, "El SGP de Estados Unidos", en Revista de Comercio Exterior, octubre de 1981, p.1119-1128

214 El secretario de Comercio Héctor Hernández declaró que no pasaba por la mente de ningún funcionario mexicano la idea de entrar o no al organismo de comercio internacional. Véase esta declaración en la Revista Expansión, año XL, vol.XV, número 3, marzo de 1983, p.39.

215 La prueba del daño es un mecanismo de la ley comercial de Estados Unidos que permite a un productor nacional demandar al gobierno la imposición de un impuesto compensatorio a las importaciones subsidiadas que afecten su situación económica por un monto equivalente al beneficio del subsidio. Es la USITC (Comisión de comercio exterior de E.U) la encargada de determinar el impuesto compensatorio.

216 Para analizar la estrategia estadounidense para presionar a México ingresar al GATT, vid. Donald Lyman, "Astucia diplomática", en Torres y Falk, La adhesión de México al GATT.

217 El gobierno mexicano aceptó disminuir los subsidios a los exportadores porque consideró que la devaluación era un mejor mecanismo de defensa que la estructura de antaño. Además, en ese entonces el gobierno contaba con muy escasos recursos para apoyar las ventas externas.

A cambio, Estados Unidos otorgaba a los productos mexicanos la posibilidad de tener la "prueba del daño" antes de aplicar impuestos compensatorios. Con ello México no se salvaba de los impuestos compensatorios sino tan sólo que se le demostrara por qué se los merecía. (218) Por ello muchos analistas consideraron que hubiera sido preferible para México firmar el Código del GATT sobre subsidios al exportador porque era más flexible y menos drástico que las condiciones del Acuerdo y que Estados Unidos lo aceptaba como requisito para otorgar la prueba del daño. (219)

A partir de noviembre de 1985 se iniciaron las negociaciones formales para la entrada de México al sistema comercial del GATT. Aquí vale recordar que De la Madrid y su secretario de Comercio, Héctor Hernández, habían votado a favor del ingreso de México al GATT en 1980. Así, tras una supuesta consulta popular, donde no hubo argumentos en contra, el 22 de noviembre de 1985 el Senado mexicano emitió su aceptación de que México formara parte del GATT, aunque considerando lo siguiente:

- a) El respeto a la Constitución y demás leyes sobre la soberanía nacional y rectoría económica del Estado, en especial la autonomía sobre su política petrolera.
- b) El reconocimiento del GATT a México como país en desarrollo por su nivel de ingreso per cápita, para poder recibir un trato especial y no recíproco.
- c) Una apertura comercial gradual para dar tiempo a la industria y agricultura mexicana de adecuarse a los sistemas comerciales internacionales.
- d) El reforzamiento de mecanismos de protección al consumidor y cuidando que las importaciones fueran esencialmente bienes de producción.
- e) Las compras del sector público se dirigieran preferentemente al mercado interno para estimular las actividades prioritarias de la economía nacional.

Aunque a primera vista parecía que México ponía muchas objeciones para firmar su adhesión al Acuerdo General, resulta evidente que los países miembros del mismo, sobre todo las naciones más poderosas comercialmente, aceptaron teniendo en mente los beneficios que significaba que países como México, ricos en recursos naturales y con escasa productividad industrial aceptaran abrir sus aduanas. Por

218 E.U acordó demostrar daños materiales antes de aplicar sanciones como impuestos compensatorios. Pero en los hechos este mecanismo sólo desalentó las demandas mexicanas en E.U porque las investigaciones del daño implicaban altos costos, además de la tardanza de las medidas administrativas.

219 Además Estados Unidos no concedió la "prueba del daño" a casos previos al acuerdo pero que sufrían de impuestos compensatorios injustificadamente. Tampoco el Acuerdo protegió a México contra futuras reformas a la ley comercial de Estados Unidos.

ello, en el Protocolo de adhesión, el GATT reconoció que (220):

- i) Para México el sector agrícola es prioritario económica, política y socialmente por lo que se mantiene el régimen de tenencia de la tierra.
- ii) El programa de sustitución del permiso previo por el arancel se hará gradualmente dependiendo del grado de desarrollo de la rama económica.
- iii) El uso de instrumentos fiscales y financieros que apoyaran el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de desarrollo y demás planes sectoriales. (221)
- iv) La soberanía sobre los recursos nacionales siempre y cuando cualquier restricción a las exportaciones fuera también en la producción y consumo internos.
- v) Se concedía a México la categoría de país en desarrollo por lo que recibiría un trato especial.

Fue así como después de 10 meses (24 de agosto de 1986) México se convirtió en el nonagésimo segundo miembro. El Presidente explicó que el GATT era el foro del comercio mundial a través del cual México podía lograr un mayor acceso a los mercados internacionales, defenderse de prácticas desleales de comercio que afectaban a la planta productiva nacional, superando así las políticas unilaterales de algunos países, y participaría en las negociaciones comerciales con voz y voto para defender el interés nacional.

En realidad, la entrada de México al sistema comercial del GATT implicaba no sólo ventajas como resaltaba el gobierno sino también costos y obligaciones. Dentro de las ventajas estaban la necesidad de establecer un marco legal de comercio internacional porque hasta entonces México tenía un conjunto heterogéneo de convenios bilaterales y multilaterales que hacían difícil su aplicación y constantemente había que ratificarlos. También estaba la posibilidad de defenderse legalmente ante las medidas proteccionistas de otros países. En especial, la política de Promoción de Exportaciones sólo podía adquirir sentido si se podía asegurar el acceso estable de los productos mexicanos a los mercados internacionales.

Dentro de los costos para México estaba la obligación de ajustar la política comercial nacional a las disposiciones del GATT con un plazo hasta diciembre de 1991. Esto significó para México fijar aranceles (excepto para productos agrícolas) no mayores de 50%, una tasa promedio no

220 Sobre el Protocolo de adhesión véase la Revista de Comercio Exterior, octubre de 1986, p.29-31.

221 El GATT no prohíbe los subsidios, solamente los limita en caso de demostrarse que afectan la economía de otro país. También acepta salvaguardas para que un país sea eximido de sus obligaciones si lo necesita.

mayor de 30% y eliminar gradualmente todos los impuestos a las importaciones y precios oficiales que no fueran compatibles con las normas del GATT.

Pero el mayor costo estaba en la pérdida importante de autonomía para tomar acciones en materia de política comercial en aquellas áreas que convenían al país así como en el hecho de dejar a la industria nacional sin mecanismos concretos con los cuales defenderse dentro de un sistema que, por demás que se denominara en los discursos como liberal, en la práctica era proteccionista. Basta recordar que en aquella época el GATT como organismo de regulación internacional del comercio había perdido importancia e incapacidad para hacer cumplir sus disposiciones, en especial estaba la negativa de las potencias económicas para disminuir sus barreras no arancelarias.

Lo más importante de enfatizar es que el ingreso de México no era ni la panacea ni la condena total sino sólo una parte importante de la política comercial de apertura. En especial, era necesario entender que con esta medida México no se iba a hacer productivo, eficiente y competitivo sino que eran necesarias políticas integrales que incluyeran mecanismos financieros, fiscales, monetarios, de desarrollo industrial, de educación técnica y comercial, y en sí de una nueva cultura exportadora para impulsar las ventas externas del país y evitar las prácticas desleales de comercio que afectaban al productor nacional.

Tampoco se analizaron las consecuencias políticas y económicas de la medida y los cambios en la estructura administrativa gubernamental para aprovechar adecuadamente las ventajas del GATT. En los hechos, la toma de decisiones con respecto a la política comercial siguió siendo tan discrecional como antes, por la singular centralización de facultades que tiene el Poder Ejecutivo para regular los aspectos comerciales y por el predominio de éste sobre los otros dos poderes, en especial sobre el Poder Legislativo, a diferencia de lo que acontece en las naciones con sistemas comerciales abiertos.

En 1987 el gobierno de México suscribió cuatro Códigos de Conducta del GATT: sobre derechos e impuestos compensatorios; sobre valoración aduanera; sobre licencias y permisos y sobre la cláusula de la nación más favorecida. También en noviembre de 1987 el gobierno suscribió otro acuerdo con Estados Unidos: Entendimiento en materia de comercio e inversión, a través del cual se buscaba mejorar los aspectos arancelarios y legales de las relaciones comerciales entre ambos países. En este Acuerdo, Estados Unidos aceptó darle trato de país subdesarrollado a México y así flexibilizar sus criterios para que ingresaran los productos mexicanos a su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Por parte de México, el gobierno se

comprometió a eliminar su sistema proteccionista y reformar sus legislaciones en materia de inversión extranjera, propiedad intelectual y transferencia de tecnología.

Pero en los hechos, a pesar de la apertura comercial mexicana, no hubo una apertura correspondiente por parte de Estados Unidos ya que continuó aplicando su política proteccionista, sólo se obtuvo que aumentara en 12% su cuota de importaciones de acero mexicano; mantuvo las restricciones a las exportaciones mexicanas de textiles y ropa, eliminó de su SGP a muchos productos mexicanos que antes podían entrar libres de impuestos, y reformó aspectos importantes de su ley comercial.

Tampoco México recibió trato preferencial por reformar sus leyes sobre inversión extranjera y defensa de la propiedad intelectual, como fue la flexibilización de los criterios sobre los montos y áreas a que tenían derecho los inversionistas extranjeros en México.

4.3.3 La apertura comercial.

En el capítulo tercero se analizó cómo la crisis de 1982, obligó al gobierno a retornar al sistema proteccionista de permisos previos a las importaciones para enfrentar la escasez de divisas, el déficit comercial y en general el desequilibrio externo, a tal grado que en 1982 se sujetaron el 100% de las fracciones de la TIGI al requisito de permiso previo.

Sin embargo, tras la Carta de Intención con el FMI en 1982, el gobierno de Miguel De la Madrid señaló como una tarea básica del programa económico a instrumentarse la disminución del sistema proteccionista a través de la sustitución de los permisos por aranceles.⁽²²²⁾ Por eso, durante los primeros meses de 1983 la SECOFI anunció la primera lista de las importaciones que se eximían de control. En su mayoría se trataba de insumos necesarios para mantener en operación la planta productiva y para el consumo básico de la población. Al finalizar 1983, del total de fracciones de la TIGI (8023) se liberó el 21% (1703). Además, el número de tasas arancelarias se redujo de 16 a 13. (véase el cuadro 31)

La eliminación de permisos previos de importación continuó en 1984 con el PRONAFICE. Este Programa consideraba la necesidad de un proceso de "racionalización de la protección" ⁽²²³⁾ en tres etapas:

²²² Al respecto véase la Carta de Intención con el FMI, en El Mercado de Valores, año XLII, núm. 47, noviembre de 1982.

²²³ "La racionalización de la protección es ajustar gradualmente los niveles proteccionistas que permitan un proceso de importación selectivo y que coadyuva a una

- a) A corto plazo se eliminarían permisos para importación de bienes intermedios y de capital indispensables para la industria nacional y sin sustitutos nacionales. Las demás fracciones seguirían controladas para racionalizar las escasas divisas, equilibrar la balanza de pagos y mantener en operación la planta productiva nacional.
- b) A mediano plazo se mantendría el permiso sólo en sectores estratégicos por razones económicas y sociales o cuando las condiciones de la competencia internacional así lo exigieran
- c) A largo plazo se haría una reestructuración de las tasas arancelarias buscando adecuarlas según el grado de elaboración y el destino final. También se disminuirían los niveles arancelarios y se revisarían los precios oficiales que provocaban un proteccionismo exagerado.

De ésta forma, sustituyendo permisos previos por aranceles, el gobierno intentaba instrumentar la apertura comercial pero no quedaron claros los tiempos en que se haría la eliminación o sustitución de permisos por aranceles.

En diciembre de 1984, el 35% de las importaciones quedó liberada y se redujo a 10 el número de tasas. Cabe mencionar que muchas veces el número de fracciones liberadas no muestra la importancia en el total de importaciones ya que, por ejemplo, en éste año el 83% del valor de las importaciones seguía controlado.

Con la Segunda Carta de Intención con el FMI, firmada en abril de 1985, las autoridades mexicanas anunciaron que se aceleraría la apertura comercial. Así, a mitad de 1985 con el PROFIEX se establecieron las siguientes metas:

- a) En octubre de 1985 estarían libres de permiso previo todas las compras externas de materias primas e insumos para la industria y los alimentos.
- b) Para 1986 se liberarían de permiso de importación los productos semielaborados y elaborados no considerados como estratégicos para apoyar su producción en el país.
- c) En 1989 se liberarían los bienes que antes se consideraban no eximibles del requisito previo de importaciones, con algunas excepciones (aunque no se aclaró cuáles serían éstas).

El gobierno anunció que en caso de detectarse prácticas monopólicas por parte de productores nacionales se eliminaría el permiso de entrada a sus competidores externos antes de la fecha establecida. Incluso, si el precio interno de algún producto era 50% mayor al precio que ofrecían los

extranjeros del mismo producto, se liberaba de permiso previo de importación automáticamente.

Al contrario de esto, los productores nacionales se quejaron siempre ante lo que consideraban una apertura comercial indiscriminada. Por ejemplo, la Asociación Nacional de la Industria Química declaró que había acordado con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial revisar las fracciones de químicos en octubre de 1985 pero que tres meses antes de lo previsto casi todas las fracciones de importación de químicos ya se habían liberado; "no se cumplió con lo prometido y aunque la industria química ha demostrado que puede sobrevivir, hoy se importa lo que se produce aquí." (224)

De hecho es claro que a partir del segundo semestre de 1985 se llevó a cabo una liberación de permisos para importaciones mayor a lo previsto ya que ante el aumento de las presiones inflacionarias y la caída del precio internacional del petróleo, el gobierno buscaba proteger sus reservas de divisas evitando las compras externas. Por eso, al término de 1985, del total de fracciones de importación, el 90% no requería del permiso previo, como se puede observar en el cuadro 31. La mayoría correspondía a productos intermedios y de capital que representaban en términos de valor más del 65% de las compras externas.

Cuadro 31.
ESTRUCTURA DE LA TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACIONES (TIGI) POR RÉGIMEN LEGAL 1982-1989.

Año	Total	Contro ladas	%	Libe radas	%	Prom. aran cela rio.	Núm de Tasas	Aran cel máxi mo %
1982	8,088	8,088	100	-	-	27.0	16	100
1983	8,023	6,320	78.7	1,703	21.3	23.8	13	100
1984	8,063	5,219	64.7	2,844	35.3	23.3	10	100
1985	8,091	839	10.3	7,252	89.7	25.5	10	50
1986	8,206	638	7.7	7,568	92.3	22.6	10	45
1987	8,445	329	3.8	8,116	96.2	10.0	5	20
1988	8,116	325	4.0	7,791	96.0	6.5	5	20
1989	11,838	98	0.8	11,740	99.2	13.0	5	20

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Aranceles de la SECOFI, México 1990.

224 Léanse las declaraciones de la Asociación Nacional de la Industria Química en la Revista Expansión, número 434, febrero de 1986. p.34

Sólo quedaron bajo control de permiso previo 839 fracciones que comprendían bienes agrícolas, petróleo y derivados, alimentos, ropa, calzado, medicinas, autos, electrodomésticos y equipos de comunicaciones. En realidad, el gobierno mantuvo una posición proteccionista en éstas ramas porque le interesaban como generadoras de empleo y posibles plataformas de exportación en el futuro.

Entre 1986 y 1987 la liberación de importaciones del permiso previo llegó a su nivel máximo cuando del total de fracciones de la TIGI sólo quedaron controladas el 8% y 4% respectivamente. Siguiendo con la liberación de importaciones, en 1988 quedaron eximidas del permiso previo el 96% de las fracciones y para 1989 el 99%, situación que refleja la total apertura comercial durante el gobierno de De la Madrid y primer año de Salinas de Gortari. (225)

Otra fase de la política de racionalización de la protección era reducir tanto el número de tasas arancelarias como el promedio arancelario. Recuérdese que en abril de 1986 se puso en marcha el Programa de Desgravación Arancelaria que contemplaba la disminución de 10 a 5 el número de tasas arancelarias. Así, de las 16 tasas que existían en 1982 sólo quedaron 5 en 1987, con la siguiente estructura:

- a) Tasa cero para productos prioritarios sin producción nacional.
- b) Tasa 5% para bienes de bajo valor agregado sin producción nacional.
- c) Tasas del 10% y 15% para productos con sustitutos nacionales y valor agregado.
- d) Tasa de 20% para bienes de consumo con producción nacional.

El arancel promedio pasó de 23% a 10% entre 1982 y 1987, con un arancel máximo de 100 a 20% entre el mismo periodo de años. Como es posible apreciar, mientras el PROFLEX había establecido un arancel máximo de 30% para octubre de 1988, en diciembre de 1987 el máximo ya era de 20%. La causa fue que la inflación ya había llegado a tal grado que el gobierno buscó combatirla no sólo con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), sino también obligando al productor nacional a bajar sus precios ante la competencia extranjera.

En su último Informe de Gobierno, De la Madrid reconocía que el Programa de Desgravación Arancelaria se había acelerado pero que no se trataba de una apertura indiscriminada ya que la estructura arancelaria se había establecido en función del grado de elaboración e

225 Esta estrategia se consolidaría con las negociaciones y firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

importancia para el desarrollo nacional. Lo cierto es que si se compara el promedio arancelario de México al finalizar 1987 con el de otros países como Australia, Canadá e incluso con Estados Unidos (naciones supuestamente abiertas al comercio mundial), el sistema arancelario mexicano era más bajo.

Así, el mecanismo de los precios oficiales quedaría como el único instrumento para combatir las prácticas desleales de comercio. Pero si en 1983 existían 1380 fracciones de la TIGI con precios oficiales, para 1987 sólo eran 41. El 11 de enero de 1988 el Diario Oficial dió a conocer su derogación.

Por el lado de los permisos previos de exportación sólo se aplicaron en los siguientes casos:

- Flora y fauna en peligro de extinción.
- Productos dañinos a la salud (prohibidos totalmente).
- Recursos naturales no renovables como el petróleo.
- Productos que por convenios internacionales se debe limitar su oferta como el café, el acero y los textiles.
- Por razones de seguridad nacional (insumos industriales y alimentos).
- Bienes de valor artístico o histórico.

De hecho, son el petróleo y sus derivados los que tuvieron mayor control y pagaron el arancel más alto porque eran la mayor fuente de ingresos fiscales para el gobierno. En 1989 se propuso un arancel mínimo de 10% para estos productos con el objeto de aumentar significativamente los ingresos fiscales del aparato gubernamental.

En un análisis por demás interesante, Ten Kate y De Mateo (226) señalan que las áreas económicas más protegidas durante la administración de 1983 a 1988 fueron:

- i) Con permisos previos de importación: petróleo, tabaco, bebidas, autos y textiles.
- ii) Con precios oficiales (hasta 1987): bebidas, autos, tabaco y vidrio.
- iii) Con aranceles: autos, tabaco, ropa, vidrio y muebles metálicos.

Cabe señalar que resulta criticable la protección a la industria automotriz y al tabaco cuando la primera estaba en manos de capitales transnacionales y el segundo había demostrado escasos avances en su nivel de exportación.

A la luz de los resultados de esta política de apertura comercial durante este sexenio, es posible decir que las

226 Adrian Ten Kate y Fernando De Mateo, "La apertura comercial y la estructura de la protección en México", en Revista de Comercio Exterior, BANCOMEXT, abril de 1989, p.312-329

empresas más favorecidas por ella fueron, en su mayoría, transnacionales (atraídas por la mano de trabajo mexicana barata, por los incentivos fiscales y por la escasez de leyes ambientales que les prohibieran contaminar el medio ambiente), cuyos criterios de rentabilidad y ganancia no contemplaron en nada elevar el nivel de vida de los mexicanos. El resultado evidente fue aumentar la población que vivía en condiciones de extrema pobreza.

También está presente la falsedad del discurso político en el sentido de que con la apertura comercial se pasaría de una estructura sobreprotegida e ineficiente a otra productiva y competitiva en calidad y precio de una forma competitiva, cuando la escasez de recursos, el atraso tecnológico y la falta de infraestructura en los distintos niveles de producción hacían por demás patente que dicho proceso de transformación sería mucho más complicado. Lo que sucedió en los hechos fue un proceso de selección natural donde se eliminan a los débiles y permanecen los más fuertes.

4.3.4 La Política de Promoción de Exportaciones.

La política económica del gobierno de Miguel De la Madrid tuvo entre sus objetivos básicos aumentar las exportaciones no petroleras, situación que implicaba un cambio fundamental en el modelo de industrialización del país dada la estrecha relación entre la producción industrial y la dinámica del comercio exterior. Para esos años, estaba claro que tanto el modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones como el modelo de monoexportación petrolera se habían agotado y que era necesaria una nueva estrategia que reorientara a la planta industrial y que las exportaciones no petroleras se convirtieran en la fuente principal de divisas. Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 habló de desarrollar un sector industrial competitivo que tuviera como eje el aumento de las exportaciones manufacturadas para disminuir la dependencia de México por sus ventas externas de hidrocarburos.

A este modelo de desplazamiento de las exportaciones petroleras como factor dominante por las exportaciones de bienes manufacturados se le llamó Modelo de Sustitución de Exportaciones ó de Promoción de Exportaciones (no petroleras). Evidentemente se trata de un modelo orientado hacia afuera por lo que implica un proceso de productividad y calidad en manufacturas para tener éxito en la competencia internacional.⁽²²⁷⁾ En lo sucesivo se trataría de apoyar

²²⁷ La estrategia de Promoción de Exportaciones responde a las condiciones actuales de la división internacional del trabajo donde los países periféricos no sólo producen bienes primarios sino también algunas manufacturas que, por su uso intensivo en mano de trabajo

aquellas ramas que tuvieran mejores ventajas para aumentar su nivel de exportación.

Y dado que el gobierno mexicano se había comprometido con el FMI para disminuir el sistema proteccionista (228), (permisos previos, cuotas de importación, precios oficiales, apoyo financiero y fiscal, entre otros), se buscó instrumentar una nueva política industrial que tuviera como eje central la exportación de bienes manufacturados.

Esta nueva política industrial se plasmó en el PRONAFICE cuyo propósito básico sería instrumentar una estrategia de cambio estructural para hacer de México una potencia industrial intermedia hacia finales del presente siglo. (229) Para ello se clasificó al sector industrial en tres grupos que señalarían las áreas industriales a apoyar para su vinculación con el mercado internacional:

- a) Sector Industrial Endógeno (SIE) compuesto por bienes de consumo duradero y no duradero e insumos de amplia difusión: azúcar, bebidas, cerveza, petróleo y derivados, plásticos, cemento y farmacéuticos.
- b) Sector Industrial Exportador (SIEX) que se conformaría por las ramas que gozarían de un trato preferencial por tener ventajas en el comercio internacional: química básica, abonos y fertilizantes, autopartes y coches, resinas industriales, cemento, hierro y acero, productos metálicos, entre otros.
- c) Sector Industrial Sustitutivo de Importaciones (SISI) como aceites, alimentos para animales, aparatos electrónicos, pasta para papel y minerales no ferrosos.

El PRONAFICE también planteó tres rutas a seguir: la primera sería pasar las ramas del SISI al SIEX; la segunda pasar las industrias del SIE al SIEX; y la tercera pasar el SISI al SIE y al SIEX.

A la luz de los resultados al final de este sexenio se puede apreciar que las ramas que lograron aumentar sus exportaciones fueron las correspondientes a la ruta tres, es decir, sectores como el automotriz, las aserradoras, la química básica, abonos y fertilizantes, las resinas sintéticas, el cemento e industria del hierro y del acero. (230)

barata y calificada sólo para actividades de montaje, resulta más rentable su elaboración en dichos países pobres. La crítica a esta estrategia es que se basa en un sistema de bajos salarios más que en aumentos en la productividad y desarrollo tecnológico.

228 Léase la "Carta de Intención al FMI", en El Mercado de Valores, año XLII, núm.47, noviembre de 1982.

229 PRONAFICE, op.cit. p.19

230 Vid el cuadro 43. del anexo estadístico.

Cuadro 32.
TASAS DE PROTECCION NOMINAL (TPN) Y TASAS DE PROTECCION EFECTIVA (TPE) EN MEXICO
 1983 - 1987 (porcentajes)

	1983		1984		1985		1986		1987	
	TPN	TPE	TPN	TPE	TPN	TPE	TPN	TPE	TPN	TPE
AGRICULTURA	-22	-19	-10	-9	4	-5	-16	-15	-6	-2
GANADERIA.	-23	-16	2	35	-3	3	-18	-10	-20	-17
PETROLEO Y DERIVADOS.	-88	-78	-54	-32	-73	27	-51	-12	-53	-19
IND. MANUFACTURERA.										
-Carnes y lácteos.	-14	21	1	-18	10	-10	-20	-41	19	28
-Frutas y legumbres.	-27	-28	-16	-14	-11	-8	-27	-30	-31	-39
-Prendas de vestir.	4	27	-8	-26	-6	-26	-27	-46	-25	-46
-Petróleo y derivados.	-43	-452	-42	90	-41	103	-18	20	28	42
-Petroquímica básica.	-50	-22	-20	50	-20	-2	-25	-18	-16	8
-Química.	-2	73	17	33	10	17	-1	9	-13	-12
-Abonos y fertilizantes.	-56	-88	-27	-57	-25	-65	-26	-66	-32	-71
-Resinas sintéticas.	25	259	25	127	28	151	-7	1	-6	4
-Cemento.	-28	7	8	61	25	120	19	91	26	111
-Hierro y acero.	-26	-28	5	32	4	7	-15	-18	-16	-21
-Maquinaria eléctrica	1	5	63	252	50	188	20	70	31	112
-Equipo electrónico	38	125	17	53	13	40	-14	-16	3	9
-Autos.	4	87	18	55	14	41	-15	-31	-10	-26
-Partes para coches.	-29	39	31	35	31	60	5	25	14	40
-Equipo de transporte	-10	-14	52	177	45	160	2	15	14	55

Fuente: A.T. Kate y F. de Mateo, "La apertura comercial y la estructura de la protección en México", en Revista de Comercio Exterior, BANCOMEXT, abril de 1989 312-329.

Y si se consideran las tasas de protección nominal y efectiva (cuadro 32) que disfrutaron los distintos sectores productivos durante la administración de De la Madrid en especial, la industria manufacturera, se puede apreciar fácilmente que el objetivo de disminuir el nivel de

protección a las ramas económicas, planteado en la Carta de Intención al FMI en 1982 se cumplió en su totalidad.

Por ejemplo, a diferencia del nivel de protección que tenían carnes y lácteos, textiles, química básica, productos farmacéuticos y la industria del hierro y del acero durante el sexenio de López Portillo (231), en éste gobierno lo perdieron. Sólo las resinas sintéticas, el cemento, las autopartes, el equipo de transporte, maquinaria y equipo eléctrico y electrónico lograron mantener un nivel de protección considerable.

Lo cierto es que la lógica de que se debe apoyar sólo a los productos más competitivos y no según una política proteccionista general, no debía haberse tomado tal cual por el gobierno mexicano ya que no era adecuado eliminar la protección temporal a todas las industrias de forma inmediata porque había serias razones de fomento nacional a la industria nacional o para corregir las imperfecciones del mercado que son tan evidentes en países como México.

La consecuencia de esta disminución del sistema proteccionista fue acentuar el fenómeno de la concentración económica e industrial, aspecto que se ha vuelto una de las características más representativas del modelo de desarrollo mexicano. Así, sólo pocas empresas llegaron a dominar el sector productivo nacional, en forma vertical (insumos hasta el producto final) y en forma horizontal (adquiriendo empresas del mismo ramo de actividad para evitar la competencia).

En cuanto a los resultados de esta estrategia de Promoción de Exportaciones, analizando el cuadro 33, se constata que durante todo el sexenio de Miguel De la Madrid se tuvo un superávit comercial en México, situación que no se había presentado durante muchos años.

Sin embargo, es importante aclarar que este superávit no fue resultado de una sustitución de importaciones, es decir, que se hubieran producido sustitutos nacionales para no tener que comprar en el extranjero, sino que fueron la recesión económica, las políticas de austeridad nacional, y la devaluación del peso las que obligaron a disminuir drásticamente el nivel de importaciones. Así, del valor importado en 1980, 1981 y 1982 (19,000, 24,000 y 15,000 millones de dólares respectivamente), se pasó a un valor promedio anual de entre 1983 y 1989 de 12,600 millones de dólares.

Por eso, muchos autores hablan de una Sustitución de Importaciones Aparente ya que a pesar de las tasas negativas en el crecimiento de las exportaciones a lo largo de ésta

231 Vid el cuadro 13. capítulo tercero.

administración, se tuvo superávit comercial. Esta situación se puede explicar como resultado de la disminución drástica de la capacidad de compra externa del país.

Cuadro 33.
COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO 1983-1989
(millones de dólares y tasas anuales de crecimiento)

Año	Exportaciones Totales	%	Importaciones Totales	%	Saldo
1983	22,312	5.0	8,551	-40.7	13,761
1984	24,196	8.4	11,254	31.6	12,942
1985	21,664	-10.5	13,212	17.3	8,452
1986	16,031	-26.0	11,432	-13.4	4,599
1987	20,656	28.8	12,223	6.9	8,933
1988	20,565	-0.4	18,899	54.6	1,667
1989	22,765	10.6	23,410	23.8	-645

Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos, en NAFINSA *La economía mexicana en cifras*, México 1990. p.686.

También se habla de una Promoción de Exportaciones Forzada y no consolidada porque los productores nacionales de bienes, al no poder vender en el mercado mexicano por el bajo poder adquisitivo de la población, tuvieron que mirar hacia los mercados internacionales. Además contaron con el apoyo tanto de una política de subvaluación del peso que hizo más baratos los productos mexicanos en el exterior, como con una política salarial que favoreció al empresario y castigó a los trabajadores al imponerse un freno drástico al aumento de los salarios.

A pesar de todo esto, también es posible analizar que el saldo comercial por 13,761 millones de dólares (md) en el año de 1983, fue disminuyendo constantemente a lo largo del sexenio hasta llegar a ser sólo de 1,667 md en 1988. Más grave es la tendencia hacia el déficit comercial a partir de 1989 cuando fue de 645 md.

Si se analiza el cuadro 34 se aprecia que la dependencia del sector exportador con relación a las ventas petroleras disminuyó ya que éstas de representar el 70% del total en 1983, al finalizar el sexenio sólo fueron el 32.6%, continuando esta tendencia para los próximos años. Obsérvese el año de 1986, cuando la disminución de las ventas externas de petróleo fue drástica como resultado de la caída del precio internacional del petróleo, así su participación en el total de exportaciones fue de 39.3%. Al contrario, hubo una mayor presencia de las exportaciones no petroleras en el total de ventas mexicanas en el exterior. Por eso, después de contribuir para el total con el 29.8% en 1983, en 1988

llegaron a representar el 67.4% y la tendencia para los siguientes años se mantuvo.

Cuadro 34.
ETAPA DE DESPEGUE DE LA
SUSTITUCION DE EXPORTACIONES 1983 - 1989
(millones de dólares)

	<u>Exporta</u> <u>ciones</u> <u>Totales</u>	<u>Exporta</u> <u>ciones</u> <u>petro-</u> <u>leras</u>	<u>Exporta</u> <u>ciones</u> <u>no petro-</u> <u>leras</u>	<u>Exporta</u> <u>ciones</u> <u>de manu-</u> <u>facturas</u>	<u>%</u>		
	(1)	(2)	(3)		2/1	3/1	4/1
1983	22,312	15,667	6,645	4,583	70.2	29.8	20.5
1984	24,196	16,373	7,823	5,595	67.6	32.4	23.1
1985	21,664	14,767	6,897	4,978	68.2	31.8	23.0
1986	16,031	6,308	9,723	7,116	39.3	60.7	44.3
1987	20,656	8,630	12,026	9,907	41.7	58.3	48.0
1988	20,565	6,711	13,854	11,523	32.6	67.4	56.0
1989	22,764	7,876	14,888	12,530	34.6	65.4	55.0

Fuente: Banco de México, Estadísticas de comercio exterior, en *La economía mexicana en cifras*, NAFINSA 1990.

En especial, de las ventas no petroleras cabe destacar las exportaciones de manufacturas que en 1983 fueron el 20% en el total, es decir se vendieron 11,523 md mientras que para 1988 fueron el 56%, esto es, 14,888 md, de un total de 22,764 md. Sin embargo, es importante señalar que el auge de las exportaciones manufactureras durante este sexenio, se explica por el particular dinamismo de la industria maquiladora. En realidad el régimen de maquila es uno de los fenómenos más importantes a nivel mundial en el proceso de globalización; implica la internacionalización y la descentralización de los procesos productivos de las empresas de tal forma que una nación produce la materia prima, misma que sufrirá una transformación inicial en otra nación, un ensamble en otra y un será un producto final en otra. (232)

De hecho, la industria maquiladora es resultado de un desarrollo tecnológico, de una mayor especialización del trabajo, del avance en los sistemas de comunicación, de las diferencias salariales entre las naciones, del aumento de la competitividad, aspectos que hacen más atractivo para las transnacionales la idea de instalar plantas industriales en países con mano de trabajo abundante y a bajo costo, donde

232 Se entendiende como maquiladora a la unidad de producción que importa de otro país, de forma temporal y libre de aranceles, las materias primas, componentes o bienes de capital para realizar un proceso de ensamble y que vuelve a exportar al país de origen o a un tercero. Sus áreas básicas son: maquinaria y equipo eléctrico y de transporte, industrias textil, del calzado, juguetes y plásticos.

los gobiernos otorgan seguridades a la inversión extranjera, con leyes ambientales no estrictas y con energéticos y materia prima en abundancia. Por ello, las fases de producción intensiva en mano de trabajo se realiza en los países subdesarrollados y de producción intensiva en tecnología y capital en países industrializados. (233)

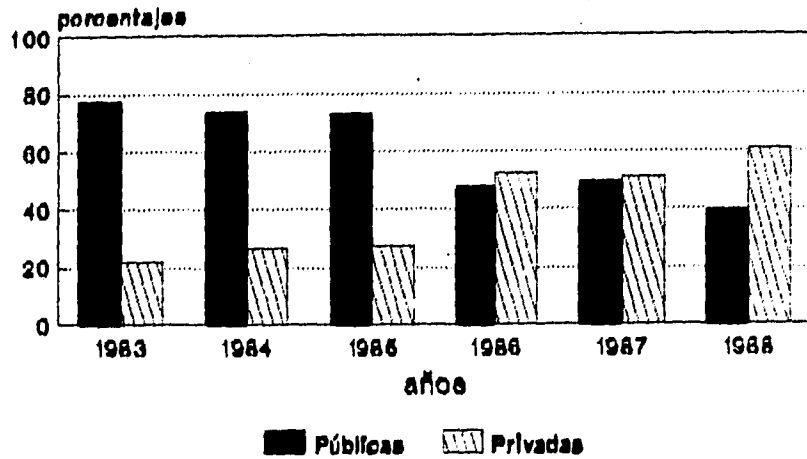
En México, desde 1965 se instalaron en la frontera norte un grupo importante de maquiladoras de origen estadounidense que buscaban aprovechar la mano de trabajo mexicana barata y abundante, leyes laborales y ambientales flexibles, incentivos fiscales, y la cercanía al mercado de los Estados Unidos. Durante el gobierno de Miguel De la Madrid, se apoyó abiertamente la instalación de maquiladoras no sólo en la frontera norte sino en todo el territorio nacional buscando aumentar el nivel de exportaciones, ocupar a la fuerza de trabajo que por la política económica restrictiva había quedado desempleada, y por la necesidad de atraer más inversión extranjera en territorio nacional. Así, pronto México se volvió un serio competidor de los países del sureste asiático que estaban a la cabeza de la industria maquiladora a nivel mundial.

El problema es que estas maquiladoras importaron todos los bienes intermedios y de capital y los salarios bajos fueron el único valor agregado en México. Esta situación no debe continuar por las condiciones de trabajo que representa el régimen maquilador en México. Además, es claro que las maquiladoras no han producido los efectos de encadenamiento sobre el sector industrial por lo que hay una escasa integración a nivel de los sectores económicos. Por ello, es criticable que México haya basado su modelo exportador en un tipo de cambio subvaluado y salarios cada vez más deteriorados. En los hechos, la única salida firme y sólida debía haber sido un aumento en la productividad a través de la inversión, la reestructuración industrial, la modernización de la planta productiva, el fomento al desarrollo tecnológico, políticas fiscales y financieras adecuadas y una racionalización de la protección que no cayera en prácticas indiscriminadas de apertura a la competencia externa.

Por otro lado, durante el gobierno de López Portillo se vió que el comercio exterior mexicano por sector institucional, tuvo una tendencia al aumento de la participación de las exportaciones públicas, sobre todo petroleras. Sin embargo, a partir del gobierno de Miguel De la Madrid esta tendencia se revirtió de tal forma que las exportaciones privadas comenzaron a crecer de 22% en el total hasta 60.9% entre 1983 y 1988.

233 Vid E. Quintanilla, "Tendencias recientes de la localización en la industria maquiladora", en Revista de Comercio Exterior, septiembre de 1991.

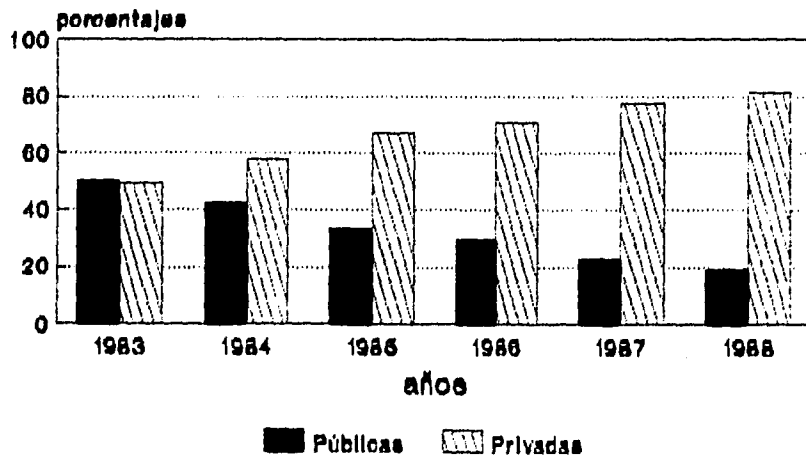
**EXPORTACIONES POR SECTOR INSTITUCIONAL
1983-1989 (porcentajes de participación)**



Fuente: Elaboración propia con datos de NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México 1990, p.68.

Gráfica 15.

**IMPORTACIONES POR SECTOR INSTITUCIONAL
1983-1988 (porcentajes de participación)**



Fuente: Elaboración propia con datos de NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México 1990 p.68

Es importante mencionar que muchas empresas que pertenecían al sector público fueron privatizadas por lo que su contribución a las exportaciones totales pasaron a contabilizarse en el sector privado. Lo mismo se puede apreciar con las importaciones ya que las públicas representaban el 50% en 1983 y para 1988 sólo fueron el 18.8%, mientras que las compras externas privadas aumentaron su participación de 50% a 81% en el mismo lapso de años.

Asimismo, se si revisan las cifras de los cuadros 41 y 42 del anexo estadístico, se puede analizar que las exportaciones por tipo de bien entre 1983 y 1989 fueron: 13.8% bienes de consumo; 82.5% en bienes intermedios y 3.7% en bienes de capital.

Por el lado de las importaciones en el mismo periodo de años fueron: 6.5% en bienes de consumo, 68.3% en bienes intermedios y 23% en bienes de capital. Con estos datos se ve claramente la dependencia de México con relación a sus compras externas de bienes intermedios y de capital.

En cuanto al cuadro 45. del anexo estadístico sobre las extportaciones de México según áreas geográficas, se tiene que de 1983 a 1989 las ventas hacia América del Norte fueron las más importantes ya que un promedio de 65% se dirigieron hacia esa región, siendo preponderantemente con Estados Unidos al absorber el 97.5% del comercio con Norteamérica. La segunda región en orden de importancia fue la Comunidad Económica Europea a la cual México le vendió el 13.2% en promedio anual durante éste sexenio. Por países en especial con España y Francia, seguidos por el Reino Unido y Alemania. Pero en 1989 el promedio fue sólo de 11.7%, resultado de la tendencia cada vez más fuerte del comercio exterior mexicano a concentrarse con los Estados Unidos. Al contrario, las exportaciones mexicanas hacia los países latinoamericanos (ALADI) representó sólo el 3.6% durante este sexenio, en especial con Brasil, Colombia y Argentina.

Con relación a las importaciones mexicanas por áreas geográficas, también la región de Norteamérica fue la principal abastecedora de México ya que significó el 68% de las compras totales mexicanas en el exterior. También en este caso, Estados Unidos aportó el 97% de aquel promedio y Canadá sólo el 3% (Cuadro 46. del anexo). Los países de la Comunidad Europea vendieron a México el 14% en promedio durante éste sexenio, en especial Alemania, Francia, Reino Unido y España. Con relación a los países de la ALADI, México sólo les compró el 3% de su total, en especial a Brasil y Argentina. Aquí cabe destacar que Japón se fue convirtiendo en un socio comercial de México cada vez más importante.

El cuadro 43 del anexo muestra los principales productos de exportación de México durante el sexenio de De la Madrid con los siguientes resultados: en la rama de agricultura el café, el jitomate, las legumbres y hortalizas. La industria extractiva exportó preferentemente petróleo crudo mientras que la industria manufacturera motores, automóviles, plata en barras, partes y refacciones y camarón congelado.

El cuadro 44 del anexo detalla los principales productos de importación: en el área agropecuaria el maíz, la semilla de soya, el sorgo y las oleaginosas. Y en cuanto a la industria manufacturera el material de ensamble para coches, las refacciones, las mezclas para uso industrial, la pasta para papel y las láminas de hierro y acero.

Pero en los hechos, la estrategia de Promoción de Exportaciones, instrumentada a lo largo de éste sexenio, tuvo que enfrentar grandes obstáculos internos y externos que limitaron sus alcances. En primer lugar, un contexto económico mundial recesivo y con grandes dosis de proteccionismo por parte de las principales naciones industrializadas. Lo peor es que dichas naciones protegieron las áreas donde los países subdesarrollados, como México, tienen mayores ventajas comparativas: textiles, calzado, productos de acero y cobre.

En segundo lugar, una planta industrial y una clase empresarial acostumbradas al proteccionismo estatal y no a la competencia mundial por lo que contaban con una escasa vocación exportadora. Esto implicaba una imposibilidad de que en pocos años el país tuviera la capacidad, la mentalidad, la tecnología, la calidad y la productividad para enfrentar las condiciones del intercambio mundial.

El tercer aspecto tiene que ver con el hecho de que México, en esos años (y en la actualidad), concentró con Estados Unidos el 70% de sus exportaciones totales razón por la cual las posibilidades de éxito del modelo de Promoción de Exportaciones dependían de la política comercial estadounidense, que por lo general resultó sumamente proteccionista dados los problemas económicos y políticos por los que atravesaba esa nación. Por ejemplo, en 1984 año electoral en Estados Unidos, los productores de acero de dicha nación solicitaron un arancel contra las exportaciones mexicanas del metal, y lo consiguieron sin ni siquiera concederle a los productores mexicanos la "prueba del daño". Es más, en febrero de 1985, el gobierno mexicano aceptó limitar "voluntariamente" las exportaciones siderúrgicas del país hacia Estados Unidos, ignorando con esta medida los efectos negativos que traería a la industria siderúrgica mexicana.

4.4 Políticas complementarias de comercio exterior.

4.4.1 La Subvaluación como mecanismo para promover las Exportaciones mexicanas. (Política cambiaria)

La política cambiaria de López Portillo provocó la sobrevaluación del peso lo que hizo más accesibles las compras externas y afectó seriamente las exportaciones al elevar su precio dando como resultado lógico el déficit comercial. Fue tras la crisis de 1981-1982, cuando el gobierno mexicano optó por una fuerte devaluación sin precedentes, y por un control generalizado de cambios.

Al comenzar la administración de Miguel De la Madrid, se cambió totalmente la estrategia cambiaria. Recuérdese que la Carta de Intención con el FMI (1982) había planteado un tipo de cambio "realista" que no era otra cosa que devaluar el peso hasta ubicarlo según el nivel de la producción nacional. Sin embargo, después de la primera devaluación, la moneda no sólo quedó ubicada en su nivel real sino que se llevó al extremo ya que la subvaluación se volvió el instrumento "por excelencia" para fomentar las exportaciones durante el gobierno de Miguel De la Madrid. (234)

También, durante los primeros meses de esta administración, se eliminó el control generalizado de cambios por un sistema de doble paridad que implicó un tipo de cambio controlado (para importaciones consideradas prioritarias y para el pago de la deuda), y un tipo de cambio libre (para el resto de las transacciones comerciales).

Pero a pesar de la devaluación y el sistema del doble tipo de cambio, las exportaciones no crecieron en 1983 porque el productor nacional prefería seguir vendiendo en el mercado interno ante la incertidumbre de que la política cambiaria se transformara y porque, ante la disposición oficial para que los exportadores entregaran sus divisas, éstos prefirieron retenerlas subfacturando y así después venderlas en el mercado libre que ofrecía un valor más alto por las divisas. Por su parte, los importadores se enfrentaron al problema de que la autoridad decidiera cuáles compras eran prioritarias para tener derecho a divisas del tipo controlado. Sólo cuando la diferencia entre el tipo de cambio libre y el controlado disminuyó, los importadores optaron por el primero evitándose así gastos por trámites administrativos.

²³⁴ La subvaluación implica establecer el valor de la moneda por abajo de su valor real para promover las exportaciones al ofrecerlas a precios más bajos que los competidores externos, pero que a nivel interno produce inflación. Por ello la subvaluación debe ir acompañada de otras medidas económicas.

En septiembre de 1983 el Banco de México anunció un deslizamiento diario del peso de trece centavos. Pero tras su Informe ante el FMI, el Banco se comprometió a deslizarse entre 17 y 20 centavos diarios el peso, a partir de 1984 hasta marzo de 1985. (235) Pero la inflación continuó creciendo aceleradamente tras el fracaso de las medidas ortodoxas que aplicó el gobierno para eliminarla ya que en poco tiempo el precio interno alcanzó al precio externo desapareciendo así los efectos positivos de la política de subvaluación que intentó el gobierno para promover las exportaciones. De esta forma no tardó en presentarse un círculo vicioso entre la devaluación y la inflación.

A fines de 1985 el gobierno realizó otra fuerte devaluación con el objeto de apoyar la competitividad en el exterior a través de precios más bajos. Sin embargo, muchos exportadores consideraron que la medida llegó demasiado tarde, es decir, cuando ya habían perdido compradores y sería difícil reconquistarlos porque ya tenían otros proveedores. (236)

Cuadro 35.
EVOLUCION DEL TIPO DE CAMBIO (peso/dólar)
Y MARGEN DE VALUACION (a) 1980-1987.

Año	Tipo de cambio		Valuación	
	Libre	Controlado	Libre	Controlado
1980	23.8	-	-	-
1981	24.5	-	-	-
1982	57.2	57.4	-24.2	-13.3
1983	150.3	120.2	-43.5	-24.3
1984	185.2	167.8	-26.5	-19.0
1985	310.3	257.0	-29.0	-17.2
1986	637.9	611.4	-40.2	-37.6
1987	1,405.8	1,367.9	-35.0	-33.1

(a) Sobrevaluación (+) y Subvaluación (-)
en promedios anuales.

Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos, varios números.

En 1986 la inflación continuó en ascenso a pesar de las medidas restrictivas sobre la oferta monetaria y el gasto público, razón por la cual el gobierno volvió a devaluar el

235 Para mayor información sobre ésta medida, consúltese El Mercado de Valores, año XLIV, enero 9 de 1984.

236 Al respecto léase la declaración de la ANIERM (Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana) en la Revista Expansión, año XVIII, núm. 432, enero 1986 p.55

peso mexicano llegando a su nivel de subvaluación más alto, como se puede apreciar en el cuadro 35: 40% para el tipo libre y 38% para el controlado. Para noviembre de 1987 hubo un "crack" de la Bolsa Mexicana de Valores y ante la fuga de capitales las autoridades monetarias equivocadamente consideraron necesario volver a devaluar el peso lo que provocó un nivel inflacionario sin precedente en los últimos gobiernos: 159.2% promedio anual. De nuevo se instrumentaron planes para disminuir su nivel.

A partir de noviembre de 1987, para atacar el altísimo nivel inflacionario el gobierno instrumentó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) dentro del cual estaba disminuir el ritmo de devaluación. De esta forma, el proteccionismo cambiario en favor de las exportaciones entre 1985 y 1987 a través de la subvaluación, fue desapareciendo poco a poco a lo largo de 1988 y 1989.

Esta situación mostró serias contradicciones en la política económica aplicada al devaluar la moneda para hacer más competitivos (aunque sólo en precio) a los productos mexicanos en el mercado internacional, frente a la estrategia de disminuir la inflación ya que la devaluación encarecía los productos importados pero necesarios para la producción nacional (como bienes de capital e insumos industriales), y provocaba un alza de precios en cadena.

Muchos analistas señalan que el nivel del tipo de cambio se tiene que fijar como resultado de la brecha entre la inflación interna y la externa (la de Estados Unidos es la más significativa para el caso de México) y cuidando que se desarrolle la capacidad productiva nacional para abastecer el mercado interno y competir con éxito en el mercado internacional. El problema durante este sexenio fue que la subvaluación logró apoyar sólo por algunos años a los exportadores pero al final del sexenio la inflación eliminaba sus efectos positivos en la promoción de ventas externas. En este sentido se puede decir que si con López Portillo los subsidios a las exportaciones fueron anulados por la sobrevaluación del peso, con el gobierno de Miguel De la Madrid la subvaluación para fomentar las ventas externas tuvo serios obstáculos por los efectos de la inflación.

4.4.2 Estímulos fiscales al comercio exterior. (Política Fiscal)

Tal como se analizó en el capítulo anterior, desde 1980 adquirió importancia el sistema de CEDIS (Certificados de Devolución de Impuestos) como parte de la estrategia fiscal para apoyar las exportaciones. Los CEDIS eran otorgados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

para insumos importados que después se incorporaran al producto final de exportación y cuyo grado de integración nacional (GIN) mínimo fuera de 30% (237). Por tipo de actividad, fueron las exportaciones manufacturadas las que recibieron el mayor número de estímulos fiscales de esta naturaleza.

Durante los primeros años del gobierno de Miguel De la Madrid continuó operando el mismo sistema. Pero, como es posible apreciar en el siguiente cuadro, las exportaciones de bienes manufacturados disminuyeron en importancia para obtener CEDIS al obtener el 89% del total en 1982 y sólo 8% en 1984.

Cuadro 36.
CEDIS OTORGADOS 1982 - 1985
(millones de pesos y porcentajes de participación)

	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%
Total	13,135	(100)	2,614	(100)	5,615	(100)	5,451	(100)
-Exportación de manufacturas.	11,700	(89)	1,291	(49)	449	(8)	943	(17)
-Ventas fronterizas.	-		-		-		-	
-Sustitución de Importaciones.	-		-		-		-	
-Tecnología.	464	(5)	-		278	(5)	1,122	(21)
-Consortios	535	(6)	1,323	(51)	4,888	(87)	3,386	(62)
-Empresas Navieras.	-		-		-		-	

Fuente: Anexo estadístico, Cuarto Informe de Gobierno de Miguel De la Madrid, México 1986.

Las ventas fronterizas, las empresas navieras y la Sustitución de Importaciones no recibieron estímulos fiscales de consideración ya que el gobierno decidió abandonar el modelo anterior de Industrialización Sustitutiva de Importaciones. El concepto referente a la tecnología logró mantenerse dentro de las actividades que obtuvieron devolución de impuestos pero sin representar montos considerables de recursos. Son los consorcios (empresas de exportadores organizados) quienes aumentaron su participación en el total de los estímulos fiscales.

237 El GIN es el Grado de Integración Nacional que tiene un producto, esto es, el porcentaje de componentes de origen mexicano en el producto final. La Sustitución de Importaciones significa un GIN alto mientras que el régimen de maquila, implica un GIN bajo.

Sin embargo, a partir de 1985 el sistema de CEDIS fue sustituido por nuevos mecanismos fiscales que respondían más a las condiciones negociadas con Estados Unidos en el Acuerdo sobre Subsidios y Derechos Compensatorios. Cabe recordar que a partir de este Acuerdo el gobierno mexicano se comprometió a eliminar subsidios fiscales "artificiales" que dañaran las economías de ambos países. Por eso, en abril de 1985 el PROFIEX señaló que los nuevos instrumentos fiscales para defender al exportador nacional frente a sus competidores serían:

- el apoyo directo a la producción de bienes de exportación.
- la devolución del Impuesto sobre la Renta por gastos en el exterior.
- aumentaba a seis meses el plazo para poder almacenar bienes sin cobrarse derechos extras o para considerarse como mercancías abandonados en aduanas.
- el pago de impuestos se podría hacer hasta que los productos salieran del país.
- Para los exportadores, la devolución del IVA se haría en un plazo no mayor a 10 días.
- Se instrumentaría, por decreto gubernamental, el sistema de impuestos conocido como drawback.
- Se apoyaría el Régimen de Importación Temporal.

Con relación al sistema drawback, cabe señalar que consiste en la devolución de impuestos por importaciones de materia prima, partes o maquinaria, que se incorporan a la producción de bienes de exportación, pero a diferencia del viejo sistema de CEDIS, el exportador puede recuperar el impuesto pagado con una tasa de cambio actualizada para evitar los efectos de la inflación o de la devaluación. También este sistema de drawback incluye al exportador indirecto dentro de los incentivos fiscales. Sin embargo, la autorización para obtener drawbacks implicó diversos trámites administrativos con un cierto costo para los exportadores.

En el caso del Régimen de Importación Temporal, es importante mencionar que en mayo de 1985 se instrumentó el Programa de Importación Temporal para producir bienes de Exportación, conocidos como PITEX. Durante este gobierno se consideraron cinco tipos de bienes susceptibles de importarse temporalmente, siempre y cuando se incorporaran al producto final exportado:

- materia prima e insumos.
- envases y empaques.
- combustibles y lubricantes.
- maquinaria y refacciones.
- aparatos y equipo para investigación, control de calidad y capacitación al personal.

Así, los PITEX otorgarían el derecho a devolución de impuestos para aquellas importaciones que estuvieran dentro de estas cinco categorías. Sin embargo, también era requisito que las exportaciones ascendieran a más de medio millón de dólares anuales (238) o si representaban el 10% de las ventas totales externas de México.

Antes de la existencia de los PITEX, los exportadores se acogían al Régimen de Maquila para poder importar libres de aranceles, pero a partir de mayo de 1985 los exportadores tendrían una gama más amplia de estímulos fiscales como:

- exentar el requisito de permiso previo de importación.
- exentar el pago de impuestos por importaciones que fueran utilizadas para aumentar el nivel de las ventas externas.
- la vigencia de los PITEX sería por 3 años y con derecho a prórroga.
- el plazo de permanencia de las importaciones en territorio nacional dependería del tipo de bien que se tratara.
- se otorgarían divisas para poder importar insumos y maquinaria hasta por un 30% de su valor de exportación.

Durante este régimen, los PITEX que más se utilizaron fueron para importaciones de la industria automotriz, seguida de las industrias de petroquímica, del hierro y el acero, de resinas sintéticas y de química básica. (239)

Para comprender el alcance e importancia de los PITEX se puede mencionar que las estadísticas del comercio exterior mexicano siempre habían contabilizado las importaciones de insumos y partes como parte de las compras internas definitivas del régimen de maquila. Pero a partir de 1983 este tipo de importaciones que se incorporaran a los bienes de exportación dejaron de ser catalogadas dentro del régimen de maquila y pasaron al rubro denominado "Importaciones Temporales" para hacer alusión que serían transformadas en bienes de exportación. Durante el gobierno de Miguel De la Madrid las importaciones temporales crecieron en importancia con respecto a las compras mexicanas totales. (240) Entre 1983 y 1985 las importaciones temporales representaron cerca del 10% de las totales, pero a partir de 1986 comenzaron a crecer al representar el 20% del total y hacia 1989 continuó la misma tendencia.

238 Para 1990 el requisito era que las ventas externas fueran al menos de un millón de dólares.

239 Para mayor información sobre el Programa PITEX, se puede consultar, " Los PITEX y las exportaciones manufactureras", en la Revista de Comercio Exterior del BANCOMEX, enero de 1990, p.16-22.

240 Vid INEGI, Banco de México, Estadísticas del comercio exterior de México, vol.12, enero-abril 1989 p.65 y 76.

Por otro lado, en julio de 1985 se pusieron en operación los DIMEX (Derechos de Importaciones que producen Exportaciones), con el objetivo de librar al exportador del requisito de permiso previo de importación. Pero a diferencia de los PITEX, los DIMEX exigían un grado de integración nacional mínimo de 30%. Otra desventaja de los DIMEX era que las compras externas causaban un mínimo de 10% por costos aduanales. Como en 1987 la mayoría de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importaciones quedaron exentas del permiso previo, el sistema de DIMEX perdió operatividad para apoyar al sector del comercio externo mexicano.

En general, todos estos mecanismos descritos perseguían el mismo fin: incentivar al exportador indirecto y directo a través de exenciones de impuestos o de permisos previos sobre las importaciones que requerían en sus procesos productivos. Son los PITEX los que alcanzaron mayor importancia y cobertura. Sin embargo, es importante revisar con cautela la contribución de estos apoyos fiscales en el desarrollo de las exportaciones no petroleras.

Cuadro 37.
INGRESOS FISCALES DEL GOBIERNO FEDERAL POR FUENTES
1983-1989 (porcentajes de participación con base
en datos sobre su valor).

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total	100	100	100	100	100	100	100
A) Sector petrolero (a)	47.1	46.4	45.0	38.3	43.3	35.0	31.1
B) Sector no petrolero.	52.9	53.5	55.0	61.7	56.7	65.0	68.9
1. Tributarios	47.2	48.9	49.8	55.6	50.4	57.8	56.5
-ISR	(22.8)	(24.4)	(24.0)	(26.5)	(23.2)	(29.7)	(29.6)
-Importación	(2.6)	(2.8)	(3.8)	(4.9)	(4.5)	(2.7)	(4.1)
-Exportación	(0.1)	(0.04)	(0.05)	(0.4)	(0.04)	(0.03)	(0.09)
-Otros (b)	(21.7)	(21.6)	(27.2)	(23.8)	(22.6)	(25.4)	(22.7)
2. No Tributarios (c)	5.7	4.6	5.2	6.1	6.3	7.2	12.4

(a) Incluye impuestos a PEMEX, IVA neto de PEMEX, IEPS gasolina

(b) Incluye IVA, IEPS, erogaciones y otros.

(c) Incluye Derechos, Productos, Aprovechamientos y Otros.

Fuente: Elaboración propia con datos de NAFINSA, La Economía mexicana en cifras, México 1990.

En primer lugar, y como se analiza a lo largo de este capítulo, el mayor estímulo a las exportaciones provino de la contracción de la demanda interna y de un tipo de cambio subvaluado. En segundo lugar, si bien los PITEC contribuyeron a hacer más rentable la actividad exportadora, este mecanismo no podía aumentar por sí solo las ventas internacionales de bienes mexicanos. Por ello, si bien hubo áreas de la industria manufacturera que gracias a dicho sistema aumentaron sus exportaciones (industria automotriz, resinas sintéticas y artificiales, química básica, principalmente), existieron otras que mantuvieron balanzas comerciales negativas, como la industria editorial, el café, el cuero y el calzado.

Y en tercer lugar está el hecho de que los más beneficiados de los estímulos fiscales fueron las maquiladoras (casi siempre con capital de origen externos) instaladas en territorio nacional que, aprovechando los recursos naturales y la mano de obra barata de México lograron aumentar sus ventas hacia Estados Unidos. El cuadro 37 muestra la disminución en la contribución de los ingresos fiscales federales por parte de los impuestos al comercio exterior, como resultado de la desgravación arancelaria durante este sexenio.

4.4.3 Financiamiento al comercio exterior. (Política Financiera)

Hasta 1982 el BANCOMETX y el FOMEX, organismos que financiaban las actividades del comercio exterior, padecían graves problemas como la poca coordinación que había entre ellos, la poca claridad en sus objetivos, y sobre todo la desviación de sus recursos hacia actividades poco relacionadas con la promoción de exportaciones, aspecto analizado en el capítulo anterior.

A partir del gobierno de Miguel De la Madrid se establecieron políticas macroeconómicas para fomentar al comercio exterior dentro de las cuales el financiamiento debía ser esencial para promover las exportaciones desde la etapa de producción hasta la comercialización, bajo el reconocimiento de un contexto altamente proteccionista y competitivo.

En el mes de abril de 1983 el Banco Mundial autorizó a México por vez primera un crédito para apoyar su comercio exterior, esto es, recursos para la compra de materia prima y maquinaria extranjeras que se incorporarían a la producción de bienes de exportación. Sin embargo, es importante señalar dos de las condiciones que puso el Banco Mundial para otorgar el crédito. La primera era que el gobierno mexicano dejara de apoyar a las exportaciones no petroleras con créditos a tasas de interés preferencial y se adecuara a las tasas reconocidas por los convenios

internacionales. La segunda era que el FOMEX fuera transferido al BANCOMEXT.

" El monto fue de 350 millones de dólares, a pagar en 15 años. Sin embargo, el Banco Mundial cobró una tasa 2.5% superior a la tasa normal con la justificación de que dicha tasa era adecuada a las condiciones del comercio internacional." (241) El gobierno canalizó este préstamo a través del PROFIDE (Programa de Financiamiento en Divisas para la promoción de Exportaciones). El FOMEX sería el encargado de administrar la mayor parte de los recursos (275 millones de dólares) mientras que al BANCOMEXT y FONEI (242) se les destinarían 75 millones de dólares.

Cumpliendo con la "propuesta" del Banco Mundial, el 28 de junio de 1983 el Diario Oficial publicó un acuerdo en el cual el BANCOMEXT sustituía al Banco de México como administrador del FOMEX. De esta forma, y aunque como resultado de una presión externa, después de muchos años de duplicar funciones, se logró integrar bajo la dirección de una sola institución las funciones de financiamiento al comercio exterior.

Al respecto, el PRONAFICE anunció que se daría un financiamiento competitivo internacionalmente que iba desde la fase de preinversión hasta la comercialización del producto. También se señaló que el BANCOMEXT sería el principal instrumento de apoyo financiero al exportador y que apoyaría a empresas de mayor riesgo que no fueran atendidas por la banca comercial y también facilitaría las importaciones necesarias para la industria nacional. Por su parte, el FOMEX debería otorgar créditos para garantizar las exportaciones de bienes. (243)

Uno de los mecanismos que usaría el BANCOMEXT sería el llamado Crédito al Importador Extranjero, que consistía en otorgar líneas de crédito a bancos extranjeros para que éstos a su vez pudieran financiar a posibles compradores de productos mexicanos. Con este mecanismo, el exportador mexicano cobraba al BANCOMEXT el dinero al momento de embarcar sin quedar endeudado, y después el Banco sería rembolsado por su homólogo extranjero cuando el comprador pagara. Con este mismo mecanismo, a partir de 1984 se financió también a países potenciales en la compra de bienes mexicanos.

Como resultado del convenio comercial bilateral con Estados Unidos sobre subsidios e impuestos

241 Alvarez Uriarte, op.cit., p.83.

242 Fondo Nacional de Equipamiento Industrial. Este Fondo fue creado en 1972 como fideicomiso del Banco de México para financiar la compra de equipo que se utilizaba para producir bienes de exportación.

243 Véase PRONAFICE, op.cit., p.127-128

compensatorios(244), México se comprometió, a cambio de recibir la prueba del daño, que los exportadores mexicanos pagaran 57% del crédito otorgado por el gobierno; para 1986 el 75% y en los siguientes años seguiría la tendencia hasta desaparecer el subsidio financiero.

Por otro lado, conviene recordar que en 1985 desapareció el IMCE (245) y el BANCOMEXT asumió parte de sus funciones. A partir de entonces, el organismo financiero tendría dos tareas básicas: la tradicional de apoyar con créditos, garantías y seguros al comercio exterior. Y la recién adquirida de promover, asesorar y capacitar al exportador. Las nuevas funciones del Banco obligaron a reformar su organización y objetivos por lo que el 20 de enero de 1986 el Diario Oficial publicó un decreto por medio del cual el BANCOMEXT se transformó en Sociedad Nacional de Crédito con su respectiva Ley Orgánica. De esta manera, por vez primera el BANCOMEXT contó con un orden jurídico específico para sus tareas de financiamiento y promoción al comercio exterior. Entre los aspectos importantes a resaltar por su Ley Orgánica estaban:

- 1) Apoyar la producción de bienes de exportación y la importación de insumos y alimentos necesarios para el país, dejándose de lado la Sustitución de Importaciones.(246)
- 2) La participación de representantes del sector privado en el Consejo de Administración del Banco, respondiendo a la idea de "promoción compartida"; esto es, que el exportador tuviera el papel principal y el BANCOMEXT sólo lo respaldaría, al contrario de lo que se hacía anteriormente a esta Ley Orgánica.
- 3) Mantener su papel de agente financiero del gobierno para contratar créditos externos y también para apoyar al proceso de la restructuración de la deuda externa mexicana.

En 1986 se dieron cambios importantes en la política de financiamiento al comercio exterior. En primer lugar, a partir del ingreso de México al GATT se tuvieron que disminuir los préstamos a los exportadores y ajustar las tasas de interés según los convenios internacionales para eliminar los llamados subsidios financieros artificiales.

En segundo lugar, en mayo del mismo año se puso en operación el Programa de Apoyo Financiero al Exportador Indirecto, es decir, el apoyo crediticio a los proveedores de los exportadores finales. El principal instrumento fue la

244 Con relación a este Convenio firmado en abril de 1985 vid el apartado 4.3.2.

245 Vid el apartado 4.3.1.

246 El BANCOMEXT funcionaría como banca de primer piso a proyectos que por su alto riesgo no fueran apoyados por la banca comercial, como banca de segundo piso a través del FOMEX y de tercer piso concediendo créditos a diversos fideicomisos de fomento al comercio exterior. También daría asesoría legal a los exportadores y fomentaría la industria maquiladora de exportación.

Carta de Crédito Doméstica (CCD) que consistía en un documento bancario que una empresa exportadora concedía a su proveedor nacional para que recibiera su pago al momento de entregar su producción. Con esta Carta era posible identificar a los exportadores indirectos para que tuvieran derecho a hacer uso de los PITEX y obtuvieran financiamiento del BANCOMEXT. Se anunció que en una primera etapa sólo sería para el proveedor inmediato pero que se iría ampliando hacia otros eslabones de la cadena productiva de bienes de exportación.

Por otro lado, en 1987 se suspendió la transferencia de recursos fiscales al FOMEX. Conviene recordar que, desde su creación este Fondo recibió una parte de la recaudación fiscal por derechos de importación. También el IMCE recibía parte de dicho impuesto pero al desaparecer, estos recursos fueron transferidos al BANCOMEXT. A fines de 1987 se derogó la mayor parte del Impuesto General de Importación y tanto el BANCOMEXT como el FOMEX dejaron de recibir estos recursos. Para 1988 el FOMEX perdió importancia y desapareció.

Cuadro 38.
CREDITOS OTORGADOS POR EL BANCOMEXT
1983-1989 (Porcentajes)

Concepto	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total (mp)	2378	4697	1355	4019	11580	12036	10868
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100
Programas							
1. Exportación.	30.7	42.2	60.7	64.0	74.0	71.0	63.6
2. Importación.	38.5	31.8	15.8	11.6	9.5	9.7	10.3
3. Sustitución de Importaciones.	4.8	5.0	14.4	4.1	0.7	5.7	7.3
4. Equipamiento Industrial.	7.6	2.5	2.2	3.1	2.8	1.7	4.2
5. Productos básicos.	2.6	0.1	-	-	-	-	-
6. Maquila y zonas fronterizas.	0.4	0.4	-	-	-	-	-
7. Garantías y seguros.	-	-	-	2.2	8.4	7.8	12.2
8. Agente financiero.	15.4	18.0	6.9	15.0	4.6	4.1	2.4

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales del BANCOMEXT, varios años.

En el cuadro 38 se aprecia que el BANCOMEXT disminuyó drásticamente sus créditos entre 1985 y 1986, aunque en 1987 tuvieron un ligero repunte.

Por programas, el de Exportación aumentó de 30% a 74% su participación en el total de recursos del Banco, siendo el de mayor importancia a lo largo del sexenio. El programa de Importación fue el segundo en importancia, al recibir 18% en promedio anual del total de créditos del BANCOMEXT, seguido del programa para Equipamiento Industrial que fue apoyado en promedio con 34%. La Sustitución de Importaciones perdió importancia, sobre todo después de la "recomendación" del Banco Mundial (1985) de apoyar las compras externas y hacer a un lado el modelo de Sustitución de Importaciones. Tanto el programa de Productos Básicos como el de Maquila y Zonas fronterizas desaparecieron al instrumentarse otros programas de desarrollo industrial, que se analizan en el siguiente apartado.

Por otro lado, es interesante mencionar el papel de los seguros y garantías al exportador que le permiten explorar mercados y productos nuevos al disminuir los riesgos por incumplimiento de sus compradores. En México, desde 1987 se integró bajo una póliza conjunta la garantía para cubrir riesgos políticos que otorgaba el BANCOMEXT, y los seguros por riesgos comerciales que otorgaban distintas instituciones bancarias. Esto porque antes existían las llamadas "zonas grises" o de difícil clasificación para uno u otro riesgo.

Con relación al programa de Agente Financiero pierde importancia pero llama la atención que en 1986, año de crisis económica, el Banco destinara 15% de sus recursos al mismo, situación que hace evidente que ese crédito se destinó para las necesidades específicas de financiamiento del gobierno y no para el sector exportador.

Con relación al cuadro 39, se observa que entre 1983 y 1987 el FOMEX aumentó el monto de sus recursos totales, pero al igual que el BANCOMEXT, estos fueron insuficientes ante los efectos negativos de la inflación y la devaluación.

Por programas, el de Exportación es el más importante al absorber en promedio anual 60% del total de recursos del Fondo. Le sigue el Programa de Pre-exportación al tener una participación de 23% en 1983 a 41% en 1987. También aquí el programa de Sustitución de Importaciones perdió importancia, y más aún cuando el PROFIEX señaló que se apoyaría más a la exportación e importación con recursos del FOMEX, que al proceso de sustitución de importaciones. Las garantías aparecen en 1985 como programa pero tiene poca importancia.

En general, los datos de ambas instituciones financieras muestran que, a pesar del discurso oficial que señalaba esencial el apoyo financiero a los exportadores, los recursos fueron escasos y muchos de sus beneficios fueron anulados por los efectos de la devaluación y la inflación. Especialmente, llama la atención la dependencia

del Banco y del Fondo con respecto al Banco Mundial para establecer sus programas, objetivos y metas. De esta forma, se trató de una política financiera determinada por organismos externos, limitada por el ingreso de México al GATT y por los acuerdos con Estados Unidos, por lo que respondió a una lógica de crecimiento económico y desarrollo social ajena a la realidad mexicana.

Cuadro 39.									
FINANCIAMIENTOS OTORGADOS POR FOMEX 1983 - 1989									
(millones de pesos a precios corrientes)									
1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%
Total	260 (100)	454 (100)	810 (100)	2524 (100)	8820 (100)				
<u>Exportación</u>									
<u>ción</u>	165 (63.5)	304 (67.0)	459 (56.6)	1456 (57.7)	4625 (56.3)				
<u>Preexportación</u>									
<u>ción</u>	60 (23.9)	108 (23.8)	203 (25.0)	838 (33.2)	3398 (41.3)				
<u>Sustitución de Importaciones</u>									
<u>ción</u>	35 (13.5)	42 (9.2)	121 (15.0)	141 (5.6)	49 (0.6)				
<u>Garantías</u>	-	-	27 (3.4)	89 (3.5)	148 (1.8)				

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales del FOMEX, varios números.

Esta situación es muy criticable si se considera que durante los años ochenta se desataron las "guerras financieras y de seguros" entre los países desarrollados por la necesidad de aumentar sus ventas externas y disminuir sus importaciones. Sobre todo, desde 1985 proliferaron los "créditos mixtos" que consisten en combinar créditos con tasas de interés comercial y con tasas preferenciales que otorgan los gobiernos; créditos que son usados en mayor medida por Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Canadá a pesar de las negociaciones en el seno del GATT para disminuirlos.

Otros gobiernos fueron más concientes de la situación, en especial los del sureste asiático, y supieron aplicar programas de apoyo integral a sus exportadores sobre la base de una buena coordinación entre sector público y sector privado, dando como resultado los modelos económicos y de promoción de exportaciones más exitosos en los últimos años. Al contrario, el gobierno mexicano sustituyó el subsidio financiero por un tipo de cambio subvaluado para promover exportaciones, pero cuyos efectos fueron anulados por la inflación.

POSTSCRIPTUM

1. El nuevo orden mundial.

Como se analizó en los capítulos precedentes, la década de los ochenta se caracterizó por la instrumentación de políticas comerciales proteccionistas como resultado de la crisis económica mundial. En efecto, a través de dichas políticas, los gobiernos buscaron nuevos mecanismos para salvaguardar su aparato productivo y para defenderse de la creciente competitividad de otras naciones y regiones del planeta. Para ello, no sólo se valieron de las barreras arancelarias y no arancelarias sino, sobretudo, de la constitución de bloques de comercio con los países de la región.

Los años noventa parecen perfilarse hacia una consolidación de estos bloques comerciales como resultado de las transformaciones económicas, políticas y sociales mundiales que han tenido lugar en los últimos años. En estas páginas se intenta hacer una reflexión sobre dichas transformaciones considerando que la aceleración de los cambios deja poco tiempo para un estudio profundo de la problemática en su totalidad. Sin embargo, no quería terminar este trabajo de investigación sin analizar el contexto mundial dentro del cual se formularán las políticas comerciales de México en los próximos años.

En este análisis, se debe partir señalando que, en los últimos años han surgido elementos fundamentales que irrumpen en el plano internacional y que deben ser considerados por todo país que aspire a ser competitivo en las corrientes comerciales.

En primer lugar, se debe tomar en cuenta la globalización económica mundial. Esta se refiere a la creciente integración de las economías a nivel regional e internacional. Así, de la independencia económica que en otros años marcaba el discurso político y exigía medidas proteccionistas que aseguraran el desarrollo de la industria nacional, se pasó a la interdependencia a través de la integración de las economías locales a una mundial. (247)

En segundo lugar, en los procesos de integración está implícita una mayor especialización de los sistemas de producción entre las economías más desarrolladas y las más atrasadas. Las primeras se están especializando en la

247 Del concepto de internacionalización que significa unidad de producción que al localizarse en diversas naciones debe enfrentar distintos marcos jurídicos y comerciales aplicables en cada una de las naciones, se pasó al concepto de globalización que conlleva a la idea de que los marcos nacionales se ajusten a las reglas internacionales impuestas de manera uniforme.

producción de bienes y prestación de servicios que implican tecnología de punta, mientras que las segundas se dedican a la producción de bienes que requieren abundante mano de obra y poco calificada. También hay nuevas fuentes de ventajas estratégicas como la investigación científico-tecnológica y la especialización de la fuerza de trabajo por lo que industrias como la microelectrónica, la biotecnología, las telecomunicaciones y las computadoras tienen mayores posibilidades de triunfar en las siguientes décadas. Se trata de industrias flexibles, esto es, que pueden pasar en cuestión de minutos de la producción de un modelo a otro según la demanda cambiante del mercado y que se conoce como "justo a tiempo".

En tercer lugar, para que la globalización se ponga en marcha se requieren ciertas condiciones como la apertura comercial. Esto porque la liberalización de mercados es un elemento determinante para la movilización sin barreras de los factores de producción alrededor del mundo. Así, la apertura comercial se ha convertido en una estrategia básica para garantizar el libre juego de los intereses comerciales, financieros e industriales en el mundo. También ha sido necesario un proceso de desregulación para darle a la apertura el marco jurídico adecuado, es decir, una normatividad en función de las nuevas reglas comerciales impuestas por las potencias económicas y las empresas transnacionales.

Asimismo, es posible afirmar que la constitución de bloques comerciales es resultado de las dificultades en las negociaciones del GATT cuya última ronda duró siete años porque los países miembros no se ponían de acuerdo sobre aspectos relacionados con la protección intelectual, las compras del sector público, la inversión extranjera, el comercio de servicios y los subsidios a la agricultura. (248) De hecho, en el acta final quedaron muchas cláusulas para posteriores negociaciones ante la incapacidad de establecer un consenso en todas las áreas.

Uno de los temas que estancaron la Ronda Uruguay fue el comercio agrícola como consecuencia de los subsidios gubernamentales que la Unión Europea, Japón y Estados Unidos otorgaban a sus agricultores y se negaban a cancelar atentando contra las reglas del libre comercio. En el Acta Final se acordó que las partes redujeran los subsidios al sector agrícola. Sin embargo, es importante recalcar que el conflicto de subsidios entre las potencias económicas demuestra un contexto mundial caracterizado por un "comercio administrado" que implica la participación directa e

248 La Ronda Uruguay comenzó en 1986 y finalizó hasta diciembre de 1993. Se espera que sus postulados entren en funcionamiento en enero de 1995 bajo la nueva Organización Mundial de Comercio cuya dirección es buscada por el presidente de México Salinas de Gortari. Vid El Financiero 24 de junio de 1994. p.16

indirecta de los gobiernos a través de diversos estímulos, mientras que los postulados librecambistas no se ponen en práctica.

De cualquier forma, en los próximos años se aclarará si el comercio bilateral, expresado en los bloques comerciales, obstaculiza el sistema multilateral o si ambos pueden coexistir. Aquí es válida la afirmación de Morici en el sentido de que "aún cuando la década de los noventa sea de consolidación de bloques comerciales, es indispensable que las instituciones mundiales busquen una sustancial liberación del comercio entre los bloques, y que si bien será difícil para el comercio multilateral, no debe permitirse que éste sea erosionado una vez que la tendencia actual hacia el regionalismo hay pasado." (249)

A pesar de esto, el lento crecimiento de las economías más industrializadas permite inferir que la Unión Europea será un bloque cerrado, que Japón avanza para constituir un sistema proteccionista con los países del sureste de Asia, y que Estados Unidos y Canadá no quieren quedarse rezagados. Por ello, a mediano plazo es difícil esperar que disminuya el proteccionismo comercial de las potencias económicas, situación que plantea un panorama difícil para las naciones menos desarrolladas por lo que sus gobiernos, incluido el mexicano, deben analizarlo con cuidado y no ver en la apertura comercial la solución a sus problemas estructurales.

Lester Thurow, en su libro La Guerra del Siglo XXI, desarrolla la tesis de que los años por venir se caracterizarán por las guerras comerciales a diferencia de lo que sucedió en el siglo XX con las guerras militares, y lo importante ya no será la conquista de territorios sino de mercados. También señala que la guerra entre el capitalismo y el socialismo ha sido sustituida por la lucha entre el capitalismo individualista anglosajón de Estados Unidos y Gran Bretaña, caracterizado por resaltar el individualismo, el consumo, la maximización de las ganancias a corto plazo y una visión negativa de la intervención económica del Estado; y el capitalismo comunitario de Europa y Japón que fomenta el ahorro, el trabajo en equipo, el sacrificio de beneficios inmediatos en aras de ganar mercados a futuro y con un gobierno como estrategia principal del crecimiento económico.

De hecho, Alemania que es la mayor potencia europea tiene una economía social de mercado que implica una estrecha colaboración entre empresarios y trabajadores y un gobierno que garantiza las condiciones para que todos participen en el mercado. También las industrias japonesas más fuertes trabajan en colaboración con las autoridades

249 Peter Morici, "Regionalismo en el sistema de comercio", en Gustavo Vega coordinador, México ante el libre comercio con América del Norte, p. 89.

gubernamentales para establecer metas macroeconómicas y, en caso de competencia extranjera, mecanismos de apoyo gubernamental para defender a su aparato productivo.

Un hecho que vale la pena comentar es que en Alemania y Japón históricamente el gobierno ha intervenido para apoyar el desarrollo y el crecimiento económico por lo que la línea divisoria entre lo público y lo privado nunca ha sido clara sino que el gobierno y la iniciativa privada han estado coparticipando para diseñar las estrategias nacionales. Como bien escribe Thurow, "el gobierno trabaja para acelerar el aprovechamiento de los mercados y para alentar a las empresas a recorrer sus curvas de aprendizaje con más rapidez que lo que sería el caso de las dejaran libres a sus propias fuerzas." (250) Esta reflexión es importante para el caso de México dado que también en nuestro país el gobierno ha jugado el papel de estrategia principal para el crecimiento económico por lo que no son válidas las opiniones actuales que señalan que la intervención estatal sólo ha servido para generar gasto público y corrupción.

Según los especialistas, Europa es quien tiene mayores posibilidades de dictar las reglas comerciales para el siguiente siglo ya que desde hace varios años se ha venido edificando como una fortaleza económica al establecer criterios comunes entre los países integrantes sobre políticas fiscales, monetarias y comerciales. Así, es casi seguro que los países europeos continuarán abogando por un comercio dirigido o administrado ya que sostienen que la participación gubernamental es esencial para proteger a las empresas regionales de la competencia de otros bloques. Por ello, cabe esperar que en los años noventa la Unión Europea introduzca una multitud de nuevas reglas para permitir el acceso de productos extranjeros. Además, en Europa se está confirmando que la integración económica conlleva a la integración política lo que plantea grandes retos para los próximos años. Por ello, el Tratado de Maastrich (251) ha enfrentado grandes obstáculos.

Con respecto a Japón, éste país enfrenta grandes desafíos en los años por venir. Si bien su esquema de una fuerte presencia estatal en colaboración con la iniciativa privada le permitió en el curso de algunas décadas convertirse en una de las naciones más poderosas del mundo, también es cierto que los japoneses deben superar una serie de obstáculos como es el problema de hacer a un lado su política proteccionista que han favorecido el crecimiento de su economía pero que en los últimos años se ha convertido en

250 Lester Thurow, *La Guerra del Siglo XXI*, p.171

251 El primero de diciembre de 1991, los gobiernos de las doce naciones que integran la Comunidad Económica Europea, se reunieron en la ciudad de Maastrich para firmar el Tratado de la Unión Europea que implica la liberalización del movimiento de personas, bienes, servicios y capitales con lo cual se espera mayor crecimiento y empleo.

el gran reclamo de otras naciones. De hecho, Europa y Estados Unidos piden constantemente a Japón que elimine sus barreras y apoye la recuperación económica mundial con su mercado interno.

Otro gran reto japonés es lograr un sólido bloque comercial con sus vecinos a pesar de las rivalidades históricas que siempre han tenido. No hay que olvidar que las naciones del sureste asiático han experimentado un desarrollo vertiginoso de tal magnitud que se han convertido en la región económica y comercial más dinámica del mundo. El avance parece ser por oleadas: primero Japón en los años cincuenta; luego Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur en los sesenta; en los ochenta fueron China, Tailandia, Malasia e Indonesia. Para los noventa inician los países de la Cuenca del Mekong, es decir, Vietnam, Camboya y Laos.

Todos estos países cuentan con esquemas de coparticipación gobierno-sector privado y con administraciones públicas entregadas a la tarea de impulsar el crecimiento económico mediante la aplicación de estrategias que combina la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones, dependiendo de las necesidades sectoriales y las circunstancias internacionales. Por ello, según analistas internacionales, para el año 2040 la mitad de la producción mundial será "Made in Asia". (252)

Con relación a Estados Unidos, en un tiempo fue la locomotora del mundo ya que era el mercado mundial y ayudaba a la recuperación de las economías devastadas por la guerra. Pero para los años setenta inició una disminución drásticamente en sus ritmos de crecimiento. Sobre todo, comenzó a tener déficits comerciales de tal forma que lo que antes había sido un problema cíclico y temporal se convirtió en algo estructural y permanente. Levine escribe que después de la posguerra, "Estados Unidos participaba con 20% de las exportaciones mundiales, y que actualmente sólo participa con 12% al igual que ha disminuído su participación en la producción mundial de 30% a 20%." (253)

Por ello pasó de un déficit comercial de 140 mil millones de dólares (md) en 1987 a uno de 116 mil md en 1993, y se calcula que para 1994 el déficit fue de 155 mil md de los cuales la mitad será con Japón. De hecho, un estudio de la CIA señala que Japón es la más grave amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos ya que es el mayor acreedor del mundo mientras que Estados Unidos es el mayor deudor, los doce bancos más importantes del mundo son

252 Excelsior, 12 de agosto de 1992, p.2

253 Levine. "El TLC y la problemática económica y social de Estados Unidos", en La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá, Editorial siglo XXI, México 1990, p.28

japoneses, y mientras Japón hace alianzas comerciales con naciones prósperas, Estados Unidos las hace con países con graves problemas económicos y poblaciones enfermas y pobres. (254)

Como Estados Unidos ya no puede absorber por sí solo la producción mundial, intenta que Japón y la Unión Europea se conviertan en los nuevos mercados a conquistar pero estas naciones no están dispuestas a cooperar por lo que es posible esperar infinidad de barreras no arancelarias para proteger sus mercados. Sin embargo, como Thurow afirma, "el mundo deberá construir una locomotora cooperativa ó no habrá locomotora, y sin ésta un sistema de libre comercio relativamente abierto no puede durar mucho". (255)

Esta situación mundial y el declive de la economía estadounidense agravan las perspectivas para América Latina que sigue padeciendo estancamiento económico, niveles inflacionarios muy altos, y sobreendeudamiento externo. Y a pesar de las políticas económicas ortodoxas estos problemas no se han superado y son las amplias capas sociales quienes pagan el costo del ajuste.

En el área comercial, América Latina sólo cuenta con el proyecto de Estados Unidos denominado "Iniciativa de las Américas", anunciada como proyecto por Bush el 27 de junio de 1990, y con el cual esta nación busca recuperar su hegemonía sobre el resto del continente. Pero la constitución de un bloque americano enfrenta grandes obstáculos como es la desigualdad en las estructuras productivas, en el tamaño de los mercados, en el desarrollo tecnológico, en la capacitación de la fuerza de trabajo, en el poder adquisitivo de la población y en el constante deterioro del precio de los productos que comercia la región y que se traduce en déficit comercial. Por ello, es difícil esperar que los beneficios del libre comercio sean similares y es más seguro que Estados Unidos obtenga las mayores ganancias en éste proyecto de integración regional.

2. Tendencias del comercio exterior mexicano en los noventa.

Dentro de los objetivos básicos de la política económica planteada por Salinas de Gortari en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, estaban la defensa de la soberanía, la ampliación de la vida democrática, el

254 Vid. El Financiero, 16 de julio de 1991 p.1

255 Lester Thurow, "Estados Unidos y la economía mundial", en Revista Nexos, julio de 1993 p.24

mejoramiento del nivel de vida de la población y la recuperación económica con estabilidad de precios. (256)

Uno de los motores básicos para lograr la recuperación sería el aumento de las exportaciones manufactureras. Por eso, el objetivo central de la política comercial externa sería la Promoción de Exportaciones no petroleras. Se esperaba que estas últimas se convirtieran en uno de los principales pivotes del crecimiento económico nacional. (257)

También se anunció que se continuaría con la racionalización de la protección a través de la disminución en la dispersión arancelaria y de la sustitución de permisos previos por aranceles, así como el perfeccionamiento de estos mecanismos para proteger a la planta nacional de prácticas desleales de comercio para darles tiempo a ciertos sectores de ajustarse a las condiciones internacionales.

Esta política comercial externa de los últimos años se ha instrumentado a través de varios programas que han buscado la Promoción de Exportaciones. Entre ellos, vale la pena mencionar los siguientes:

El Programa Draw Back que autoriza a pequeños exportadores y exportadores indirectos la devolución de impuestos por insumos importados que son incorporados a productos de exportación. También se acordó mantener el Programa PITEX que permite la importación temporal sin pago de aranceles de bienes que se utilizan en la producción de artículos de exportación, siempre y cuando la empresa exporte de forma directa e indirecta cuando menos del 10% de sus ventas totales o medio millón de dólares al año.

Cabe señalar que la industria más beneficiada ha sido la de autopartes ya que este Programa no establece requisitos sobre el grado de integración nacional o de ubicación geográfica de la empresa. Con el TLC quedó establecido que el PITEX estará vigente durante los primeros 7 años del acuerdo pero conforme se vayan desgravando los productos, cada empresa definirá si opera con las condiciones del PITEX o con las disposiciones del Tratado, hasta que pierda su razón de ser. (258)

El Programa ALTEX, que apoya a las empresas altamente exportadoras, a través del otorgamiento de diferentes facilidades administrativas, financieras y aduaneras,

256 El Plan esperaba una tasa de crecimiento entre 2.9% y 3.5% para 1989-1991 y otra de 5.3% y 6.9% para 1992-1994. Vid "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en Suplemento Especial de La Jornada, 1 de junio de 1989

257 Vid "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", en Testimonios de El Mercado de Valores, op.cit. p.707-725

258 Al respecto vid las declaraciones del CONACEX, en El Financiero, 24 de febrero de 1994, p.19

siempre y cuando tengan ventas externas anuales por 3 millones de dólares o de un millón si las exportaciones representan el 40% de sus ventas totales. En el caso de los exportadores indirectos, éstos deben tener ventas anuales de bienes incorporados a los productos de exportación o exportados por terceros con un valor mínimo anual de 50% de sus ventas totales.

El Programa ECEX (Empresas de Comercio Exterior) sirve para apoyar a las empresas que acopian productos de otras firmas y que por diversas razones (tamaño, falta de personal especializado, falta de vocación exportadora) no pueden acceder a los mercados externos por sí solas. Estas empresas de comercio exterior también ofrecen servicios de información de mercados.

Con relación al Banco de Comercio Exterior, la estrategia gubernamental ha sido transformar sus operaciones de primer a segundo piso, dejando que la banca comercial sea el apoyo crediticio principal para los exportadores e importadores. Por ello, en los últimos años, los recursos del BANCOMEEXT son menores en relación con los otorgados en los sexenios anteriores.⁽²⁵⁹⁾ Por ejemplo, en 1993 los recursos del Banco para apoyar las exportaciones fueron tan solo de 12 mil md, esto es, un aumento de 30% con relación a 1992 y para 1994 de 17 mil 975 md.⁽²⁶⁰⁾ En ambos casos, el sector manufacturero ha sido el más beneficiado.

Aunque cabe reconocer que el BANCOMEEXT cuenta con el Programa de Apoyo Financiero (PAF) para financiar a las ECEX con líneas de crédito adicionales y vinculadas con el monto de sus operaciones y no de sus activos fijos. Además ha instalado un nuevo servicio de información electrónico, el Sistema Nacional de Promoción Externa (SINPEX), que puede ser recibido por los exportadores en sus computadoras personales y cuenta con diferentes fuentes gubernamentales de información sobre fracciones arancelarias, productos y mercados.

Sin embargo, en los últimos años, la comunidad de exportadores del país considera que dichos Programas no han bastado para alentar el crecimiento de las exportaciones mexicanas por lo que, tras un estudio han demandado a las dependencias gubernamentales una serie de medidas:⁽²⁶¹⁾

A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial: la creación de una ley antitrust para garantizar la libre competencia en el marco del TLC y proteger a las pequeñas y medianas empresas de las transnacionales de Estados Unidos y Canadá en territorio nacional.

²⁵⁹ Sobre este tema vid el capítulo 3.4.4 y el capítulo 4.4.3 en éste trabajo.

²⁶⁰ Vid El Financiero, 11 de febrero de 1994, p.5

²⁶¹ Vid El Financiero, 10 de junio de 1992, p.11

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: la devolución del IVA de manera ágil y expedita en el programa PITEX, exentar del IVA a los insumos en manufacturas destinadas a la exportación y detener el terrorismo fiscal porque daña a las empresas exportadoras.

A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos: la descentralización en las autorizaciones fitosanitarias para disminuir el costo de los traslados que repercuten en la competitividad de las empresas;

A la Secretaría de Salud: hacer efectivo el certificado de exportación, homogeneizar los criterios de aplicación de los reglamentos y autorizar importación de materias primas, en especial de antibióticos.

A la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal(262): detener el aumento constante de las tarifas de energía eléctrica ya que provoca aumentos en los costos de producción, así como dar un trato preferencial a las ALTEX en cuanto a suministro de energía eléctrica.

A la Secretaría de Desarrollo Social: la creación de laboratorios para analizar niveles de contaminación de aguas, la construcción de nuevos cementerios industriales ya que son insuficientes los actuales, y que las autoridades se apeguen a los estándares internacionales de control ambiental.

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la eliminación de los cuellos de botella en materia de infraestructura y que el sistema de comunicación se actualice a las necesidades de las empresas.

Al BANCOMEXT (263): reducir sus tasas de interés y el retorno a la exención del componente inflacionario sobre los préstamos de fomento a la exportación que daba el Banco hasta 1989 ya que en otros países no existen conceptos de "utilité inflacionaria". También se le pide simplificar los trámites de financiamiento; agilizar el redescuento con los bancos comerciales y hacer eficientes las misiones comerciales de la institución en el exterior.

A pesar de todo esto, la respuesta del gobierno ha sido negativa (264). Por ejemplo, argumentando que a pesar de que el costo de la energía ha aumentado, este aumento es necesario para hacer más eficiente al sector en la satisfacción de los requerimientos energéticos del país. Y que, en comparación con Estados Unidos, los precios son

262 Hoy Secretaría de Energía.

263 Banco de Comercio Exterior.

264 Vid La Jornada, 5 de noviembre de 1992, p.35

competitivos. De hecho, la actual política de precios y tarifas reales para los bienes y servicios públicos se fundamenta en su costo de suministro, abandonando la vieja práctica de considerar como factor principal de cálculo el uso de los productos y de privilegiar sólo a ciertos sectores.

Otra negativa fue dada por el Bancomext ya que considera que el esquema de interés vigente es acorde con las condiciones macroeconómicas del país por lo que resulta imposible aplicar tasas de interés más bajas a las del mercado interno. Además, en caso de bajar las tasas de interés, sólo provocaría la inmediata aplicación de impuestos compensatorios por parte de los países-destino de las exportaciones mexicanas por considerarse un subsidio. Según el Banco, ahora la competitividad debe basarse fundamentalmente en menores costos de producción de bienes y/o prestación de servicios así como en la calidad y servicio al cliente, dejando a un lado las prácticas proteccionistas.

Con respecto a los cambios en las dependencias públicas encargadas de la política comercial en los últimos años, cabe señalar que el 25 de junio de 1989 el gobierno creó la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones (COMPEX), como organismo propositivo y ejecutivo. En esta Comisión participan representantes de los principales sectores económicos y buscan diseñar medidas que agilicen la actividad exportadora y que apoyen iniciativas concretas de ventas al exterior. También la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ha instalado el Consejo de Prácticas Comerciales Internacionales para asesorar a las autoridades sobre problemas de prácticas desleales de comercio, triangulación de mercados y reglas de origen, e integrado por especialistas públicos y privados. (265)

En la actualidad, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cuenta con dos subsecretarías ligadas directamente a la política de comercio exterior. Por un lado, la Subsecretaría de Comercio Exterior e Inversión Extranjera que maneja los aspectos operativos de la política comercial externa mexicana. Y la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales que se encarga de todos los asuntos relacionados con las recientes negociaciones del gobierno mexicano con otras naciones para disminuir los obstáculos al comercio internacional. En especial, se encarga de los acuerdos pactados a través del Tratado de Libre Comercio. (Organigrama III)

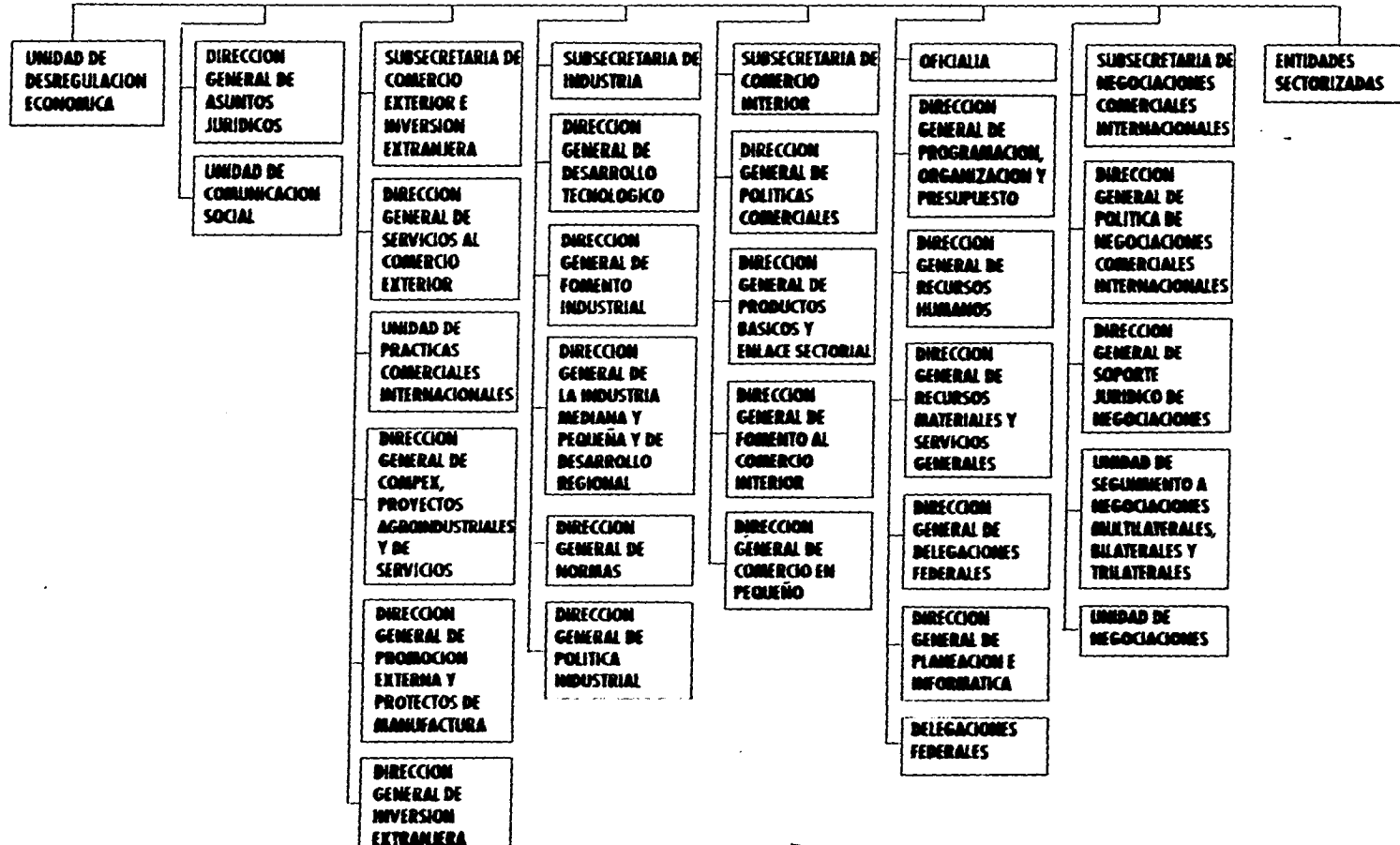
También a partir del Tratado, diversas secretarías, han tenido que reformar algunas de sus funciones para

265 Vid La Jornada, 2 de mayo de 1991, p.41

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

SECRETARIO

Organigrama III



establecer reglamentos comunes con sus contrapartes norteamericanas.

Sin embargo, un balance preliminar de la política de Promoción de Exportaciones en los últimos años permite afirmar que los resultados no han sido los esperados ya que el comercio exterior mexicano continúa caracterizándose por un déficit comercial creciente. Si se analiza la balanza comercial de éstos años se tiene que mientras que en 1988 era superavitaria por un valor de 1,667 millones de dólares (md), a partir de 1989 la situación es de constante déficit: de 2,596 md en éste año, de 4,434 md en 1990, de 11,064 md en 1991, de 15,934 md en 1992, de 13,481 md para 1993, y según datos recientes en 1994 fue de 20,000 md.

Las autoridades del país han afirmado reiteradamente que tal desequilibrio es transitorio ya que la mayoría de las importaciones corresponden a maquinaria para modernizar la planta productiva. (266) Lo cierto es que, hasta ahora son las importaciones de bienes intermedios y de consumo las que está creciendo más rápido que las compras de bienes de capital. En especial, se trata de las compras externas de insumos de las maquiladoras como partes eléctricas y electrónicas.

Por el lado de las exportaciones, éstas continúan comportándose erráticamente y respondiendo a problemas macroeconómicos como el tipo de cambio y los precios internacionales, y no a aspectos de eficiencia, calidad y productividad. Además, si bien se han dado avances en la sustitución de exportaciones petroleras por manufactureras, las autoridades reconocen que las exportaciones mexicanas mantienen aún su dependencia de las ventas externas de crudo, por lo que la disminución del precio internacional del petróleo ha sido una de las principales causas del déficit comercial. (267)

Si a esta situación desfavorable del comercio exterior añadimos que la economía mexicana no está creciendo, el problema se hace más complicado. Según cifras oficiales, en 1989 y 1990 el PIB creció por arriba de lo esperado: 3.4% en 1989 y 4.4% para 1990. Sin embargo, a partir de 1991 comenzó un proceso de recesión económica al crecer el PIB 3.6% en 1991, 2.7% en 1992 y 0.3% en 1993. Las autoridades explicaron la recesión como resultado de la modernización del aparato productivo que generaba retrasos y por el débil crecimiento de la economía estadounidense, principal mercado de los productos mexicanos.

266 Vid "Criterios Generales de Política Económica para 1994", en El Mercado de Valores, febrero de 1994, p.16

267 Vid el "Informe del Banco de México en 1991", en El Financiero, 7 de mayo de 1992, p.6A

Sin embargo, si para los teóricos de la ortodoxia, que apoyan la liberalización del mercado como condición para lograr el equilibrio comercial, el PIB se eleva (lo que se traduce en un aumento de importaciones), para no afectar tal equilibrio, deben operar fuerzas espontáneas autocorrectoras que a través del aumento de exportaciones restablezcan el equilibrio y no depriman la actividad económica.

Lo cierto es que en la economía mexicana no parecen existir tales mecanismos autocorrectores que eleven las exportaciones y disminuya el ritmo de crecimiento de las importaciones a niveles compatibles con el crecimiento de la producción nacional. Si las importaciones se están disparando en un momento de desaceleración económica, esto significa que los productos extranjeros están conquistando el mercado interno. Lo peor es que el gobierno mexicano desde 1992, ante el creciente desequilibrio externo (incluida la balanza comercial) ha decidido disminuir el ritmo de crecimiento del PIB, en lugar de buscar que el desequilibrio externo se ajustara al nivel de producción. Por ello se dice que el proceso fue inverso: desacelerar el crecimiento del PIB para hacerlo compatible con el lento crecimiento de las exportaciones mexicanas.

A todo esto hay que agregar los factores políticos que vienen a alterar las metas macroeconómicas. Por ejemplo, para 1994 el gobierno esperaba un crecimiento de la producción nacional en 3%, una inflación del 5% y tasas de interés del 12% anual con estabilidad cambiaria. Sin duda se trataba de metas optimistas tras los logros de los últimos años: el déficit financiero con relación al PIB que fue de 12.5% en 1988, pasó a un superávit de 0.5% en 1993, y la inflación disminuyó de 51.7% en 1988 a 8% en 1993. (268)

Pero los sucesos políticos vendrían a alterar tales proyecciones económicas. Cabe recordar que al inicio de 1994 el levantamiento armado en Chiapas y el asesinato del candidato oficial a la presidencia demostraron que los acontecimientos políticos tienen un impacto directo en el comportamiento de las principales variables económicas al provocar un contexto de incertidumbre.

Por ejemplo, después del asesinato de Colosio, los mercados financieros mexicanos se desequilibraron, la Bolsa Mexicana de Valores cayó 11% en tres días (por lo que se habló de un minicrack) y las reservas del Banco de México disminuyeron de 24.5 mil millones de dólares (md) hasta 13 mil md, según cifras oficiales ya que otras fuentes señalan

268 Los niveles inflacionarios durante los últimos años han sido: 52% en 1988, 19.7% en 1989, 29.5% en 1990, 18.8% en 1991, 11.9% en 1992 y para 1993 fue de 8%. Sin embargo, los niveles de inflación continuaron por arriba de las metas gubernamentales. Vid "Criterios Generales de Política Económica", en El Mercado de Valores, número 2 febrero de 1994, año LIV, p.9

que de 6 a 13 mil md salieron del país en esos días.(269) Esta inestabilidad ocasionó fuertes presiones para devaluar el peso y aumentar los precios pero el gobierno no tomó medidas al respecto.

Al finalizar el sexenio, la situación más crítica estaba en el desequilibrio externo como resultado de la importación de bienes mayor a la exportación y por la entrada de capitales externos. Cabe señalar que Salinas basó su estrategia económica en la entrada de inversión extranjera dado el escaso ahorro interno. Pero aquella no llegó en los montos esperados y de poco sirvió la flexibilización de los criterios en la Ley que regula la entrada y operación de capitales externos(270), porque los inversionistas extranjeros consideraron con temor la posibilidad de que las reformas neoliberales en México fueran reversibles y que las violaciones a los derechos humanos y la poca credibilidad en los procesos electorales siguieron pesando para crear un clima de inestabilidad político-social.

Otro grave problema es que gran parte del capital se ha ubicado en el sector bursátil por lo que se trata de recursos volátiles que en el momento que consideren en riesgo sus ganancias serán trasladados a otros países o mercados emergentes.(271)

El aspecto más criticable es que el déficit en cuenta corriente se está dando tanto con finanzas superavitarias como con una economía en recesión, siendo que históricamente el país incurría en déficit sólo por desajustes en las Finanzas Públicas y por una economía en expansión.(272) Esto refleja serios problemas de la estructura económica mexicana y que afectan directamente a la mayor parte de la población.

Según datos oficiales, hay 40 millones de pobres en México, de los cuales 8 viven en condiciones de extrema pobreza, es decir, que no cuentan con las condiciones de vida mínimas para sobrevivir.(273) Por eso, millones de

269 Vid El Financiero, 25 de abril de 1994, p.4

270 Vid el "Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera", en Excelsior 17 de mayo de 1989, sección Financiera.

271 Las concesiones fiscales y jurídicas así como las altas tasas de interés convierten a países subdesarrollados como México, Turquía, Hong Kong, Brasil y Argentina en mercados emergentes donde los inversionistas deseosos de ganancias rápidas depositan su dinero. Vid El Financiero, 20 de junio de 1994, p.5

272 Los datos del déficit en cuenta corriente son más que contundentes: en 1989 fue de 6,085 millones de dólares (md); de 7,113 md en 1990; de 14,892 md en 1991; de 24,904 md en 1992; de 23,393 md en 1993, y estimado de 27,000 md para 1994, el más alto de la historia del país. Datos tomados de El Financiero, 28 de junio de 1994, p.4

273 Vid el artículo de Arturo Damm, "Erradicando la pobreza", en El Financiero, 8 de noviembre de 1993, p.78

mexicanos tienen que emigrar a Estados Unidos o se incorporan a la economía informal como única opción de empleo. (274)

A pesar de todo esto, el presidente actual no ha planteado cambios de fondo en la política económica. Más bien la reafirma ya que, si bien reconoce que los éxitos económicos aún no se traducen en mayor bienestar social, los mecanismos que menciona para lograr esto son los mismos del sexenio salinista. Por ello, cabe esperar que la política neoliberal aplicada desde el gobierno de Miguel De la Madrid, y acentuada con Salinas, continúe con Zedillo. (275)

La pregunta obligada es saber si podrá resolver el desequilibrio externo sin afectar el nivel de crecimiento. Aquí cabe considerar que ello dependerá de la capacidad del Estado para inducir un aumento de divisas ya sea a través de si ahorro (Sustitución de Importaciones) o bien por la generación de las mismas (Promoción de Exportaciones). En el primer caso se enfrentaría el problema de cómo evitar la entrada de productos extranjeros sin ser proteccionista ya que se tiene un Tratado de Libre Comercio con el principal socio comercial de México.

En el segundo caso, si se opta por una política de subvaluación para promover ventas externas, se provoca el alza generalizada de precios, es decir, de nuevo se caería en un proceso inflacionario que tanto ha combatido el gobierno en los últimos años. Además, hasta ahora, las autoridades financieras mexicanas no han encontrado el tipo de cambio más adecuado para reactivar el dinamismo de las exportaciones sin generar presiones inflacionarias.

Con respecto al sector manufacturero, clave para fomentar las exportaciones no petroleras, a la luz de los resultados en los últimos años se aprecia que dicho sector tiene un saldo comercial negativo que crece constantemente y que son pocos los productos que logran colocarse en el exterior. Si bien es cierto que el sector manufacturero es el de mayor dinamismo en los últimos años, también es el principal promotor del déficit comercial ya que el mayor porcentaje de importaciones lo realiza la industria manufacturera. Otro problema del sector manufacturero es que la gran mayoría de las empresas no tiene capacidad de exportación ya que sólo el 2% tiene ventas externas (las llamadas ALTEX), mientras que el 98% lo constituyen empresas

274 La economía informal constituye la principal fuente de ingresos y de empleo de millones de personas que de otra forma no tendrían medios de subsistencia; agrupa a pequeñas unidades de producción y/o comercialización de bienes y servicios que no tienen acceso a créditos ni sus empleados derecho a la seguridad social.

275 Vid "Propuesta para la reactivación económica y el crecimiento sostenido", en Suplemento Especial de La Jornada, 7 de junio de 1994.

micro, pequeñas y medianas que ven a la exportación como una actividad marginal y ocasional.

Esta situación la ilustra el cuadro sobre las diez empresas exportadoras más importantes de México (276). En este cuadro se constata que excepto PEMEX, las tres empresas con mayor volumen de ventas externas son trasnacionales de origen estadounidense (Ford, Chrysler y General Motors) concentradas en el sector automotriz, sector que en los últimos años ha sido el de mayor dinamismo como exportador y que incluye industria terminal, de autopartes y empresas distribuidoras.

Sin embargo, se trata de empresas que se instalan en territorio mexicano para las fases terminales del producto y donde en términos de costo les conviene pagar la mano de trabajo mexicana barata. Otras se ubican en las áreas petroquímicas (Celanese) y electrónicas (IBM). Las únicas empresas mexicanas privadas entre las 10 altamente exportadoras son los monopolios como VITRO, ALFA, TELMEX, Mexicana de Aviación y Met-Mex Peñoles. (277)

Y para los primeros años de la presente década la tendencia continúa, como se desprende del análisis que hace la Revista Expansión. (278) Además, son tan fuertes estas trasnacionales que la Revista América Economía (279), destaca que dentro de las 10 exportadoras más importantes en Latinoamérica, en primer lugar está Petróleos de Venezuela, S.A (PDVSA), le sigue PEMEX, pero en tercero, quinto y sexto respectivamente la General Motors, la Chrysler y la Ford instaladas en México. En este sentido, Bernal Sahagún estima que "las trasnacionales controlan entre el 50 y el 55% de la producción nacional, entre el 35 y el 40% del comercio así como ramas completas de la petroquímica, la química, la industria del plástico, de autos, de alimentos procesados, electrónica, textiles y bebidas". (280)

Esto da como resultado una fuerte concentración de los productos exportables ya que sólo 10 productos participan en el 40% de las exportaciones totales: autos y partes, piezas para máquinas computadoras, productos de acero y vidrio, cables de electricidad y fibras sintéticas, así como servicios de telefonía y de transporte aéreo. En este punto

276 Vid el cuadro 47 en el anexo estadístico.

277 TELMEX, Aeroméxico, Mexicana de Aviación, y Altos Hornos fueron privatizadas entre 1989 y 1991.

278 Vid el "Informe Exclusivo" de la Revista Expansión, septiembre 30 de 1992, págs 105-147

279 Vid "Las doscientas mayores exportadoras de América Latina", en Revista América Economía, julio de 1993.

280 Bernal Sahagún, "La inversión extranjera en el TLC", en La integración de México a Norteamérica, op.cit. p.199

vale la pena preguntarse sobre el supuesto éxito exportador de México.

La cuestión más criticable dentro de este contexto es que también son las grandes empresas las causantes del déficit comercial mexicano en los últimos años porque son las importaciones temporales, las de menor grado de integración nacional, las que están creciendo de manera constante. Y dentro del TLC sin duda son las transnacionales las que pueden aprovechar mejor las ventajas del libre comercio por su capital, tecnología, mercadotecnia y participación sólida en el comercio internacional.

Sólo así se entiende que sean estas empresas las grandes promotoras de los acuerdos de libre comercio. Como afirma Ortiz Wadgymar, "las transnacionales han auspiciado y financiado una propaganda, tanto en círculos empresariales y académicos como en medios masivos de comunicación, que tiene como propósito convencer a la opinión pública acerca de las bondades del libre comercio en el que las únicas beneficiadas son las propias empresas transnacionales".(281)

A todo ello hay que agregar que el gobierno mexicano, en los últimos años, ha planteado como política industrial la terminación de la estructura proteccionista que desde el gobierno delamadrista se había comenzado a trabajar.(282) Fue así se ha avanzado en la racionalización de la protección para llegar a un arancel promedio de 9.5%, uno máximo de 20% y sólo 1.7% de las fracciones de la TIGI sujetas a permiso previo, todos ellos niveles inferiores incluso que los países más desarrollados.

A pesar de que los dirigentes empresariales han expresado en distintos medios que en los últimos dos gobiernos no se ha aplicado un programa de fomento industrial efectivo, que cada sexenio la política es borrón y cuenta nueva por lo que los programas no se cumplen, y que en ese lapso la planta productiva ha vivido un grave desmantelamiento,(283) el gobierno ha señalado que el Programa de Fomento Industrial no puede basarse en subsidios, proteccionismo o treguas fiscales que no resuelven a fondo los problemas del sector productivo; y que sólo se apoyará a los sectores que han probado en los últimos años tener capacidad de crecimiento y orientación exportadora.

281 Ortiz Wadgymar, "El neoproteccionismo de Estados Unidos", en La integración de México, op. cit. p.45

282 Como se vió en el capítulo 4, con la apertura económica y comercial sólo pocas industrias, las de mayor capital, tecnología y experiencia en mercados internacionales lograron sobrevivir. Pero el resto del sector productivo en México no tuvo capacidad de competir por su cuenta. El resultado fue la invasión de importaciones de bienes análogos y el agotamiento del precoz dinamismo de las exportaciones mexicanas en su fase de despegue.

283 Vid El Financiero, 11 de febrero de 1994, p.22

Lo cierto es que hace falta una política industrial que guíe los cambios ocurridos en la estructura industrial porque ahí están los problemas y que las autoridades comprendan que no se puede dejar sin apoyos al sector productivo bajo una supuesta competencia donde las empresas mexicanas de antemano están perdidas. Los resultados nacionales y los ejemplos internacionales constatan que la industrialización no se consigue abandonando a la industria a las libres fuerzas del mercado porque éste no es un mundo perfecto sino que se necesita una estrategia que cambie proteccionismo y fomento en ciertas áreas productivas, dependiendo del grado de productividad y de competencia.

Sobretudo, se necesita de una política industrial que propicie el desarrollo tecnológico y de personal calificado para que la nueva cultura mexicana sea de conquistar mercados. Esto implica, evidentemente, la concertación entre las políticas industriales, de comercio exterior, fiscal, crediticia y cambiaria. (284)

Otro problema que enfrenta el comercio exterior mexicano es con relación a la diversificación de mercados y de productos. Con relación a la primera, a pesar de los programas para aumentar las relaciones comerciales con todas las regiones del mundo, hasta la actualidad no se ha dado tal diversificación sino que, después de una década de apertura, ha sucedido lo contrario, es decir, ha habido concentración de. La principal razón de ello es que México realiza el 70% de sus transacciones comerciales con Estados Unidos y la tendencia es aumentar esta relación tras el Tratado de Libre Comercio.

Y aunque es cierto que el gobierno mexicano ha estado negociando diversos acuerdos comerciales con otras naciones como Chile, Colombia-Venezuela, Centroamérica, con la Unión Europea, y participa en los principales foros mundiales de comercio como el GATT, la nueva OMC y la Cuenca del Pacífico, los empresarios mexicanos mantienen la idea de que no vale la pena incursionar en mercados desconocidos y lejanos mientras que se tiene a un vecino en el norte, que con todo y su política comercial proteccionista, les compra el 68% de lo que exportan.

Algunos abogan por una mayor integración comercial con América Latina, pero es difícil ya que ésta región absorbe una pequeña parte de las exportaciones mexicanas y hay poco interés por parte de sus gobiernos para comerciar con México. Por eso, las autoridades mexicanas prefieren mantener sus relaciones comerciales con Estados Unidos en buen

284 Un libro de sumo interés sobre este tema es Kurt Inger, Las exportaciones mexicanas ante la restructuración industrial internacional.

término. Como dicen algunos analistas, con relación al Tratado, "asegurarse contra el proteccionismo de su mercado más importante pareció una decisión más sabia que ir tras la quimera de la diversificación comercial".(285)

La situación en cuanto a diversificación de productos es bastante similar ya que el 60% de las ventas externas está concentrado en diez productos: autos y partes, piezas para máquinas computadoras, productos de acero y vidrio, cables de electricidad y fibras sintéticas, así como servicios de telefonía y de transporte aéreo. Y como ya se ha dicho, se trata de productos que elaboran las grandes trasnacionales. Según datos de la ANIERM el 90% de las empresas mexicanas son medianas y pequeñas, y del 100% sólo el 6% tiene controlado el comercio exterior.(286) También, según la Revista Expansión, 500 empresas concentran el 74% de las exportaciones a la cabeza de PEMEX y las trasnacionales como Chysler, General Motors y Nestlé.(287) De ambos análisis se desprende que dichas trasnacionales monopolizan las actividades de importación y exportación en el país. Por ello es urgente que el próximo gobierno mexicano fomente la actividad exportadora entre las medianas y pequeñas empresas porque de otra forma México se volverá país maquilador.

3. El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.

Si bien al inicio del sexenio de Salinas de Gortari se habló de "negociaciones multilaterales y bilaterales que facilitarían el acceso de los productos mexicanos a otros mercados dado que el entorno internacional se caracterizaba por la aguda competencia, la tendencia a la constitución de bloques y amenazas de políticas proteccionistas, situación que no garantizaba reciprocidad a la apertura comercial de México"(288), el gobierno no se había planteado la posibilidad de un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con Estados Unidos, su principal socio comercial.(289)

Sin embargo, a finales de 1989, el gobierno salinista analizó más profundamente esta posibilidad por varios

285 Delal Baer, "¿Qué hacer con el TLC?" en Revista Nexos, número 167, noviembre de 1991, p.36

286 Vid La Jornada, 24 de febrero de 1993, p.12

287 Vid La Jornada, 23 de agosto de 1994, p.42

288 Vid Pedro Noyola, "La Modernización Económica y el Nuevo Enfoque de la SECOFI", en Revista de Administración Pública, septiembre-diciembre, núm 75, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1989, p. 28

289 Un ALC es un contrato mediante el cual las partes se comprometen a eliminar barreras arancelarias y no arancelarias que obstaculizan el intercambio comercial así como establece foros para dirimir controversias y disputas.

motivos, entre ellos: un contexto mundial caracterizado por la integración en bloques económicos, el lento avance en las negociaciones del GATT, la reciprocidad nula a la apertura comercial llevada a cabo desde 1986, la negativa europea y japonesa para invertir en México, y sobretudo el reforzamiento de la política proteccionista de Estados Unidos, nación con la cual México tiene una gran dependencia económica y comercial. (290).

En octubre de 1989 Salinas de Gortari declaraba en Estados Unidos : "Es tiempo de reconocer con objetividad que todo lo que afecta a un país repercute en el otro. Como en toda relación fronteriza es natural que existan diferencias pero también muchas coincidencias, por lo que deseamos un acuerdo bilateral, sector por sector, que abata las barreras comerciales y que permita crear más empleos para que los mexicanos no emigren hacia Estados Unidos." (291)

También en esos días, la Cámara de Representantes de Estados Unidos solicitó a la USITC (Comisión de Comercio Internacional de E.U por sus siglas en inglés) un análisis sobre la política económica y comercial de México. Esta Comisión concluyó que México era de interés estratégico para aquella nación y que el gobierno salinista mostraba amplia disposición para cambiar su política proteccionista y optar por una mayor apertura. Además, el Senado de Estados Unidos recomendó celebrar un ALC con México no sólo para liberalizar el intercambio de bienes sino también de capitales y servicios, y de paso conseguir mayor cooperación de la parte mexicana en cuestiones del combate al narcotráfico y de control a la emigración de miles de personas.

A partir de entonces, el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLC) se ha vuelto uno de los temas de mayor importancia nacional y ocupa la atención de las discusiones a todos los niveles y ángulos ninguno excluyente de los otros. Sin embargo, en el poco tiempo de vigencia que tiene, resulta prematuro establecer ideas definitivas o indiscutibles sobre sus repercusiones políticas, económicas y sociales, aunque se pueden inferir algunas hipótesis sin tratarse a fondo porque está fuera de los alcances de este trabajo.

Hay que partir señalando que en los años ochenta Estados Unidos vió en los acuerdos de libre comercio la opción más viable para crear las condiciones que le ayudaran a recuperar su competitividad internacional frente a Europa Occidental, Japón y el sureste de Asia. Para 1988, Estados

290 Casi dos terceras partes del comercio exterior mexicano, el 65% de inversión extranjera, el 90% de las maquiladoras y el 30% de acreedores es de origen estadounidense.

291 Vid Salinas ante el Congreso de Estados Unidos, en Revista de Comercio Exterior, octubre de 1989, p.910

Unidos firmó un Acuerdo de Libre Comercio con Canadá para liberalizar su comercio de bienes y de servicios así como el flujo de inversiones, y para defenderse mutuamente del proteccionismo de otras regiones.⁽²⁹²⁾ Con este Acuerdo, Canadá buscaba eliminar la incertidumbre en la política comercial de Estados Unidos y así poder asegurar el acceso de sus productos a dicho país. Pero a cambio de ello Canadá cedió en puntos que anteriormente había defendido.

En primer lugar, Estados Unidos logró que Canadá sujetara su política petrolera a las necesidades de aquel país al compartir sus recursos energéticos en tiempos de escasez. En segundo lugar, liberó los servicios financieros donde los bancos de Estados Unidos tenían mayores ventajas sobre sus bancos. Y en tercer lugar, Canadá no logró evitar la Ley comercial de Estados Unidos (The Omnibus Trade Act) que hacía letra muerta muchas disposiciones del ALC y mantenía los mecanismos de defensa para la planta productiva nacional. También Estados Unidos mantuvo vigente el acta de compra obligatoria (Buy American Act) que obligaba al gobierno a dar preferencias en sus compras a los productores nacionales. Canadá sólo pudo mantener cerradas las áreas culturales como la radio, la televisión y las publicaciones ya que consideraba que el acceso de sus contrapartes estadounidenses atentaría contra su identidad cultural.

Por todo ello, los resultados del ALC para Canadá no fueron los esperados ya que continuaron los obstáculos a sus productos para ingresar al mercado de Estados Unidos. De hecho, en 1990 el Parlamento de Canadá consideró que continuaba prevaleciendo el enfoque de la letra de la ley y no el espíritu de cooperación entre las empresas y gobierno de Estados Unidos, por lo que había decepción entre los que esperaban una atmósfera de mayor cooperación en vez de continuar en la política de hostigamiento.⁽²⁹³⁾

Lo cierto es que Estados Unidos siempre ha mantenido una política proteccionista de su mercado y planta productiva, sobretodo después de su declive como nación económicamente hegemónica. Como ya he señalado, Estados Unidos tiene grandes problemas para mantenerse como líder de la economía mundial frente al avance de naciones como Alemania y Japón, razón por la cual, lejos de llevar a la práctica lo que propone en la retórica del libre cambio, ha aumentado sus mecanismos proteccionistas a través de sus

²⁹² Vid. Pedro Castro, "El Acuerdo Comercial entre Canadá y Estados Unidos: implicaciones para México", en Revista de Comercio Exterior, abril de 1989 p.339-347 y José Tavares, "Integración económica en América del Norte", en Revista de Comercio Exterior, agosto de 1990 p.739-744

²⁹³ G. Helleiner, "Consideraciones sobre un área de libre comercio", en Vega Cánovas, op.cit. p.268

leyes comerciales que tienen restricciones como la llamada "cláusula del abuelo" y la "Implementation Act". (294)

De hecho, la Ley de Comercio de 1974 dotó al presidente de un fuerte poder discrecional para interpretar la ley en función de sus intereses. (295) En la Ley Comercial de 1976 se instrumentó por vez primera el Sistema General de Preferencias, sistema que Estados Unidos ha convertido en un poderoso instrumento para presionar a los países a cambiar aspectos incluso no relacionados con su política comercial. (296) La Ley Comercial de 1979 resultó ser la más proteccionista de todas al aplicar impuestos compensatorios a las importaciones que las autoridades estadounidenses consideraran ser subsidiadas y sólo otorgaba la prueba de daño a países que firmaran el Código sobre subsidios e impuestos compensatorios del GATT.

Como a lo largo de los años ochenta el déficit comercial aumentó, también lo hicieron las medidas proteccionistas a través de la Ley de Comercio de 1988. Concretamente, el artículo 201 liberaba a Estados Unidos de sus obligaciones con el GATT para proteger a su industria a través de salvaguardas, cuotas y cláusulas de escape. Además tenía una larga lista de lo que consideraba dumping, incluyendo subsidios comunes en todos los países. (297)

También la estrategia económica de Clinton considera al comercio exterior como prioritario y exige reciprocidad a los países que comercian con su nación. (298) En especial, es importante mencionar que el equipo económico de Clinton, al contrario de la teoría neoliberal de los "Chicago Boys", prefiere políticas de fuerte intervencionismo estatal para sacar a la economía estadounidense de la recesión y para recuperar su liderazgo económico. Así, cabe esperar que en los próximos años el gobierno de Estados Unidos practique el comercio dirigido y las medidas proteccionistas aumenten.

294 La primera se refiere a las salvaguardas para invalidar una ley por otra aprobada con anterioridad y que se refiere casi siempre a aspectos sanitarios, laborales, ambientales, de protección al consumidor y de seguridad nacional. La segunda es el recurso del Congreso de Estados Unidos para interpretar la ley según el interés nacional. Ambas medidas aumentan el grado de discrecionalidad en la aplicación de la ley comercial de Estados Unidos.

295 Vid el artículo de César Sepúlveda, "La Ley Comercial de E.U", en El Trimestre Económico, enero-marzo de 1976.

296 Vid Barragán, "El SOP de Estados Unidos", en Revista de Comercio Exterior, octubre de 1981, p.1119-1128

297 Vid. Torres y Solís, "Ley de Comercio de Estados Unidos", en Revista de Comercio Exterior, junio de 1989, p.490-496

298 Clinton declaró que para los socios comerciales de Estados Unidos se acabaron los viajes de mosca a costa de la prosperidad de su nación y quien quiera vender ahí deberá abrir recíprocamente su mercado. Vid Excelsior 3 de febrero de 1991.

En general, la política económica y comercial de Estados Unidos está dominada por "razones de seguridad nacional" que no es otra cosa que aplicar sanciones a países que atentan contra sus intereses estratégicos. Y uno de los países más perjudicados por el proteccionismo estadounidense ha sido México dada su dependencia comercial con este país. A pesar de ello, entre los países latinoamericanos, México juega un papel estratégico por su cercanía geográfica, sus recursos energéticos, y su mano de trabajo barata. Corro afirma que para Estados Unidos, "México es un puente de reconquista del espacio perdido en su propio territorio, y para la recuperación de otros espacios internacionales; es la salida al problema del déficit comercial estadounidense y se abre una perspectiva de solución a la tendencia recesiva de Estados Unidos a mediano y largo plazo."⁽²⁹⁹⁾ Sin embargo, para algunos analistas, el futuro económico de Estados Unidos continuará en la línea de la recesión e inflación.⁽³⁰⁰⁾

Cuando se iniciaron las negociaciones, el TLC fue presentado por los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá como el mecanismo que beneficiaría a toda la región al atraer mayor inversión, productividad y competitividad, y crear más empleos. También se habló que las diferencias de estructura económica, de avance tecnológico y desarrollo social no afectarían los términos del intercambio y con los años dichas diferencias desaparecerían.

En el caso de México, el gobierno describió al TLC como un proceso donde todos ganarían al aumentar el nivel de inversión y su impacto sobre el empleo y la tecnología. Además, el TLC ayudaría a transformar a la clase empresarial, tradicionalmente pasiva y acostumbrada al proteccionismo estatal, en productores eficientes, competitivos y en exportadores agresivos.

El gobierno canadiense buscaba corregir algunos de los puntos del ALC con Estados Unidos y en los cuales había salido perjudicado como en materia energética e hidráulica, subvenciones y dumpings, además de aumentar sus ventas externas hacia México.

El gobierno de Estados Unidos era quien tenía objetivos más ambiciosos ya que no sólo perseguía intereses comerciales sino también lo vió como un instrumento estratégico y geopolítico en un mundo más competitivo. Así, además de beneficiarse económicamente de la prosperidad de México al disminuir el flujo migratorio y aumentar el poder

²⁹⁹ Bernardo Corro, "Apertura comercial de México", en Revista de Comercio Exterior, julio de 1991, p. 676-681

³⁰⁰ Por ejemplo, el PNB de esa nación creció 2.4% en 1989, 1.0% en 1990, -0.3% en 1991, 1.2% en 1992 y para 1993 3.2%. Se espera crezca 3% en 1994. Vid W.Claines, "Perspectivas de Estados Unidos", en Vega Cánovas, op.cit. p. 217-240.

adquisitivo de los mexicanos que se traduciría en mayores compras de productos norteamericanos, Estados Unidos buscaría un trato nacional a sus inversionistas, asegurarse el suministro de energéticos, atacar en parte el problema del tráfico de drogas y mantener la estabilidad social en su vecino del sur y puente para toda Latinoamérica. En este sentido se entiende la declaración de su embajador en México al señalar, en un cable al Departamento de Estado, que desde una perspectiva de política exterior, el TLC institucionalizaría la aceptación de una orientación estadounidense en las relaciones externas de México. (301)

En febrero de 1990 iniciaron las reuniones en privado entre las autoridades mexicanas y estadounidenses a pesar de que oficialmente siempre se había negado tal posibilidad. (302) Por ello, hubo malestar entre los mexicanos al enterarse por un periódico estadounidense (The Wall Street Journal, 27 de marzo de 1990) que Córdoba, jefe de asesores del presidente Salinas, y Serra Puche, secretario de Comercio, habían ido a Washington a negociar un acuerdo comercial.

Para mitigar el descontento, el gobierno mexicano realizó el llamado "Foro Nacional de Consulta sobre las relaciones comerciales de México con el mundo", entre el 5 de abril y el 21 de mayo, y donde el Senado Mexicano, de mayoría priísta, llegó a la conclusión de que México debería optar por un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos en virtud de la localización geográfica de México, de la historia de sus relaciones comerciales y del potencial complementario de su economía con relación a Estados Unidos. (303)

Los partidos de oposición como el PAN y el PRD pidieron que se realizara un referéndum entre la población para saber si contaba con la aprobación de los mexicanos. Pero el gobierno mexicano siempre dió a las negociaciones del TLC el carácter de asunto de seguridad nacional o de secreto de Estado bajo el pretexto de que se perdía fuerza negociadora, y las convirtió en un proceso cerrado con supuestos representantes obreros, campesinos, empresariales y académicos pero donde sólo dominó el criterio oficial. Así, se impidió cualquier debate público y los ciudadanos, al no contar con información, no pudieron formar su propia opinión a favor o en contra del acuerdo comercial. Lo más grave es que, mientras en Estados Unidos y Canadá hubo infinidad de debates por parte de sindicatos, grupos ecologistas, organizaciones de derechos humanos, empresarios y

³⁰¹ Vid Revista Proceso, 13 de mayo de 1991 p. 7

³⁰² Vid Ortega Venzar, "Crónica de una apertura anunciada", en Revista Expansión, número 545, 18 de julio de 1990, p. 42

³⁰³ Vid "Foro Nacional de Consulta", en Memorias del Senado de la República, Tomo II, México 1990, p. 293

profesionales, para apoyar o rechazar el acuerdo comercial, en México los intentos por abrir un verdadero debate fueron anulados por el gobierno al grado de que algunos opositores buscaron un foro en Estados Unidos para expresar sus opiniones.

En junio de 1990, Salinas y Bush se entrevistaron y concluyeron que un acuerdo de libre comercio era la mejor alternativa para mejorar las relaciones económicas y comerciales bilaterales. Pronto sus funcionarios de comercio, Carla Hills y Serra Puche iniciaron los trabajos preparatorios del acuerdo. El 5 de septiembre de 1990, es decir, a dos días de que iniciaran las negociaciones formales, el gobierno mexicano creó la Oficina de Negociaciones a cargo de Herminio Blanco y la Comisión Intersecretarial de negociaciones compuesta por las siguientes secretarías: de Comercio y Fomento Industrial, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Programación y Presupuesto, del Trabajo, y por el Banco de México y la Presidencia de la República. También creó un Consejo Asesor de negociaciones presidido por la SECOFI y por representantes del sector académico, agropecuario, empresarial, laboral, público, y por miembros de la COECE. (304)

A finales de septiembre, Bush solicitó a su Congreso la autorización para negociar el acuerdo comercial con México bajo el mecanismo expedito de Fast Track. (305)

Para febrero de 1991, Canadá anunció su deseo de participar en las negociaciones comerciales entre México y Estados Unidos, situación que no le gustó mucho al gobierno mexicano ya que temía que el nuevo acuerdo sólo fuera extensión de lo que se había negociado en el ALC entre Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, tuvo que aceptar la participación de Canadá ante la presión estadounidense.

Las negociaciones formales iniciaron el 12 de junio de 1991 en Toronto, con seis grandes temas a tratar: acceso a mercados, reglas contra prácticas desleales de comercio, inversión extranjera, propiedad intelectual, comercio de servicios y solución de controversias. Además, se integraron 18 grupos de trabajo: Aranceles y barreras no arancelarias, Reglas de Origen, Compras del sector público, Agricultura, Sector automotriz, Otros sectores industriales, Salvaguardas, Antidumping, subsidios e impuestos

304 El 4 de junio de 1990 se creó la Coordinadora Empresarial de Comercio Exterior (COECE) como organismo del sector privado en las negociaciones de un acuerdo comercial con Estados Unidos.

305 Proceso por el cual el Congreso de Estados Unidos cede su derecho de participar directamente en las negociaciones comerciales para dárselo al presidente. Y sólo puede aprobar en bloque el documento y convertirlo en ley o rechazarlo y obligar al Poder Ejecutivo a renegociarlo.

compensatorios, Normas, Servicios, Servicios Financieros, Seguros, Transporte terrestre, Telecomunicaciones, Otros servicios, Inversión, Propiedad Intelectual y Solución de controversias.

Después de varios meses de discusiones trilaterales, a través de 11 reuniones de los grupos de trabajo (reuniones plenarias de negociaciones) y de 7 reuniones ministeriales, llevadas a cabo entre julio de 1991 y julio de 1992 en distintas ciudades de los tres países, el día 12 de agosto de 1992 concluyeron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá con un texto de 22 capítulos y más de mil quinientas páginas.

Salinas en un mensaje a la nación dijo que el TLC se había ajustado a los mandatos de la Constitución, en especial sobre la propiedad y control del petróleo por parte de los mexicanos y que significaría más y mejores trabajos remunerados así como mayor capacidad para atraer capitales e inversiones. Sin embargo, también reconoció que el TLC no sería la varita mágica que traería beneficios de inmediato sino que era el primer paso para lograr el bienestar social. (306)

Dicho Tratado fue rubricado por los presidentes en octubre de 1992 para luego ser discutido en cada uno de los Congresos de las tres naciones. Sin embargo, la batalla más difícil estaría en Estados Unidos ya que su Congreso, a diferencia del mexicano, tiene un papel primordial en la formulación de la política de comercio exterior. Por eso, el Poder Ejecutivo de esta nación y el gobierno mexicano tuvieron que gastar cuantiosos recursos para convencer a los legisladores estadounidenses que votaran a favor, actividad que se conoce como Cabildeo.

A pesar de esto, los legisladores del vecino norte se detuvieron para criticar abiertamente al gobierno mexicano como uno de los más corruptos de la historia, a la economía, al sistema político y a la mano de trabajo barata de México. Además, los grupos opositores estadounidenses siempre argumentaron que un acuerdo comercial llevaría a los inversionistas hacia México donde no había controles ambientales y la fuerza de trabajo era muy barata, provocando mayor desempleo en Estados Unidos. También señalaron que México sería utilizado como plataforma de exportación por parte de empresas asiáticas. Además, una vez que Clinton ganó la presidencia en noviembre de 1992, anunció que apoyaba el TLC siempre y cuando se respetaran las leyes laborales y ambientales. Pero también exhortó a los congresistas a aprobarlo para no poner en riesgo la reforma política y económica en México. (307)

106 Vid Excelsior, 13 de agosto de 1992, p.1

107 Vid Excelsior, 16 de abril de 1993, p.1

Al final, casi un año después, usando más argumentos políticos que económicos al considerar que era más probable que México caminara hacia la democracia con TLC que sin él, lo aprobaron. Con 234 votos a favor y 220 en contra la Cámara de Representantes se inclinó por el TLC (308). Pero vale la pena mencionar que fue el voto de los republicanos (134) y no el demócrata (102) el que le dió la victoria al gobierno lo que resulta un costo político muy alto para Clinton ya que ignoró a los opositores como dirigentes sindicales, ecologistas, defensores de los derechos humanos, y quienes apoyaron fuertemente su candidatura a la presidencia.

En México no hubo necesidad de convencer a los legisladores ya que es mayoría priísta y hay un predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo. La Cámara de Diputados, donde hay cierto número de representantes de oposición, no tiene derecho a participar ya que la Constitución establece que es sólo de competencia del Senado la ratificación de acuerdos internacionales. Recuérdese que, desde la Constitución de Cádiz hasta 1951, el Poder Legislativo tenía la facultad constitucional de definir la política de comercio exterior. Pero a partir de ese año se agregó un segundo párrafo al artículo 133 para otorgar al Poder Ejecutivo la facultad de aumentar, disminuir o suprimir aranceles así como limitar importaciones y exportaciones según el interés económico nacional.

En México, el texto final se publicó dos días antes de ponerse en marcha, es decir, el 30 de diciembre de 1993, comprendiendo los siguientes temas:

a) Desgravación arancelaria (acceso a mercados):

El TLC preve cuatro plazos de desgravación arancelaria, considerando como punto de partida las tasas vigentes al primero de julio de 1991:

- 1.- Eliminación inmediata de aranceles: Estados Unidos desgrava el 84% de las exportaciones mexicanas no petroleras y Canadá el 79%; mientras que México elimina el 43% y el 41% de sus aranceles respectivamente para ambas naciones.
- 2.- Eliminación en 5 años: Estados Unidos y Canadá liberarán otro 8% de las ventas externas mexicanas no petroleras, y México liberará aranceles en 18% y el 19% respectivamente.
- 3.- Desgravación a 10 años: Estados Unidos eliminará el 7% y Canadá el 12% de las exportaciones mexicanas no petroleras y México el 38% de ambas naciones.

4.- Desgravación a 15 años: Las partes eliminarán los aranceles restantes. Aquí México se beneficia en productos sensibles como el maíz, el frijol y la leche en polvo que hasta ese lapso eliminan aranceles.

5.- También, se eliminan todas las restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones de los tres países, como son las cuotas, las licencias y los permisos previos, excepto en casos de protección a la vida y al medio ambiente.

Cabe señalar que en el Anexo de Desgravación Arancelaria quedó protegido el SGP (Sistema Generalizado de Preferencias) que México utiliza para introducir libre de aranceles cerca de 5 mil millones de dólares (md) anuales en exportaciones hacia E.U, es decir, más del 16% de las ventas mexicanas hacia aquel país. (309) El problema es que pocos son los productos que saben aprovechar este sistema como son vegetales y animales, aceites y grasas animales y vegetales, productos de cuero, de piel y de madera, mientras que es desaprovechado por textiles, químicos y papel, entre otros.

b) Agricultura:

En México, desde los años sesenta se ha estado sacrificando al campo y se ha desmantelado la estructura proteccionista estatal que lo apoyaba en beneficio del sector industrial. El resultado ha sido escasa inversión pública y privada, atraso tecnológico, inadecuada infraestructura, problemas de comercialización y transporte, por lo que ha habido una transferencia de tierras y productos de los campesinos a las grandes empresas agroindustriales, muchas de ellas de origen externo. Pero sobretodo la pauperización de los millones de mexicanos que dependen del campo.

Por el contrario, en Estado Unidos y Canadá el sector agrícola no sólo es una de las áreas de mayor inversión pública sino que también cuenta con una compleja estructura proteccionista que los ha llevado a ser los grandes exportadores de productos agropecuarios a nivel mundial. Por ello, ante el TLC no son muchos los productos agrícolas que puedan competir exitosamente en el comercio de la región, al grado que el gobierno canadiense reconoció que México, al no subsidiar al campo, estaba en desventaja por lo que debía negociar aranceles más altos para ponerse en igualdad de circunstancias. (310)

Para mitigar un poco tal desigualdad, el texto incluyó un mecanismo transitorio de salvaguardas que consiste en

309 Vid El Financiero, 11 de agosto del 93, p.20

310 Vid La Jornada, 15 de mayo de 1991, p.25

apoyar programas de investigación y de infraestructura, y para México la importación libre de aranceles de equipo de trabajo como tractores, incubadoras, segadoras, empacadoras y fertilizantes. También se contemplan apoyos internos y subsidios temporales a la exportación, siempre y cuando no distorsionen el comercio y las reglas del GATT. Además, el TLC estableció el sistema de cuotas-arancel que consiste en la importación libre de impuestos para determinada cantidad de un producto y si sobrepasa esa cantidad se le aplica un arancel que disminuirá gradualmente hasta llegar a cero en 10 ó 15 años, dependiendo de la sensibilidad del producto.

Pero en los hechos, pocos fueron los productos agropecuarios mexicanos que quedaron protegidos de la apertura ante el TLC ya que las barreras arancelarias entre los tres países se eliminarán en un periodo no mayor a 10 años. A ello hay que agregar que se establecieron una serie de medidas sanitarias y fitosanitarias que en el papel buscan proteger la salud humana, vegetal y animal, pero en la realidad son utilizadas como pretexto para bloquear la entrada de sus competidores de la región.

Habrá que esperar que el programa gubernamental de México para apoyar al campo, denominado PROCAMPO, realmente cumpla el objetivo de compensar a los agricultores nacionales contra la competencia desigual de sus contrapartes norteamericanas.

c) Energéticos y Petroquímica básica:

Sin duda fue uno de los temas más polémicos en las negociaciones del TLC dado que Estados Unidos es el mayor consumidor de energéticos del mundo, mientras que México y Canadá, además de tenerlos en abundancia, contaban con serias restricciones constitucionales para permitir la propiedad privada nacional o extranjera en esta área (petróleo crudo, gas, productos refinados, petroquímicos básicos, carbón, electricidad y energía nuclear).

En el fondo, el interés principal de Estados Unidos no era la propiedad del petróleo sino que se produjera según sus necesidades. Más para el gobierno mexicano, el petróleo continúa siendo estratégico tanto en lo económico (representa la mayor entrada de divisas y quien financia al sector público) como en lo político (es una de las principales banderas de una conquista popular y que legitima a la clase política). Por ello, a pesar de que los congresistas de Estados Unidos buscaban negociar cláusulas en el TLC que alteraran los postulados de la Constitución Mexicana permitiendo que sus inversionistas fueran dueños de pozos, equipo y refinerías (311), y demandaron que no se

311 Vid El Financiero, 10 de julio de 1991, p.1

aceptara un TLC que excluyera el petróleo (312), el presidente de México siempre reiteró que los energéticos estaban fuera de las negociaciones. (313)

Además, se dice que el Banco Mundial, a pesar de las protestas en Estados Unidos, siempre presionó para no privatizar Petróleos Mexicanos (PEMEX) ya que es la principal garantía de México para poder pagar su deuda externa. (314) También, es posible afirmar que Salinas no podía abrir a PEMEX de golpe a la inversión extranjera ya que limitaría las posibilidades del candidato oficial para llegar a la presidencia y enfrentaría una cruzada nacionalista por parte de los partidos de oposición.

Después de las negociaciones, los resultados para el sector energético fueron los siguientes. En primer lugar, las partes confirmaron el pleno respeto a sus constituciones, aunque también se reconoce la necesidad de liberalizar gradualmente este sector. Así, el Estado Mexicano mantiene la soberanía y el dominio directo sobre el petróleo, gas, refinados y petroquímicos así como su independencia para no garantizar el abasto de crudo a Estados Unidos y de establecer su política de producción y comercialización.

En segundo lugar, quedó negociado que no habría contratos de riesgo entre PEMEX y las empresas que le prestaran servicios, es decir, la paraestatal debería pagar con dinero y no con crudo a dichas empresas. Además, PEMEX conservó el monopolio de las gasolineras para mantener la política gubernamental de precios estratégicos. En tercer lugar, se estableció que, conforme a las reglas del GATT, un país no puede imponer precios, impuestos, derechos ó cargas a la importación y exportación de energéticos, a menos que esos mismos límites sean aplicados también al consumo interno de dichos bienes. Y en cuarto lugar, el Estado Mexicano mantuvo la exclusividad en la propiedad, inversión y comercialización de petróleo, gas, refinación, petroquímica básica, energía nuclear y electricidad, aunque ello no excluye que la inversión privada nacional y extranjera participen indirectamente en este sector a través de la prestación de servicios y financiamiento.

Pero también es cierto que PEMEX se ha ido privatizando a través de una serie de acuerdos "creativos" que han permitido la entrada de inversión extranjera en el sector energético mexicano. Así, bajo el argumento de modernizar su infraestructura, la paraestatal más importante del país, es transformada en un holding a cargo de 7 empresas

312 Vid El Financiero, 27 de febrero de 1992, p.1

313 Vid las palabras de Salinas al celebrar un aniversario más de la Expropiación Petrolera, en La Jornada 19 de marzo de 1992, p.1

314 Vid El Financiero, 24 de junio de 1992, p.20

descentralizadas que se dedican cada una a las tareas que hacía PEMEX en conjunto, pero donde también se permiten la entrada de inversión privada.

Con relación a la industria petroquímica, desde 1986, el gobierno mexicano ha venido modificando la lista que integra los petroquímicos considerados como básicos (por ley reservados al Estado) y de un total de 70 productos que existían en dicho año, para agosto de 1992 el gobierno anunció que sólo clasificaban 8 como básicos: etano, propano, butano, pentano, hexano, heptano, humo negro y naftas, (315) y el resto pasaba a formar parte de la industria petroquímica secundaria donde sí puede haber inversión privada pero sobre la base de un criterio técnico de una muy dudosa consistencia. (316) Por ejemplo, se eliminó el etileno como básico, producto que había sido la columna vertebral de la petroquímica básica al derivar de él 18 productos de uso común entre la población. También el amoníaco, indispensable para fertilizantes pasó a los secundarios afectando el precio de los productos agrícolas.

También se sacaron de la lista de los secundarios varios petroquímicos y sólo quedaron trece. El gobierno argumentó que la medida buscaba otorgar competitividad a la industria mexicana al abatir costos y en ningún momento se afectaría la soberanía nacional. (317) Pero en los hechos, la reclasificación de secundarios buscó eludir la Ley de Inversión Extranjera que exige un 60% de capital nacional en petroquímica secundaria.

Pronto comenzaron las coinversiones en la industria de la petroquímica con el Memorandum de Entendimiento entre PEMEX e inversionistas extranjeros para construir plantas petroquímicas. (318) Actualmente es posible que el gobierno anuncie la privatización ó fusión internacional de un número considerable de plantas petroquímicas secundarias para que PEMEX se concentre en producción y refinamiento del petróleo crudo (319), pero con ello está dejando en manos extranjeras una de las principales riquezas de México.

d) Servicios:

Sector que ha venido adquiriendo importancia en el contexto nacional al agrupar actividades como servicios financieros, servicios personales especializados,

115 Vid Diario Oficial, 17 de agosto de 1992

116 Sobre ésta medida, Vid "Reajustes a la petroquímica", en El Mercado de Valores, octubre 15 de 1989, p.17-18.

117 Vid A. Gherhenson, "Petroquímica y Privatización", en La Jornada, 19 de agosto de 1992, p.5

118 Vid La Jornada, 4 de septiembre de 1992, p.39

119 Vid El Financiero, 16 de febrero de 1993, p.25

telecomunicaciones y transporte. Con relación a los servicios financieros, cabe recordar que desde el sexenio de Miguel De la Madrid y durante el de Salinas, el gobierno aumentó paulatinamente la participación de los privados en los bancos, manteniendo restringida para mexicanos el área de servicios de intermediación financiera, que se ha convertido en el principal vehículo de ahorro interno y ha sido medio para la conformación de poderosos grupos financieros que han podido condicionar en ciertos momentos la política económica nacional. (320)

Como resultado de las negociaciones del TLC, quedó establecido que los proveedores de servicios financieros (banca, seguros, valores y otros) de un país miembro del TLC se pueden establecer en el territorio de los tres países para realizar sus actividades y que sus gobiernos se comprometen a otorgar trato nacional a dichos proveedores. Sin embargo, los países pueden adoptar, en circunstancias específicas, medidas para proteger la estabilidad de su sistema financiero o en su balanza de pagos.

México se comprometió a permitir en su territorio el establecimiento de instituciones financieras aunque sujetas a límites por un periodo de transición hasta el año 2000 y después sólo podrá aplicar salvaguardas temporales. En dicho periodo el límite máximo de la participación externa aumentará gradualmente de 8% a 15% y para casas de bolsa de 10% a 20% en el mismo lapso. En el caso de aseguradoras, sociedades de inversión, empresas de factoraje y arrendamiento, casas de bolsa, almacenes de depósito y casas de bolsa, los inversionistas de los tres países irán incrementando paulatinamente su participación accionaria en cualquiera de los tres mercados.

En cuanto a los servicios de transporte terrestre, a partir de la entrada en vigor del TLC, Estados Unidos en un periodo de 6 años flexibilizará la moratoria que aplica para otorgar permisos a autobuses de pasajeros y camiones de carga que deseen prestar sus servicios de transporte.

Canadá y México darán trato nacional a los prestadores de servicios de transporte de los tres países a partir del tercer año del TLC. En servicios de ferrocarril y portuarios (incluido el transporte marítimo), se liberalizan estas actividades en los tres países.

¹²⁰ Los 20 grupos financieros del país dominan las áreas económicas más rentables como los bancos, la manufactura de exportación, las grandes cadenas comerciales, los hoteles y restaurantes, la industria petroquímica, textil y de calzado y las telecomunicaciones. Estos grupos se han comprometido a ser competitivos frente al TLC pero ninguno se ha comprometido a atender el problema de desarrollo social.

e) Reglas de Origen.

Dado que el objetivo del TLC es eliminar obstáculos a los bienes que son elaborados en México, Canadá y Estados Unidos, para determinar cuáles bienes son susceptibles de recibir un trato arancelario preferencial es necesario establecer Reglas de Origen. Estas consideran como originarios de la región a los bienes que se producen en su totalidad en los tres países del Tratado, a los bienes que contengan insumos no de la zona pero que son transformados durante el proceso de producción, y a los bienes que cumplen con un requisito de contenido regional, porcentaje que es calculado según el método del valor de transacción o del costo neto. Por ejemplo, para los coches el contenido regional mínimo quedó en 62.5%.

En el fondo, con las Reglas de Origen el gobierno de Estados Unidos buscó que México no se convirtiera en trampolín de los productos asiáticos y europeos para entrar a su mercado. En el caso de México, el tema de las Reglas de Origen fue vital ya que la mayor parte de las exportaciones del país provienen de empresas maquiladoras que utilizan en mayor medida insumos de otras naciones por lo que el grado de integración nacional (GIN) de los insumos que utiliza en sus procesos productivos es muy bajo.

Según analistas, el porcentaje de insumos nacionales que se agregan a los productos de las maquiladoras no llega ni a 2%, es decir, un 98% de insumos son importados, situación que provoca una salida anual considerable de divisas. (321) Por ello, los estados fronterizos buscan poner en marcha programas para aumentar la participación nacional a cuando menos 10% de GIN en los próximos años, programas que incluyen concientizar a los proveedores nacionales para que ofrezcan a precio y calidad competitivos sus productos, respetando tiempos de entrega y otorgando facilidades de pago, aspectos que cumplen los proveedores extranjeros. (322)

f) Propiedad Intelectual e industrial.

La Propiedad Intelectual e Industrial se refiere al respeto para los derechos de autor, marcas, patentes y certificados de invención como diseños y secretos industriales, entre los tres países. En este caso, Estados Unidos era el más interesado ya que su gobierno considera que la falsificación y la pitarería son una de las causas principales por las cuales dicha nación ha perdido competitividad en el contexto mundial. En especial, su

¹²¹ Vid El Financiero 21 de mayo de 1991, p.22

¹²² Vid El Financiero, 25 de noviembre de 1993 p.18

Departamento de Comercio tiene a México en la lista negra de los países con mayor incidentes de piratería al ofrecer imitaciones a bajo precio pero de mala calidad dañando la reputación de los originales.

Después de las negociaciones del TLC, México se comprometió a respetar las reglas del GATT en esta materia y firmar el Tratado de Cooperación en materia de patentes de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual. Sin embargo, hasta ahora las autoridades mexicanas han optado más por la concertación entre titulares y piratas, a través del Instituto Mexicano de Propiedad Industrial, pero sin lograr resultados de fondo. (323)

g) Inversión Extranjera:

Sin duda, fue otro de los puntos de mayor debate en las negociaciones del TLC. En el caso de México, toda la estrategia económica salinista se basó en la llegada de recursos externos dado el escaso ahorro interno y la competencia mundial por fuentes de financiamiento. Con el TLC y la flexibilización a la Ley de Inversiones Extranjeras, el gobierno mexicano buscó favorecer la entrada de grandes volúmenes de inversión extranjera y lograr así la meta de 24 mil millones de dólares entre 1989 y 1994. (324)

Con el Tratado, las partes acordaron eliminar barreras a la inversión, otorgar garantías a los inversionistas de los tres países y establecer mecanismos para la solución de controversias que surjan entre inversionistas y un país. Se aceptó dar trato nacional a los inversionistas de la región instalados en cualquiera de los tres países, así como permitirles la conversión de sus ganancias en divisas y transferirlas libremente. Además, ningún país podrá expropiar las inversiones de empresarios, salvo por causas de utilidad pública, siempre y cuando se otorguen inmediatamente garantías de indemnización. En especial, se estableció que ningún país debería disminuir sus normas ambientales con el objetivo de atraer inversiones. México logró excepciones para la entrada de inversión extranjera en las áreas que señala la Constitución como reservadas para el Estado: petróleo, petroquímica básica, energía eléctrica, ferrocarriles, satélites, radiotelegrafía, servicios postales, emisión de billetes y monedas; así como se reservó la aplicación temporal de los programas de maquiladoras y PITEX.

323 Vid José Luis Gaona. " " en El Financiero, 10 de marzo de 1994, p.22

324 México es uno de los diez primeros receptores de inversión extranjera en el mundo y el primero de los países en desarrollo. Vid "Criterios Generales de Política Económica para 1994, en El Mercado de Valores, año LIV, febrero de 1994, p.16

El 25 de noviembre de 1993 Salinas envió al Congreso una serie de reformas legislativas que incluía a la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, con el objetivo de adecuarla a las nuevas disposiciones del Tratado. En dicha ley se mantienen las áreas que señala la Constitución como reservadas para el Estado Mexicano, pero el cambio está en las áreas exclusivas para los mexicanos ya que dejaron de serlo actividades como transporte aéreo, telecomunicaciones por cable, servicios de paquetería y mensajería, edificación y construcción, fabricación de autopartes, ensambles, equipo y accesorios, transporte terrestre de personas y carga. Otras ramas que pueden ir aumentando su participación previa autorización de la Comisión de Inversiones Extranjeras son construcción de ductos de petróleo y derivados, perforación de pozos petroleros, telefonía celular, servicios legales y profesionales, así como la educación privada. (325)

En lo que en lo que va del sexenio han llegado recursos en inversión extranjera por un valor de 49,775 md, es decir, 107% mayor a lo esperado (24 mil md). (326) Por sectores, los que más reciben inversiones extranjeras son servicios, industria, comercio, agropecuarios e industria extractiva. Por países de origen Estados Unidos ocupa el primer lugar, seguido por Gran Bretaña, Alemania, Japón, Suiza, Francia, Holanda, España, Canadá y Suecia. (327) Pero más del 70% de la inversión estadounidense está colocada en el sector manufacturero (automotriz), o en instrumentos de renta variable que son altamente volátiles.

Lo que es importante señalar es que el tema de la inversión extranjera no puede ni rechazarse como un mal nefasto dada la escasez de recursos e inversión que se tiene en México, ni adoptarla como panacea que resolverá todos los problemas. Por ello, es vital que el gobierno asuma el control de la inversión extranjera promoviéndola selectivamente y en las áreas que más se necesitan, obligándola a apoyar el equilibrio en la balanza comercial y de capitales y a participar en el proceso de transferencia e investigación tecnológica y en la capacitación del personal.

h) Sector textil.

Dentro de los sectores que lograron un trato diferenciado está el sector textil que incluye fibras, hilos, textiles y prendas de vestir. En el texto del TLC, los tres países se comprometieron a eliminar de forma inmediata ó gradual, en un lapso máximo de 10 años, sus

125 Vid Carrasco y Hernández, "En busca de más inversión extranjera", en El Financiero, 6 de diciembre de 1993, p.51

126 Vid El Financiero, 18 de agosto de 1994, p.4

127 Vid La Jornada, 19 de octubre de 1992 en Balance Económico

tasas arancelarias para productos textiles que cumplan con las reglas de origen, es decir, desde el hilo debe tener contenido regional. Además, acordaron que ningún país puede imponer cuotas nuevas, excepto en caso de salvaguardas temporales si un país demuestra daños graves a su industria textil.

En el caso de México, desde el inicio del TLC, el 46% de las exportaciones mexicanas de productos textiles están libres de impuestos, el 48% en seis años y el restante en 10 años. Sin embargo, si tomamos en cuenta que desde 1986, con la apertura comercial, este sector tiene problemas de rezago tecnológico, de inversión insuficiente y de baja productividad, de cuotas de exportación que le impone el Acuerdo Mundial de Multifibras y una entrada enorme de textiles de baja calidad y a precio dumping provenientes de Estados Unidos y Asia, cabe esperar que continúe la balanza deficitaria en éste sector. Los textileros señalan que siguen siendo simbólicas las medidas del gobierno mexicano contra dumpings y subfacturación y que la ley se sigue violando, sobretodo por parte de las importaciones chinas. (328)

1) Sector automotriz:

Este fue otro de los sectores que lograron un trato diferenciado y que para México representa medio millón de empleos y la tercera parte de sus exportaciones manufactureras, sin considerar las maquiladoras. Según lo acordado, se eliminarán barreras al comercio de autos, camiones, autobuses, autopartes y restricciones a la inversión en un periodo de 10 años. Para México, sus autos entrarán a Estados Unidos sin pagar impuestos inmediatamente; los camiones ligeros pagarán aranceles de 25 a 10% y en 5 años entrarán libremente; y los camiones pesados entrarán libres hasta dentro de 10 años. A cambio, México reduce de inmediato en 50% sus impuestos en autos hasta eliminarlos totalmente en 10 años; para el caso de los camiones reduce de inmediato en 50% sus impuestos y los elimina en 5 años. Canadá elimina sus tasas arancelarias para autos importados de México en el mismo periodo que éste desgrava sus importaciones. Además, México se comprometió a permitir la importación de autos usados provenientes de Estados Unidos y Canadá pagando impuestos dentro de 10 años, y eliminándolos en 26 años.

En relación con autopartes, México elimina totalmente 5% de las importaciones de Estados Unidos y Canadá, en 5 años el 70% y en 10 años el restante 25%. En Cambio, Estados Unidos y Canadá eliminan aranceles inmediatamente al 81% de las importaciones provenientes de México, en 5 años el 18% y

el restante 1% en 10 años. Algo importante a mencionar es que la industria maquiladora de autopartes mexicana se integra a la industria automotriz y se eliminan los decretos para fomentar la industria automotriz y de autopartes. México permitirá de inmediato a inversionistas de Canadá y Estados Unidos la participación hasta de 100% en empresas proveedoras de autopartes ubicadas en territorio nacional, y hasta 49% en otras empresas, y en 5 años hasta un 100%. Las normas estarán a cargo de un grupo intergubernamental.

La Regla de Origen para este sector deberá ser mayor de 50% del costo de fabricación durante los primeros 4 años, de 56% cuatro años después, y de 62.5% nueve años después. Pero para los europeos y japoneses estas reglas ponen en seria desventaja a sus empresas instaladas en México para exportar hacia Estados Unidos. Por ejemplo, los japoneses dicen que las restricciones del TLC son peores que las del Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos.⁽³²⁹⁾ La Volkswagen de Alemania también declaró que con una regla mayor al 50% los dejaba con pocas posibilidades de exportar frente a las firmas estadounidenses como la Ford, General Motors y Chrysler.⁽³³⁰⁾

j) Compras del sector público.

Uno de los temas más difíciles para las negociaciones y que de hecho último obstáculo para la redacción final del TLC fue el relativo a las compras del sector público. El problema principal es que Estados Unidos no aceptaba terminar con el trato discriminatorio que da a México y Canadá, a través de reglamentos y leyes como el "Buy American", que obligan al gobierno a comprar a empresas locales en detrimento de las empresas extranjeras, además de cerrar a proveedores externos sus Departamentos de Energía y Transporte para ser área exclusiva de sus empresas. También Canadá tiene su política de "contenido canadiense" que da prioridad a las ofertas con mayor contenido nacional y excluye a los proveedores externos de los Departamentos de Transporte, Comunicaciones, Pesca y Océanos. México enfrentaba desde hace años estas limitaciones por no haber suscrito el Código de Compras al sector público del GATT.

Al final de las negociaciones, si bien se mantienen reservas para compras estratégicas de cada país por seguridad nacional, los tres países permitirán que proveedores de la zona vendan a sus sectores públicos bienes, servicios y obras. Así México logró que no se apliquen a sus proveedores las disposiciones de "Buy in America" y "contenido canadiense", abriendo a los productos mexicanos un mercado potencial de 600 mil millones de

³²⁹ Vid La Jornada, 29 de octubre de 1992, p.35

³³⁰ Vid El Financiero, 2 de abril de 1992, p.18

dólares anuales por adquisiciones del sector público de las otras dos naciones. Los proveedores de Estados Unidos y Canadá pueden vender sus productos a las Secretarías de Estado, dependencias y paraestatales de México, excepto las adquisiciones de PEMEX, CFE e IMSS que serán para empresas nacionales 50% al primer año, en 5 años sólo un 30% y en 10 años se abrirá totalmente a los otros proveedores.

k) Antidumping y cuotas compensatorias.

El TLC establece tribunales arbitrales independientes, de integración binacional, para que se revisen resoluciones de antidumping y cuotas compensatorias que hayan dictado autoridades del TLC. Cada tribunal se integrará por cinco individuos calificados de los países involucrados. Estos tribunales pueden confirmar la resolución de la autoridad o reenviarla para que se adopte una medida no incompatible con el dictamen de los tribunales. Además, el Tratado mantiene el derecho de cada país para conservar la aplicación de su legislación en materia de antidumping y cuotas compensatorias aunque deben respetar los principios y las obligaciones negociadas tanto en el TLC como en el GATT.

l) Instituciones del TLC y solución de controversias.

Se trata de las instituciones responsables de la aplicación y administración de las disposiciones del TLC así como encargadas de solucionar las controversias. En orden de importancia, primero está la Comisión de Comercio integrada por funcionarios a nivel de gabinete designados por cada país y que sesionará anualmente. Pero el trabajo constante lo harán funcionarios de los gobiernos quienes participarán en comités y bilaterales y grupos de trabajo.⁽³³¹⁾ En segundo lugar está el Secretariado con la función de apoyar a dicho Comité. Además, habrá otros grupos secundarios y tribunales que apoyarán administrativa y técnicamente a la Comisión de Comercio para asegurar la aplicación efectiva del TLC.

Si en la solución de una controversia no hay acuerdo entre las partes involucradas, cualquier país puede convocar a la Comisión de Comercio a una reunión plenaria para dar solución. Si no hay mutuo acuerdo, cualquier país puede solicitar el establecimiento de un tribunal del TLC o del GATT donde expertos jurídicos y comerciales darán la resolución final.

³³¹ México rechazó la propuesta de Estados Unidos de crear una Comisión con poderes extraterritoriales para evitar atentar contra la soberanía de cada nación. Las comisiones bilaterales hacen recomendaciones pero no pueden imponer sanciones ni multas que violen la soberanía nacional.

m) Acuerdos Complementarios o Paralelos

De marzo a agosto de 1993 se dieron las negociaciones de los Acuerdos Complementarios al TLC, que como se sabe, fueron una respuesta de Clinton a la promesa de retomar las demandas de los sindicatos y grupos ecologistas. Los gobiernos canadiense y mexicano tuvieron que aceptar las modificaciones aunque haciendo énfasis en que las medidas laborales y ecologistas no se usaran como mecanismos proteccionistas y que se respetara la soberanía de cada nación para establecer y aplicar sus propias leyes ambientales y laborales.

Sin embargo, mientras México y Estados Unidos resolvieron aplicarse sanciones comerciales (como eliminación de preferencias arancelarias) si no se cumplían los paralelos, Canadá sólo aceptó abrir sus cortes para recibir denuncias y obligar al gobierno a cumplir las sanciones económicas.

i) Medio Ambiente:

Una de las barreras no arancelarias más comunes son las leyes ecológicas. El caso típico es el embargo atunero de Estados Unidos a México ya que los grupos ecologistas lograron bloquear las compras de atún mexicano por destruir especies marinas como el delfín. El problema es doble porque, por un lado, se trata de una medida proteccionista estadounidense ya que hasta sus propios barcos infringen las leyes ecológicas, pero por otro lado, es verdad que en México nadie se encarga de defender las riquezas naturales y se acepta convertirse en un basurero industrial de las maquiladoras que se instalan en la frontera norte.

Por ello, lo criticable es que ha sido la presión de los gobiernos de Estados Unidos y Canadá la que ha obligado a su contraparte mexicana a tomar medidas más serias. Así, cuando el Senado de Estados Unidos condicionó el Fast Track a que en México se garantizaran leyes ambientales, Salinas de Gortari anunció el cierre de industrias altamente contaminantes.

Pero también es cierto que el gobierno de México se está comprometiendo a medidas de primer mundo para las cuales no tiene infraestructura ecológica ni recursos. Por ejemplo, en Estados Unidos se gastan 24 dólares anuales por persona para proteger el ambiente y en México sólo 48 centavos.⁽³³²⁾ De hecho, México había intentado por todos los medios de que este tema quedara fuera de los compromisos

³³² Vid El Financiero, 21 de mayo de 1991, p.36

del TLC pero al final tuvo que ceder a la presión de su vecino del norte.

ii) Materia Laboral

Uno de los objetivos oficiales del gobierno mexicano con el TLC es aumentar el nivel del empleo dado que durante los últimos dos gobiernos ha tenido un descenso brutal. Además, el gobierno busca atraer inversión extranjera ofreciendo mano de trabajo barata que, según especialistas, a nivel internacional el salario mexicano es uno de los más bajos entre las naciones de mediana industrialización. (333) Otros analistas señalan que de 1981 a 1988 la hora/dólar en México cayó de 3.7 a 2 mientras que en Estados Unidos pasó de 10.3 a 13.9, en Canadá de 9.2 a 13.6, en Japón de 6.2 a 13.1 y en Corea del Sur de 1 a 2.5 dólares la hora. (334)

Pero el gobierno mexicano insiste en mantener los salarios reprimidos para hacer al país más atractivo a los inversionistas extranjeros en lugar de elevar la productividad de la industria mexicana que es una base más sólida y permanente para elevar el nivel de vida de los mexicanos.

Con las negociaciones de los paralelos, los tres países acordaron contribuir al bienestar de los obreros, respetando la soberanía de cada nación para aplicar sus leyes laborales. Sin embargo, a cinco meses de vigencia del TLC, los congresistas de Estados Unidos, presionados por la organización sindical más importante de aquel país (la AFL-CIO) demandaron a empresas instaladas en México como Sony, General Electric y Honeywell, por violaciones a los derechos laborales de sus obreros. El partido demócrata ya había declarado que los europeos trabajaron por más de 30 años para aplicar sus políticas laborales y dirigir las desde la competencia hacia la política social, y que si bien los demócratas respetaban el libre mercado, también reconocían que éste producía ganancias que no protegían los derechos humanos y tampoco erradicaban la pobreza persistente, situaciones que requerían de un gobierno como agente de cambio. (335)

Además, existe otro problema ya que los instrumentos sociales negociados en los paralelos aún no existen o están en etapa de formación porque que las Comisiones Laboral y

113 Según un estudio de la Facultad de Economía, tomando como base 1978, el salario mexicano actual es el más bajo del último medio siglo. Vid El Financiero, 22 de mayo de 1991

114 José Rangel, "El salario en México", en Revista Momento Económico, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, enero-febrero de 1990, p.15

115 Vid las palabras de Gephardt en Carrasco y Hernández, "La disputa por el TLC", en Balace Económico de La Jornada, 17 de agosto de 1992, p.35

Ecológica no han sido formalmente instaladas. Esto demuestra que fueron Comisiones creadas sólo con el objeto de ganar votos en el Congreso de Estados Unidos por lo que hay muchos problemas para ponerlas a funcionar. (336)

ñ) Temas Faltantes.

Con objeto de concluir valdría la pena comentar los temas que hubieran sido deseables negociar en el Tratado, y que involucran no sólo aspectos económicos sino también políticos y sociales.

En primer lugar estarían los Fondos Compensatorios. En los países desarrollados existe una compleja estructura regulatoria que intenta mitigar las contradicciones y desventajas del libre comercio y sus efectos negativos sobre el Medio Ambiente y la condición laboral de muchas personas. Por ejemplo, la Comunidad Económica Europea desde 1958 creó el Fondo Social Europeo como mecanismo de transferencia de recursos de los países ricos hacia los más desfavorecidos (Grecia, Irlanda, España y Portugal) para que pudieran soportar los costos de la integración como desempleo, infraestructura insuficiente y atraso tecnológico. (337)

Sin embargo, en el TLC norteamericano no se planteó nada al respecto al grado que Salinas, reconociendo las desventajas de México frente al TLC, declaró que México pediría a Estados Unidos y Canadá fondos especiales para facilitar el ingreso de México al TLC, poniendo como ejemplo a dicho Fondo Europeo. (338) Pero Canadá y Estados Unidos rechazaron la propuesta. Sólo Estados Unidos aceptó la creación de un Fondo de Financiamiento para proyectos de infraestructura y limpieza en la frontera con México aportando el 85% y éste el resto. También se habló de la constitución del Banco Norteamericano de Desarrollo, que serviría para ayudar al desarrollo de las comunidades fronterizas afectadas por el impacto del TLC, y para proyectos de infraestructura.

En segundo lugar, está el tema de la transferencia de tecnología. El gobierno mexicano espera que el TLC aumente la transferencia de tecnología, pero el aspecto criticable es que se busca traerla del exterior pero no hay un programa serio de fomento al desarrollo tecnológico nacional, ignorando que a futuro la competencia ya no se basará en bajos salarios sino en tecnología de punta. Además, hay que considerar que Estados Unidos y Canadá destinan más del 3% de su producto nacional al avance científico y tecnológico,

115 Carlos Puig, en Revista Proceso, núm 919, 13 de junio de 1994, pp 25-29

117 Para mayor información véase Aguilar Zinser, "El Tratado de Libre Comercio, dimensión política, en El Tratado de Libre Comercio: entre el viejo y el nuevo orden, p.161

118 Vid La Jornada, 9 de diciembre de 1992, p.1

por lo que las empresas mexicanas quedan en total desventaja. Según la CANACINTRA México sólo produce el 10% de la tecnología que usa y el resto la tienen que importar los empresarios. (339) En el mismo sentido, el Centro para la Innovación Tecnológica de la UNAM señala que a pesar de que México se abrió desde hace varios años a la competencia, las industrias no han invertido en tecnología lo que disminuye su competitividad y que los industriales no son copartícipes en el desarrollo tecnológico. (340)

Y en tercer lugar está el tema de migración. No hubo ninguna disposición en el TLC que mencionara el acceso al mercado laboral, a pesar de que muchos mexicanos constituyen el intercambio principal entre México y Estados Unidos, y en menor medida con Canadá. El TLC sólo se refiere a la entrada temporal de personas de negocios por lo que no se establece un mercado común con libre movimiento de personas. Así, cada país tiene el derecho de velar por la protección de empleo permanente de su fuerza de trabajo, de adoptar la política migratoria que juzgue conveniente, y de proteger la seguridad en sus fronteras.

Por otro lado, en la operación práctica del TLC, el gobierno no sólo desaparece la estructura proteccionista sino que también está acelerando los tiempos de desgravación arancelarias previamente acordados con Estados Unidos y Canadá. (341) Sin embargo, para las principales organizaciones empresariales como la ANIERM, la CANACINTRA y la CONCANACO, esta desgravación arancelaria sólo provocaba incertidumbre entre los exportadores ya que se modifica constantemente lo pactado. Incluso el subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales de la SECOFI, Herminio Blanco, ha declarado que la mayoría de los sectores industriales de México no están en condiciones de desgravar más rápidamente sus aranceles en el marco del TLC. (342)

Según la ANIERM, los beneficios directos del Tratado sólo llegarán a 50 empresas mientras que el resto (micro, pequeñas y medianas empresas que representan el 95% de la planta productiva nacional) tendrá que hacerlo indirectamente vía la venta de productos a estas grandes empresas. (343) Si el 80% de las importaciones son bienes de consumo ó intermedios, es posible afirmar que las políticas comercial externa e industrial han fracasado, y que hasta ahora, el panorama para la mayoría de las áreas industriales de México es muy difícil.

339 Vid El Financiero, 10 de julio de 1991, p.8

340 Vid La Jornada, 4 de septiembre de 1992, p.42

341 Vid El Financiero, 10 de marzo de 1994 p.20 y p.22

342 Vid El Universal, 25 de junio de 1994, p.1 de la Sección Financiera

343 Vid El Financiero, 4 de febrero de 1994, p.16

Además de esta situación, las escasas empresas nacionales deben enfrentar prácticas desleales de comercio como los precios dumping y los subsidios al exportador. Según datos oficiales, en lo que va del sexenio se han publicado más de 250 resoluciones antidumping(344), pero en los hechos, tan sólo a la mitad de 1992 hubo igual número de demandas dumping que las acumuladas desde 1987.(345) Por ello se dice que el funcionario con más trabajo es el Director General de Prácticas Comerciales Internacionales de la SECOFI, y eso que no todas las empresas cumplen con los requisitos para poder demandar. Hay que agregar que si bien Estados Unidos provoca el mayor número de demandas por dumping, es seguido por China. La diferencia está es que al primero México le compra el 68% del total y al segundo sólo 0.8%.

Lo cierto es que estos años de apertura económica y comercial son pocos los sectores industriales que han podido incorporarse al mercado mundial por lo que hay una notable ausencia de empresas nacionales en las áreas más dinámicas de producción y exportación. Esto demuestra que la estrategia de apertura y de Promoción de Exportaciones estuvo mal planteada. Desgraciadamente, a cambio de la apertura comercial, el gobierno mexicano sólo ha conseguido aumentar el número de demandas por prácticas desleales de comercio dado que al inicio los funcionarios aplicaron tal cual la doctrina del librecambio y sólo reciente, y quizás tardíamente, las autoridades mexicanas entendieron que el libre comercio puro no existe ya que los gobiernos abren o cierran sus fronteras de forma unilateral.

Mientras tanto, el próximo presidente de México, Ernesto Zedillo, plantea una competencia justa con el exterior y declara que si se ha abierto la economía para que la competencia externa aliente la eficiencia y productividad, también se desea corregir las condiciones de inequidad con que compiten los productores mexicanos así como continuar con la política de Promoción de Exportaciones. Zedillo considera que con mayor inversión y mayores exportaciones se creará el millón de empleos anuales que la población demanda para éste sexenio. (346) En sí, el gran reto que se plantea Zedillo es consolidar los logros económicos para traducirlos en mayor bienestar para las familias mexicanas y que el libre comercio muestre sus bondades con más empleo y mejores ingresos para los mexicanos. El objetivo ya se ha planteado pero falta ver que sea factible en las condiciones políticas, económicas y sociales actuales.

344 Vid "Criterios Generales de Política económica para 1994", op.cit. p.28

345 Vid La Jornada, 17 de septiembre de 1992, p.29

346 Vid "Diez Propuestas de Política Económica", en La Jornada, 7 de junio de 1994, en Perfil de La Jornada, p.II

A MANERA DE CONCLUSION

En los últimos años, el tema del comercio entre las naciones ha adquirido una dimensión creciente no sólo en lo económico sino también en lo político al disolver las fronteras entre los Estados y poner en contacto a distintas sociedades.

Este comercio internacional surge como resultado de la desigual distribución de los recursos naturales, humanos, financieros y tecnológicos por lo que los participantes se benefician al vender bienes y servicios en cuya producción tienen mejores ventajas y al comprar aquellos que les resulta más costoso o imposible de producir. Además, con los recursos obtenidos se pueden comprar bienes en el mercado internacional, o bien invertir esos recursos en actividades productivas contribuyendo así al aumento en el ingreso nacional de forma directa, y al mejoramiento del nivel de vida de la población en forma indirecta. Por ello, no existe ningún país que aún haciendo su máximo esfuerzo pueda prescindir de la compra y venta de bienes y servicios con otras naciones.

Pero este intercambio comercial siempre se ha regido por las políticas públicas que instrumentan los Estados. De hecho, es una constante histórica la participación fundamental que han tenido los Estados para organizar y darle sentido al desarrollo económico de cada sociedad. Así, a través de las políticas públicas los Estados regulan, controlan y participan en el proceso de producción.

Además, la intervención económica del sector público ha sido estructural y proporcionalmente más importante que la iniciativa privada ya que ésta se ha mostrado, a lo largo de los siglos, incapaz para impulsar por sí sola el proceso de reproducción capitalista, y en el caso del comercio para abrir mercados en el mundo.

Este intervencionismo estatal ha ido desde el establecimiento de un marco legal, concertado con los diversos agentes económicos para asegurar la estabilidad en la producción, hasta la participación directa en la economía a través de la producción y prestación de bienes y servicios que demanda la sociedad y para superar las restricciones estructurales y coyunturales que impiden el desarrollo de toda nación.

Una de las políticas públicas del Estado es la de comercio exterior la cual se ha convertido en los últimos años en una de las más valiosas herramientas para promover el desarrollo económico nacional. Esta política comercial externa, obedeciendo a los criterios generales del modelo de desarrollo vigente, tiene como objetivo fomentar las

exportaciones y controlar la entrada de bienes extranjeros. Y con ello apoyar el proceso de industrialización interna y la obtención de recursos con los cuales se puedan financiar otras actividades productivas que se traduzcan en mejores condiciones de vida para la población.

Los instrumentos de esta política pública son administrativos (permisos, licencias, cuotas de exportación e importación), fiscales (aranceles, subsidios), financieros (créditos y subsidios a los exportadores), jurídicos (leyes de protección industrial, de salud pública, de prácticas desleales de comercio y mecanismos de defensa) e industriales (programas de fomento a las exportaciones). También, todos estos instrumentos necesitan de la participación de otras políticas públicas como la fiscal, la administrativa, la financiera, la cambiaria y la industrial, entre otras.

Dado que es al gobierno a quien le corresponde realizar las funciones de organización y dirección del Estado, así como responder a las demandas sociales, para ello cuenta con un cuerpo institucional que se denomina Administración Pública y cuya función última es ejecutar las políticas públicas, entre ellas la de comercio exterior, que satisfagan las necesidades de la sociedad para la cual trabaja.

Como los supuestos de la asignación "eficiente" de recursos por parte del mercado y de la "competencia perfecta", no se cumplen en la realidad, la intervención estatal se ha hecho indispensable para mantener los sistemas económicos capitalistas y para regular el intercambio comercial.

Sobre todo, en los países atrasados, incluidos los latinoamericanos, el Estado fue el principal agente económico para intentar superar la situación de dependencia y subdesarrollo. Así, en estas naciones, la vía del Estado planificador y promotor fue el único camino posible para alcanzar cierto grado de desarrollo.

En el caso del Estado Mexicano, históricamente éste también ha sido el promotor principal del desarrollo económico nacional, incluido el comercio exterior, no sólo por las facultades que en esta materia le otorga la Constitución, sino además porque el sector privado se ha mostrado incapaz de guiar el proceso económico y más bien ha crecido al amparo del proteccionismo estatal.

Para realizar sus funciones básicas, el Estado Mexicano ha creado diversos mecanismos institucionales y administrativos como son los órganos de la administración pública encargados de elaborar, ejecutar y controlar las políticas públicas, como la de comercio exterior.

De la misma forma, los gobiernos mexicanos han practicado más políticas proteccionistas que librecambistas a lo largo de los siglos porque el nivel del aparato productivo nacional no ha permitido que la economía mexicana se incorpore sin tantas desventajas y atrasos al comercio internacional.

Sin embargo, también desde hace siglos, se ha mantenido un problema estructural ya que desde la incorporación de México al comercio mundial exportó solamente materias primas y hubo pocos intentos por comercializar también bienes manufacturados. Incluso hasta este siglo, la base exportadora de México continuaban siendo los recursos naturales.

A ello se añade que desde la Etapa Independiente hasta la segunda década del presente siglo, la inestabilidad política impidió la planeación a largo plazo. De esta forma, sin un gobierno fuerte, la política económica general y la de comercio exterior no pudieron generar los recursos que necesitaba el país. Esto se expresó a través de la constante pugna entre los grupos que apoyaban el proteccionismo comercial y los que abogaban por las teorías librecambistas.

Fue hasta la mitad de la década de los treinta cuando se pudo delinear un modelo de desarrollo estable ya que el Estado Mexicano asumió el control político y económico en todo el territorio nacional. Incluso en esta época se establecieron las bases materiales y financieras para apoyar el proceso de industrialización del país.

En la década siguiente, por la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, la economía de los países avanzados se dedicó prioritariamente a la producción de material bélico por lo que la industria mexicana tuvo que cubrir la demanda nacional. Fue así como se puso en práctica el modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones con el cual se logró un descenso gradual de la participación de bienes extranjeros en el mercado mexicano al ser sustituidos por los productos domésticos, aunque sólo se trató de bienes de consumo y no de bienes intermedios y de capital.

Pero al finalizar la guerra, los productos extranjeros volvieron a inundar el mercado mexicano en detrimento del desarrollo industrial. Por esta razón, en los años cincuenta hasta la década de los setenta, la política de comercio exterior se caracterizó por la utilización de diversos instrumentos que limitaban la entrada de importaciones. Los instrumentos básicos de esta política fueron los aumentos arancelarios, el mecanismo de licencias o permisos previos de importación, y los precios oficiales a partir de los cuales el impuesto debía gravarse.

Sin embargo, los resultados no fueron los esperados ya que se importaron gran cantidad de bienes de capital e intermedios, y las ventas externas de materias primas dejaron sin insumos a la industria nacional. Además, en aras de un desarrollo industrial se sacrificó al campo afectando la soberanía alimentaria del país. En especial se fomentó la existencia de un mercado cautivo que exentó a los sectores productivos de la competencia internacional por lo que pocas empresas se preocuparon por elevar su productividad y calidad. El resultado se reflejó en las balanzas comerciales deficitarias durante estos años.

Con relación a los sexenios que en este trabajo se analizan, vale la pena señalar que el modelo de desarrollo del gobierno de López Portillo, basado en el crecimiento de las exportaciones petroleras, rompió con los acuerdos de austeridad pactados con el FMI. Así, en vez de aplicar una política comercial de apertura como "recomendaba" desde entonces el organismo internacional, el gobierno mexicano optó por una política proteccionista.

Este retorno a la política proteccionista durante este sexenio se expresó con la negativa de las autoridades gubernamentales para que México formara parte del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Las razones del gobierno tienen que ver con las limitaciones que da este organismo para determinar la producción de energéticos. Así, con un modelo de desarrollo fincado en la riqueza petrolera se entiende la negativa de López Portillo.

Pero subestimando el peligro de un descenso en el precio internacional del petróleo, las autoridades mexicanas pidieron préstamos externos, mantuvieron un tipo de cambio sobrevaluado, y continuaron aplicando el sistema de permisos previos a la importación. Esta situación provocó mercados cautivos y pocas empresas se preocuparon por elevar su productividad y capacidad exportadora.

Con ello se demuestra que faltó un programa de identificación a las áreas económicas con posibilidades de comercializar sus productos en el exterior a cambio de un periodo de tiempo de protección, y que eliminara los subsidios a aquellas industrias que se mostraran ineficientes para competir interna y mundialmente.

Lo peor es que a pesar de las medidas proteccionistas, la balanza comercial tuvo déficit de casi 4 mil millones de dólares en 1981. A ello hay que agregar que los subsidios fiscales como los certificados de devolución de impuestos a los exportadores y los apoyos crediticios que otorgaron el Banco de Comercio Exterior y el FOMEX fueron anulados por la política de sobrevaluar el peso mexicano. Esto porque un dólar barato hizo más accesibles las importaciones de todo tipo y desalentó las exportaciones al elevar su costo de

producción. Así, hasta los bienes de consumo que tenían sustitutos nacionales fueron adquiridos en el extranjero.

Por eso, los objetivos de la política comercial externa planteados al inicio del sexenio como permitir sólo el acceso de las importaciones de insumos y productos básicos para la industria y la población, de diversificar los mercados y de fortalecer la balanza de pagos a través de un superávit comercial, y de racionalizar la protección por medio de la sustitución gradual y selectiva de permisos previos por aranceles, en la realidad no se cumplieron y los resultados fueron exactamente los contrarios.

Además, el cambio constante en el sistema de permisos previos y niveles arancelarios a lo largo del sexenio, limitó la posibilidad de establecer una política de comercio exterior planeada a largo plazo dentro del modelo económico que se seguía. Más bien, la política comercial externa fue coyuntural, flexibilizando aranceles y permisos cuando México se apoyó en la riqueza petrolera, y aumentando su uso cuando la crisis económica se hizo más severa.

Tampoco los recursos obtenidos por las exportaciones petroleras y por los préstamos externos fueron utilizados en actividades productivas. Por ello, entre 1976 y 1982 el gobierno mexicano contrajo 66,308 millones de dólares en deuda externa y las divisas obtenidas por el sector petrolero fueron absorbidas en más del 50 por ciento por el pago al servicio de dicha deuda.

Así mismo, en estos años, contrario al objetivo de diversificar mercados, se acentuó la dependencia comercial con Estados Unidos al realizar con esa nación más del 60 por ciento del intercambio externo de México. Pero se trataba de un socio comercial altamente proteccionista que constantemente aplicaba medidas unilaterales que afectaban a las exportaciones mexicanas.

Al final del sexenio la crisis económica mexicana era profunda: déficit en las finanzas públicas, endeudamiento externo creciente, balanzas comerciales negativas, inflación, devaluación, fuga de divisas y de capitales, elevación de las tasas de interés internacionales, caída del precio internacional del petróleo.

A ello se sumó un contexto adverso de recesión mundial y de políticas comerciales proteccionistas por parte de las naciones que eran mercados para los países en desarrollo como México, además de que los términos del intercambio se deterioraron al disminuir el precio de sus principales productos de exportación.

Por eso, el gobierno mexicano tuvo que recurrir de nuevo a los préstamos del FMI y a su injerencia en la

elaboración de las políticas macroeconómicas del país. El costo mayor lo pagaría la sociedad mexicana a través de los recortes a los salarios, a los empleos y a los sistemas de seguridad social.

Por otro lado, la administración de De la Madrid se apegó desde su inicio a los términos de la Carta de Intención con el FMI e instrumentaría una política macroeconómica de ajuste drástico que incluía corregir el desequilibrio externo a través de un menor ritmo de endeudamiento, del saneamiento de las Finanzas Públicas al reducir los gastos y los subsidios, pero sobre todo con el establecimiento de un sistema comercial abierto a la competencia internacional.

Según el gobierno, con ello ni se optaba por una liberalización a ultranza que provocaría graves problemas a la industria nacional ni tampoco se aceptaría el proteccionismo que conllevaba a la ineficiencia y a las prácticas monopólicas. Así, se puso a competir a la industria nacional a competir en un sistema comercial abierto terminando con 40 años de proteccionismo.

Lo cierto es que con los problemas económicos del sexenio pasado, el modelo de desarrollo apoyado en el petróleo ya no podía sustentarse en las condiciones de entonces sino que era necesario obtener recursos a través de las ventas externas no petroleras, en especial con el crecimiento de las exportaciones manufactureras.

De esta forma, a través de la sustitución de permisos previos de importación por aranceles, de la disminución en el número de tasas arancelearias y de su promedio, de la desaparición de los precios oficiales, de la reducción drástica de los subsidios fiscales y financieros, y de los acuerdos comerciales internacionales (como el ingreso al GATT y los convenios con Estados Unidos), el gobierno mexicano liberalizaría el intercambio con otras naciones.

Sobre todo, a partir de 1985 este proceso de apertura se aceleró como resultado de la segunda Carta de Intención con el FMI y con el convenio con Estados Unidos sobre comercio e inversión. En estos acuerdos México se comprometió a disminuir el uso de subsidios fiscales y financieros a los exportadores, bajo el supuesto de adecuarlos a las normas internacionales de comercio.

Para 1986 la apertura comercial mexicana se consolidó a través del ingreso al GATT. Y aunque en el protocolo de adhesión este organismo reconoció a México como una nación en vías de desarrollo, y por lo tanto con derecho a liberalizar gradualmente su comercio, en los hechos los plazos de eliminación de permisos previos y de disminución

de las tasas arancelarias, se cumplieron antes de lo acordado.

En realidad, la entrada de México al sistema comercial del GATT implicó ventajas pero también costos y obligaciones. Dentro de las primeras estaba la posibilidad de contar con un marco legal de comercio internacional porque hasta entonces México sólo tenía un conjunto heterogéneo de convenios bilaterales y multilaterales que hacían difícil su aplicación y constantemente había que ratificarlos. También México contaría con los mecanismos legales para defenderse en los foros internacionales de las medidas proteccionistas de otros países.

Dentro de los costos para México estaba la pérdida importante de autonomía por parte del gobierno para tomar decisiones en política comercial externa. Pero sobre todo estuvo el hecho de dejar a la industria mexicana sin mecanismos administrativos con los cuales defenderse dentro de un sistema internacional que, por demás que se dijera libre de obstáculos, en la práctica era proteccionista.

En los hechos, sólo los países del sureste de Asia lograron colocar sus productos en las naciones más desarrolladas. Esto como resultado de una estrategia de promoción de exportaciones que implicó la estrecha colaboración entre los gobiernos y el sector privado, quienes abandonando los enfoques neoliberales se lanzaron a la conquista de mercados.

También es cierto que, a pesar de las reformas al marco jurídico que regulaba el comercio exterior para hacer más congruente la legislación a los nuevos niveles arancelarios del país, como la Ley de Comercio, el reglamento contra prácticas desleales, el Código Antidumping, la Ley del impuesto general de importaciones y exportaciones, en la práctica los productores mexicanos señalaron todo el sexenio que habían recibido demasiado tarde los mecanismos de defensa contra las importaciones desleales.

Así, lo que sucedió en México fue que primero se dió la apertura y después se crearon los mecanismos de protección, pero que poco pudieron hacer para no dañar el aparato productivo nacional. Es más, si no hubo un aumento exagerado de importaciones innecesarias fue porque la capacidad de compra de México había sido reducida seriamente por las políticas económicas de austeridad, y no porque existieran mecanismos jurídicos que evitaran la entrada de productos que no respetaban las normas de calidad y que eran introducidos a precios dumping.

Por otro lado, en el sexenio de Miguel De la Madrid se habló de una modernización administrativa que simplificaría los procedimientos en el comercio exterior como la

eliminación de los permisos previos, la desconcentración de los servicios de atención a los exportadores e importadores a través del sistema de ventanilla única, y la desaparición de las estructuras burocráticas que entorpecían la actividad comercial.

Como parte de esta reforma administrativa, fue la desaparición del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) bajo el argumento de que la medida tenía como objetivo agilizar los mecanismos administrativos del comercio exterior y que los gastos para mantener la estructura burocrática del IMCE no se compensaban en proporción con las exportaciones.

Si bien es cierto que las funciones prioritarias del Instituto como la promoción y asesoría al exportador se habían perdido en el papeleo burocrático, por otro lado también era cierto que con el IMCE desapareció una importante institución que con modificaciones en sus operaciones hubiera garantizado a los exportadores nacionales el mismo apoyo que recibían sus competidores mundiales. La crítica mayor es que después de la desaparición del IMCE la eficiencia en los trámites administrativos no mejoró.

Tampoco el sistema de "ventanilla única" funcionó dado que se mantuvo la autoridad y responsabilidad que en materias específicas tenían otras dependencias gubernamentales. Por eso los trámites continuaron siendo lentos y complicados para los sectores dedicados a la comercialización externa.

Además, la toma de decisiones con respecto a la política de comercio exterior siguió siendo tan discrecional como antes en virtud de las facultades que tenía el Poder Ejecutivo para establecer las líneas de acción, y los escasos espacios de participación que tenían los exportadores e importadores para hacer efectivas sus demandas se anulaban con la decisión presidencial.

A la luz de los resultados al finalizar el sexenio 1983-1988, es posible afirmar que la estrategia de Promoción de Exportaciones tuvo que enfrentar grandes obstáculos internos y externos.

En primer lugar, un contexto económico mundial recesivo y con grandes dosis de proteccionismo por parte de las principales naciones industrializadas. Lo peor es que dichas naciones protegieron las áreas donde los países subdesarrollados, como México, tienen mayores ventajas comparativas: textiles, calzado, productos de acero y cobre y hortalizas.

En segundo lugar, una planta industrial y una clase empresarial acostumbradas al proteccionismo estatal y no a

la competencia mundial por lo que contaban con una escasa vocación exportadora. Así, era prácticamente imposible que en pocos años el país tuviera la capacidad, la mentalidad, la tecnología, la calidad y la productividad para enfrentar las condiciones del intercambio mundial.

El tercer aspecto tiene que ver con el hecho de que México, en esos años, concentró con Estados Unidos el 70% de sus exportaciones totales. De esta manera, las posibilidades de éxito en la Promoción de Exportaciones dependían de la política comercial estadounidense, que por lo general resultó sumamente proteccionista dados los problemas económicos y políticos por los que atravesaba esa nación.

En cuarto lugar, si bien las ventas no petroleras crecieron en estos años, cabe destacar que el mayor impulso provino de las exportaciones de manufacturas. Pero es importante señalar que el auge de las ventas manufactureras durante este sexenio, se explica por el particular dinamismo de la industria maquiladora.

De hecho, durante el gobierno de Miguel De la Madrid se apoyó abiertamente la instalación de maquiladoras no sólo en la frontera norte sino en todo el territorio nacional buscando aumentar el nivel de exportaciones, ocupar a la fuerza de trabajo que por la política económica restrictiva había quedado desempleada, y por la necesidad de atraer más inversión extranjera.

Sin embargo, las maquiladoras, especialmente de origen estadounidense, buscaban aprovechar la mano de trabajo mexicana barata y abundante, las leyes laborales y ambientales flexibles, los recursos naturales y materias primas en abundancia, y la cercanía al mayor mercado del mundo, los Estados Unidos.

Y no sólo eso, sino que también estas maquiladoras importaron todos los bienes intermedios y de capital y los salarios bajos fueron el único valor agregado en México. Así, al no apoyar el crecimiento en otras áreas productivas se mantuvo la escasa integración a nivel de los sectores económicos.

Con relación a los estímulos fiscales y financieros, cabe señalar que a partir del ingreso de México al GATT y los convenios con Estados Unidos, se tuvo que racionalizar el otorgamiento de los principales apoyos fiscales, los llamados PITEX, así como disminuir los préstamos a los exportadores y ajustar las tasas de interés al apoyo crediticio. Especialmente, llama la atención la dependencia del Banco de Comercio Exterior y del FOMEX con respecto al Banco Mundial para establecer sus programas, objetivos y metas. De esta forma, se trató de una política financiera determinada por organismos externos por lo que respondió a

una lógica de crecimiento económico y desarrollo social ajena a la realidad mexicana.

Esta situación es muy criticable si se considera que durante los años ochenta se desataron las llamadas "guerras financieras" entre los países desarrollados por la necesidad de aumentar sus ventas externas y disminuir sus importaciones. Otros gobiernos fueron más concientes de la situación, en especial los del sureste asiático, y supieron aplicar programas de apoyo integral a sus exportadores dando como resultado los modelos económicos y de promoción de exportaciones más exitosos en los últimos años.

Al contrario, el gobierno mexicano sustituyó los estímulos fiscales y financieros por un tipo de cambio subvaluado. Recuérdese que en esos años la política comercial externa tuvo a la subvaluación del peso como principal instrumento para fomentar las exportaciones.

Sin embargo, mientras que por un lado el gobierno devaluaba el peso para apoyar las ventas externas, por el otro se encarecían las importaciones de insumos de uso generalizado para la industria, dando como resultado el aumento en los costos de producción, y por lo tanto de los precios en general. Por ello, la política económica de De Miguel De la Madrid se mostraba inconsistente al buscar el fomento de las exportaciones vía la devaluación y al intentar el control a la inflación.

Lo más criticable fue que la inflación continuó creciendo aceleradamente tras el fracaso de las medidas ortodoxas que aplicó el gobierno para eliminarla y, al poco tiempo, el precio interno alcanzaba al precio externo desapareciendo así los efectos positivos de la política de subvaluación. De esta forma no tardó en presentarse un círculo vicioso entre la devaluación y la inflación, anulando cualquier mecanismo proteccionista.

Además, la consecuencia de esta disminución del sistema proteccionista fue acentuar el fenómeno de la concentración económica e industrial. Por esta razón, sólo pocas empresas llegaron a dominar el sector productivo nacional, en forma vertical (insumos hasta el producto final) y en forma horizontal (adquiriendo empresas del mismo ramo de actividad para evitar la competencia).

Con respecto al superávit comercial que se logró en estos seis años, cabe decir que éste no fue resultado de una sustitución de importaciones, es decir, que se hubieran producido sustitutos nacionales para no tener que comprar en el extranjero, sino que fueron la recesión económica, las políticas de austeridad nacional, y la devaluación del peso las que obligaron a disminuir drásticamente el nivel de importaciones.

Por eso se habla de una "Sustitución de Importaciones Aparente" ya que a pesar de las tasas negativas en el crecimiento de las exportaciones a lo largo de ésta administración, se tuvo superávit comercial. También se habla de una "Promoción de Exportaciones Forzada" y no consolidada porque los productores nacionales, al no poder vender en el mercado mexicano por el bajo poder adquisitivo de la población, tuvieron que mirar hacia los mercados internacionales.

También está presente la falsedad del discurso político en el sentido de que con la apertura comercial se pasaría de una estructura sobreprotegida e ineficiente a otra productiva y competitiva en calidad y precio de una forma competitiva. Lo cierto es que con la escasez de recursos, el atraso tecnológico y la falta de infraestructura en los distintos niveles de producción, hacían por demás patente que el proceso de transformación sería mucho más complicado.

En especial, el costo social de este modelo de desarrollo fue grande ya que creció el desempleo y se deterioró aún más el poder adquisitivo de la población. Con ello se corroboró una vez más que los programas económicos dictados por los organismos monetaristas sólo se preocuparon porque México tuviera recursos para pagar los intereses de la deuda y no porque el nivel de vida de los mexicanos mejorara.

A pesar de todo esto, durante la administración salinista el modelo de desarrollo y la política comercial de apertura en México no cambió, por el contrario se profundizó con las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLC).

Si bien es cierto que en los últimos años las condiciones internas de México y el contexto internacional obligaron a aprender a vivir en un mundo cada vez más interdependiente y competitivo, y que es una realidad indiscutible la vinculación de la economía y comercio exterior de México con sus vecinos del norte, también lo es el hecho de que la firma del TLC demostró que hasta entonces México no se había beneficiado en nada por la apertura comercial iniciada en 1985. De hecho, por medio del TLC el gobierno mexicano buscaba un acuerdo más específico para disminuir las actitudes proteccionistas del principal socio comercial de México, es decir Estados Unidos.

Esta nación también estaba interesada en un acuerdo comercial con México ya que lo veía como una de las opciones más viables para crear las condiciones que le ayudarían a recuperar su competitividad internacional frente a Europa occidental y a Japón. Así, a través del acuerdo con México, Estados Unidos abriría un mercado de ochenta millones de

personas, intentaría un trato preferencial para sus inversionistas y se aseguraría el suministro de energéticos.

Además, para las autoridades estadounidenses, el TLC traería beneficios de tipo político y social ya que al aumentar el intercambio comercial en la frontera disminuiría el flujo migratorio, podrían participar directamente en el combate contra el narcotráfico y condicionaría al gobierno mexicano a votar en los organismos internacionales a favor de sus políticas. Por eso, algunos representantes de Estados Unidos no negaron que el TLC institucionalizaría la aceptación de una orientación estadounidense en las relaciones externas de México.

Durante el proceso de las negociaciones, iniciadas en 1990 y concluidas en 1992, el gobierno canadiense solicitó su inclusión buscando con ello corregir algunos aspectos que le afectaban de su anterior acuerdo comercial con Estados Unidos.

Un aspecto que vale la pena comentar es que mientras en Estados Unidos y Canadá hubo infinidad de debates por parte de sindicatos, grupos ecologistas, organizaciones de derechos humanos, empresarios y académicos, para apoyar o rechazar el TLC, en México los intentos por abrir un debate plural fueron anulados por el gobierno.

En realidad, las autoridades mexicanas siempre dieron a las negociaciones el carácter de asunto de seguridad nacional o de secreto de Estado bajo el pretexto de que se perdía fuerza negociadora y las convirtió en un proceso cerrado con supuestos representantes de obreros, campesinos, empresarios y académicos, pero donde sólo dominó el criterio oficial.

Por eso sólo se hablaron de los beneficios y no de los costos y muchos mexicanos, al no contar con información objetiva y unilateral, no pudieron formar su propia opinión a favor o en contra del tratado comercial.

Tampoco se negociaron aspectos importantes en la relación diaria de México con Estados Unidos como hubieran sido mecanismos de financiamiento para ayudar a los grupos o sectores que se vieran seriamente afectados por la liberalización comercial. No hay que olvidar que los europeos apoyaron a los países más atrasados a pagar el costo de su integración a la Comunidad Económica.

Otro aspecto vital fue la nula mención a la transferencia de tecnología, a pesar de que la competencia ya no se basa tanto en bajos salarios sino en el avance científico y tecnológico. Así, en los próximos años, México tendrá que seguir pagando el costo de importar tecnología de sus vecinos del norte.

Por último, no hubo ninguna disposición en el TLC que tratara el acceso al mercado laboral, a pesar de que muchos mexicanos constituyen el intercambio principal entre México y Estados Unidos, y en menor medida con Canadá.

Sin embargo, en la actualidad, el gobierno mexicano no sólo ha desaparecido la estructura proteccionista sino que está acelerando los tiempos de desgravación arancelaria previamente acordados con Estados Unidos y Canadá. Esto sólo está provocando incertidumbre entre los exportadores mexicanos ya que se modifica constantemente lo pactado.

Por esta razón, en estos años de apertura económica y comercial, son pocos los sectores que han podido incorporarse al mercado mundial. Lo peor es que a cambio el gobierno mexicano sólo ha conseguido aumentar el número de demandas por parte de los productores mexicanos por prácticas desleales de comercio de las mercancías extranjeras.

Si se analiza la balanza comercial en lo que va de la presente década, se observa un déficit creciente. Las autoridades del país han afirmado reiteradamente que éste déficit es transitorio ya que la mayor parte de las importaciones corresponden a maquinaria para modernizar la planta productiva. Pero hasta ahora son las importaciones de bienes intermedios y de consumo las que están creciendo más rápido en proporción con las compras de bienes de capital. En especial, se trata de las importaciones de insumos para las maquiladoras.

Por el lado de las exportaciones, éstas continúan respondiendo más a problemas macroeconómicos como el tipo de cambio y los precios internacionales, y no a aspectos de eficiencia, calidad y productividad. Además, si bien se han dado avances en la sustitución de exportaciones petroleras por manufactureras, las autoridades mexicanas reconocen que las exportaciones aún mantienen su dependencia de las ventas del crudo. Incluso, reconocen que una de las causas del déficit comercial en estos últimos años ha sido la disminución en el precio internacional del petróleo.

De la misma forma, las tres empresas con mayor número de ventas externas son trasnacionales de origen estadounidense y ligadas al sector automotriz. Y según los estudiosos del tema, las trasnacionales en México están controlando el 50% de la producción nacional y el 40% del intercambio comercial, dando como resultado una fuerte concentración de productos exportables.

La cuestión más criticable dentro de este contexto es que también son las grandes trasnacionales la causa del déficit comercial porque son las importaciones temporales

que hacen estas empresas, (las de menor grado de integración nacional), las que están aumentando en mayor medida.

Otro problema que enfrenta el comercio exterior en estos años es la diversificación de mercados porque, a pesar de los programas para aumentar las relaciones comerciales con otras naciones, después de una década de apertura lo que ha sucedido es que México ha concentrado sus importaciones y exportaciones en un 70% con Estados Unidos y cabe esperar que aumentará este porcentaje con el TLC.

Y aunque es cierto que el gobierno mexicano ha estado negociando diversos acuerdos comerciales con otros países, los empresarios mexicanos mantienen la idea de que no vale la pena incursionar en mercados desconocidos y lejanos mientras que se tiene un vecino que, con todo y su proteccionismo, es el mercado principal de sus productos.

Si a esta situación desfavorable del comercio exterior se añade que la economía mexicana no está creciendo, el problema se complica ya que esto significa que las importaciones están conquistando el mercado nacional, siendo que históricamente el país incurría en déficit sólo cuando la economía estaba creciendo. Esto refleja serios problemas en la estructura productiva de México.

Sin embargo, al igual que tantos modelos de desarrollo en la historia mexicana, el actual considera que por decreto el TLC llevará al país al lugar de las naciones más industrializadas. Pero la experiencia de otras naciones demuestra que se necesitan más de diez años para hacerse competitivo y que la conquista de mercados requiere de proyectos a largo plazo y de una colaboración estrecha entre gobierno, administración pública y sectores productivos.

Según datos oficiales hay 8 millones de mexicanos que viven en condiciones de extrema pobreza ya que no cuentan con las condiciones de vida mínimas para vivir. A pesar de todo esto, el presidente actual no plantea cambios de fondo al modelo de desarrollo y a la política comercial externa. Para el actual gobierno, las exportaciones mexicanas crearán los empleos que demanda la población para lograr un mayor bienestar para los mexicanos.

Pero está claro que los años por venir no serán fáciles por el conjunto de variables económicas, políticas y sociales nacionales y externas, cuyos movimientos son difíciles de predecir en un plazo mayor de 3 años ya que los cambios mundiales son constantes y heterogéneos.

Sin embargo resulta interesante mencionar los escenarios posibles dentro de los cuales se desenvolverá México e intentar dar una propuesta alternativa de política comercial externa.

A nivel internacional los especialistas señalan que el comercio continuará dominado por mecanismos proteccionistas a través de la consolidación de los bloques regionales y del llamado comercio administrado que implica una participación directa de los gobiernos para promover exportaciones y limitar las importaciones.

Como Estados Unidos ya no puede absorber por sí solo la producción mundial, busca que Japón y la Unión Europea se conviertan en los nuevos mercados a conquistar. Pero estas naciones no parecen estar dispuestas a cooperar por lo que es posible esperar infinidad de barreras arancelarias y no arancelarias para proteger sus mercados.

A ello hay que agregar que la globalización está demandando mayor especialización en los sistemas productivos de tal forma que las naciones desarrolladas se dedicarán prioritariamente a la producción de bienes y prestación de servicios que requieren mayor desarrollo científico y tecnológico, mientras que los países en desarrollo se dedicarán a la producción de bienes que necesitan mano de trabajo barata. De la misma manera, la globalización está obligando a las industrias a utilizar métodos de producción más flexibles de tal suerte que en poco tiempo puedan adaptarse a las necesidades cambiantes del mercado mundial.

Estos problemas agravarán las perspectivas para América Latina ya que continúa con problemas de crecimiento, de inflación y de endeudamiento externo. En lo comercial, al parecer se negociarán distintos acuerdos, pero la constitución de un bloque deberá enfrentar grandes obstáculos por la desigualdad en las estructuras productivas, en el tamaño de los mercados, en el avance científico-tecnológico, en la capacitación de la fuerza de trabajo y en el poder adquisitivo de la población.

A nivel nacional, los especialistas coinciden en que no se puede esperar un ritmo de crecimiento económico similar a los años sesenta o setenta, pero que habrá una recuperación con respecto a la década pasada.

Sin duda, dentro de la evolución futura de México, el TLC jugará un papel fundamental. Pero el Tratado es sólo parte de un conjunto de variables económicas, políticas y sociales internas y externas que conforman el modelo de desarrollo, y cuyos movimientos son difíciles de predecir o anticipar.

Al respecto es importante decir que una constante en los modelos de desarrollo en México es el sentido de panacea bajo el cual se les reviste de tal forma que parecen no tener límites o por lo menos no se hacen muy explícitos.

Lo cierto es que el modelo de desarrollo propuesto para lo que resta de la década dependerá de factores fuera del control del gobierno mexicano como son el proteccionismo de Estados Unidos, el precio internacional del petróleo, la voluntad de los inversionistas externos para venir a México y la injerencia de los organismos financieros internacionales sobre los objetivos a seguir. También tendrá límites internos como la incapacidad de la planta productiva nacional para responder a las exigencias de la apertura.

Hasta ahora parece ser que el modelo actual está diseñado para favorecer la acumulación monopólica a escala mundial y no para generar un crecimiento equilibrado en el país. Sin embargo, si este modelo de desarrollo sigue considerando los aspectos sociales como variables secundarias, cabe esperar una fuerte presión sobre la estabilidad social y política del país.

Por otro lado, en la definición futura de la participación económica del Estado, no se debe olvidar que desde hace siglos ha sido el agente fundamental para apoyar, dirigir y controlar el proceso económico. Por eso, en los años por venir es indudable que la actividad estatal será fundamental para garantizar la competencia y la propiedad, es decir, para garantizar el establecimiento de un sistema económico estable y que permita el bienestar social.

En México, como resultado de la adopción de los planteamientos neoliberales, el Estado en los últimos años ha reducido sus instrumentos que le permitirían establecer el marco arriba mencionado. Sin embargo, también desde hace algunos años se viene presentando una paradoja: por un lado, el grupo gobernante dice que es inaceptable un Estado con tantas propiedades cuando hay tantas carencias sociales, pero por el otro lado los capitales externos están introduciendo condiciones de valorización internacional que están requiriendo la intervención estatal para asegurarse de que se reproduzcan las condiciones que los atraen, es decir, bajos salarios, escasos controles ambientales, energéticos en abundancia y apertura de mercados.

De esta forma se confirma que los elementos básicos del Estado Interventor se mantendrán y que esto no será por un exceso de centralismo o autoritarismo sino como resultado de las condiciones estructurales del país.

Cabe esperar que en los siguientes años el Estado fortalezca su papel económico no en lo cuantitativo sino en lo cualitativo para evitar que los distintos intereses en pugna dentro del mercado lleven a una situación de inestabilidad. También, durante la instrumentación del TLC el Estado mexicano deberá tener el papel primordial para asegurar que el cambio se haga bajo factores de estabilidad económica y política-social.

En general, los grandes retos del Estado Mexicano en la presente década serán recuperar el crecimiento, generar empleos, imponer controles a la inversión extranjera, desarrollar la capacidad productiva de las empresas, capacitar a los obreros y empresarios con base en una nueva cultura exportadora, e insertar con éxito la economía nacional al contexto mundial. Pero por encima de todo, lograr una distribución de la riqueza más justa al garantizar un mínimo de bienestar a todos los mexicanos.

Con respecto al futuro de la Administración Pública Mexicana es importante señalar que ésta no puede quedarse al margen de todos estos procesos y que deberá realizar una reforma profunda en sus instituciones y en los servicios que presta para hacerla más eficiente y competitiva y lograr así su fin último que es mejorar la calidad de vida de la población.

Cabe decir que en los últimos años, a partir del Tratado, diversas secretarías han reformado algunas de sus funciones para establecer reglamentos comunes con sus contrapartes norteamericanas. Sin embargo, el sector exportador mexicano ha demandado a una serie de dependencias gubernamentales varias medidas que les permitan contar con medios de defensa ante el proteccionismo de otras naciones y ante las constantes prácticas comerciales desleales.

Además, con la globalización económica, están surgiendo organizaciones públicas supranacionales que conjuntan empleados públicos con culturas administrativas diversas. Así, con el TLC surgirá una gran burocracia comercial supranacional que se encargará de vigilar y controlar los objetivos, los tiempos y los mecanismos de los acuerdos como serían los ministros de comercio, los consejos de asesores, los comisionados, los comités de expertos, y los ejecutores directos de los trámites administrativos.

Todo esto indica claramente el imperativo de contar con una estructura publiadministrativa que permita un ágil proceso en la toma de decisiones. Por eso se habla de desconcentrar y descentralizar funciones y decisiones a través de otorgar mayor autonomía a los estados, municipios, delegaciones regionales y organizaciones sociales. Sólo así se pasaría de un aparato administrativo cerrado y vertical, que impide los espacios de participación a otro de una mayor interrelación entre gobierno y sociedad civil o entre sector público y sector privado. También se hace vital la eficiencia y la calidad en la producción de bienes, en la prestación de servicios y en los estímulos al sector productivo nacional.

Pero es importante decir que todos estos aspectos no deben ser medidos en términos económicos sino que también es importante lograr la legitimidad de la acción pública.

A continuación se presentan algunas propuestas sobre una política comercial externa más congruente con la situación real de México, propuestas que son tentativas por lo que están sujetas a la crítica, debate y rectificación. De cualquier forma, considero que una estrategia alternativa de política de comercio exterior, dentro de los marcos del TLC, tendría que considerar los siguientes aspectos:

En primer lugar, el reto es lograr una política de comercio exterior que parta de las condiciones económicas, políticas y sociales de México y del ámbito internacional, ya señaladas.

En segundo lugar, la base para lograr una inserción comercial más eficiente en el intercambio mundial debe ser la competitividad. Pero ésta no debe ser resultado de una mano de trabajo barata o de un tipo de cambio subvaluado sino de una mayor productividad de los sectores económicos nacionales a través del desarrollo científico-tecnológico. Por ello es importante una política que apoye la inversión en investigación tecnológica para aumentar las exportaciones mexicanas. De hecho, los acuerdos internacionales de comercio no castigan los subsidios para proyectos de investigación y de capacitación para la mano de trabajo de tal forma que el gobierno deberá hacer un esfuerzo enorme en el ámbito educativo nacional.

En tercer lugar, no debe olvidar que hasta las naciones más industrializadas y de "libre" comercio equilibran su apertura con medidas que resguardan a sus empresas y trabajadores del impacto de la competencia externa. Por ello, el éxito económico y comercial de las potencias mundiales se debe precisamente a que hacen una combinación del libre comercio con mecanismos y medidas de amplia intervención económica y comercial del Estado para regular su inserción al contexto mundial.

Esta situación implica la importancia de retomar un proteccionismo racional, temporal y selectivo según el grado de productividad, recursos materiales, mano de trabajo calificada y nivel tecnológico. Esto obliga a conocer las fuerzas y debilidades de la estructura productiva del país, es decir, que áreas o empresas tienen ventajas comparativas y cuáles otras necesitan protección.

En cuarto lugar, una política de comercio exterior basada exclusivamente en la promoción de exportaciones queda incompleta porque también debe continuar el proceso de sustitución de importaciones para evitar la entrada de aquellos productos que tienen su equivalente en el país o de

aquellos que entran por métodos desleales de comercio. Para ello es necesario revalorar al sector endógeno de tal forma que no se oponga al sector exógeno sino que ambos se complementen.

Además, el gobierno debe promover una mayor integración del sector maquilador a la industria nacional porque de ello depende el desarrollo en todos los sectores económicos del país. Incluso es indispensable un sistema de información estadística confiable y no manejable porque es esencial para la correcta toma de decisiones porque las inconsistencias actuales son ya inaceptables.

En quinto lugar, la política de comercio exterior deberá coordinarse y apoyarse en otras políticas económicas. Aquí se propone una política cambiaria adecuada para promover las exportaciones pero sin caer en los típicos procesos inflacionarios. Las políticas fiscal y financiera deberían otorgar estímulos a los exportadores mexicanos en concordancia con los que se dan en otros países ya que las reglas internacionales al respecto de estos subsidios nadie las respeta. La política administrativa sería fundamental para ofrecer mejores servicios de asesoría, eliminación de trámites, información, y deberá promover una coordinación entre las dependencias públicas y privadas que participan en el comercio exterior, unificando esfuerzos.

También es importante el desarrollo de una estrategia de infraestructura en comunicaciones y transportes para permitir una mejor agilización de los bienes que se intercambian con el exterior así como la existencia de un marco legal que protega a la industria nacional de prácticas comerciales desleales y detectables a tiempo antes de que dañen a la economía nacional. Pero cabe recalcar que todas estas políticas deben tener un tiempo de maduración para evitar cambios bruscos que provocan la incertidumbre en los actores que participan en el comercio exterior.

En sexto lugar, frente al TLC el gran reto del gobierno mexicano es lograr que la política de comercio exterior no sea subordinada al interés de Estados Unidos y en menor medida al de Canadá, y que mantenga la autonomía en su dirección. De hecho, la asimetría económica de México con relación a las otras dos naciones debe ser un importante instrumento para no aceptar una desgravación arancelaria mayor a lo pactado así como hacer efectivas las posibilidades de crear fondos de compensación para sectores sociales que sean dañados gravemente por el impacto del TLC.

En especial, el gobierno deberá establecer una vigilancia estricta sobre la aplicación e interpretación futura del TLC ya que Estados Unidos presiona constantemente para que la aplicación favorezca a sus intereses. Por ello, México no debe dudar de apartarse del TLC si en un plazo

razonable los frutos no son positivos. El mismo gobierno estadounidense ha anunciado que tiene el derecho de retirarse si el TLC no responde a sus expectativas. Ese mismo derecho lo tienen Canadá y México por lo que el gobierno lo puede ejercer sin precipitaciones pero también sin timideces

Además, el que México logre un acceso más fácil a Estados Unidos y Canadá no significa que los norteamericanos van a preferir los productos mexicanos sino que éstos tendrán que competir en precio y calidad con los otros países que actualmente venden en el mercado más grande del mundo. Por eso es indispensable que se eleve la productividad de la planta industrial.

En séptimo lugar, no obstante el TLC, una estrategia adecuada de comercio exterior debe insistir en la diversificación de productos y de mercados. De esta forma, México debe seguir buscando nuevos acuerdos con otras naciones, incluidos los latinoamericanos a pesar de que han fracasado los diversos intentos de integración.

En octavo lugar, hace falta una política industrial que guíe los cambios ocurridos en la estructura industrial por la apertura comercial porque el éxito exportador depende de la capacidad para producir bienes comerciados en el exterior. También es necesario que las autoridades comprendan que no se puede dejar sin apoyos al sector productivo bajo una supuesta competencia donde las empresas mexicanas de antemano están perdidas.

Los resultados nacionales y los ejemplos internacionales constatan que la industrialización no logra abriéndose a las libres fuerzas del mercado porque no existe la competencia perfecta, más bien se necesita una estrategia que cambie proteccionismo y fomento en ciertas áreas productivas, dependiendo del grado de productividad y de competencia.

En noveno lugar, los permisos previos han resultado un mecanismo más lento de aplicar por los cambios administrativos que involucra y por la alta discrecionalidad con que son otorgados fomentan la corrupción. Por eso se debe optar por los aranceles que son más fáciles de aumentar o disminuir de forma más ágil y adecuarlos a los cambios en el comercio internacional. Además, con los aranceles se obtienen los recursos fiscales mientras que los permisos previos significan gastos para mantener el aparato administrativo que debe otorgarlos.

En décimo lugar, es necesario acabar con el monopolio que tiene el Poder Ejecutivo en la definición de la política comercial externa de México. Cabe recordar que desde la Constitución de Cádiz hasta la de 1917, el Poder Legislativo

tenía la facultad para legislar en materia de comercio exterior. Pero en 1951 al artículo 131 constitucional se le adicionó un segundo párrafo donde el Congreso Mexicano cedió al Ejecutivo la facultad exclusiva para regular la política de comercio exterior a través del manejo arancelario de importaciones y exportaciones. Y con esa facultad, durante 4 décadas, el Poder Ejecutivo ha definido unilateralmente la política de comercio externo, y en muchos casos lo ha hecho de forma discrecional e inequitativa ya que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junto con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial han modificado impuestos y restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones sin previo aviso y sin concertar con los sectores más afectados.

Por esta razón, en las condiciones actuales de apertura comercial y de mayor participación en la economía internacional como el que vive nuestro país, resulta inoperante que el Poder Ejecutivo defina unilateralmente los instrumentos de la política comercial. Mas bien, se debería analizar la importancia de devolver al Legislativo la facultad de participar en la toma de decisiones en materia comercial y no sólo ratificar acuerdos internacionales. Sólo así se garantizaría un mínimo de participación de los diferentes grupos sociales en los temas de interés nacional.

En general, la inserción de la economía mexicana al mundo en los próximos años no está en duda; lo que se critica son los tiempos y la forma, y si éstos responden a las características reales de la estructura productiva del país. Sólo así el comercio exterior, además de ser motor para nuestra economía podrá responder a las necesidades del desarrollo económico y social de México para defender el interés de la nación que en última instancia es mejorar el nivel de vida de todos los mexicanos.

Pero también es cierto que el crecimiento económico no siempre conlleva a una mejor y más justa distribución del ingreso y tampoco evita la desigualdad social. Por ello, sólo la incorporación de millones de mexicanos marginados al mercado y al trabajo y a una vida digna garantizará el proyecto modernizador de cualquier gobierno. Por ello, seguir adelante sin entender la historia y las condiciones reales del país sería condenarnos a repetir los mismos errores y a dejar que los problemas que enfrentamos hoy día se vuelvan incontrolables.

Quiero terminar expresando mi deseo de que éste trabajo contribuya a despertar la inquietud de otros profesionistas de la administración pública por el tema del comercio exterior y que su estudio permita encontrar las políticas públicas que logren mejorar las condiciones de vida de todos los mexicanos. Si ello sucede, mi reflexión no habrá sido en vano.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 41.
Exportaciones por tipo de bien 1980-1989
(porcentajes)

Año	Total	Bienes de Consumo	Bienes in termedios	Bienes de capital
1980	100	10.4	88.0	1.6
1981	100	8.0	90.2	1.8
1982	100	6.6	92.3	1.1
1983	100	7.3	90.6	2.1
1984	100	8.7	89.2	2.1
1985	100	8.0	90.0	2.0
1986	100	16.0	80.0	4.0
1987	100	17.8	78.0	4.2
1988	100	20.0	74.8	5.2
1989	100	18.8	75.1	6.1

Fuente: Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, México 1990, p. 688

Cuadro 42.
Importaciones por tipo de bien 1980-1989
(porcentajes)

Año	Total	Bienes de Consumo	Bienes in termedios	Bienes de capital
1980	100	12.8	60.6	26.6
1981	100	11.8	56.5	31.6
1982	100	10.6	58.3	31.1
1983	100	7.8	67.0	25.2
1984	100	5.3	69.6	25.1
1985	100	8.9	67.8	23.3
1986	100	7.4	66.8	25.8
1987	100	6.3	72.2	21.5
1988	100	10.2	68.5	21.3
1989	100	14.2	66.5	19.3

Fuente: Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, México 1990, p. 688

Cuadro 43.
PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION DE MEXICO (millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total	15512	20102	21230	22312	24196	21664	16031	20656	20565	22765
Petróleo Crudo	9449	13305	15623	14793	14968	13303	5580	7877	5883	7292
Autos p/transporte de personas	99	70	67	110	119	116	510	1301	1415	1534
Motores para automóviles	33	61	214	603	983	1039	1153	1291	1372	1366
Aparatos eléctricos y electrónicos	109	110	91	180	227	176	363	435	588	670
Café crudo en grano	422	334	315	386	424	491	825	492	435	514
Piezas sueltas para automóviles	208	165	131	180	270	240	374	444	454	397
Camarón congelado	381	348	369	380	402	323	354	435	371	338
Piezas sueltas p/maquinaria	25	36	22	44	47	69	94	121	201	276
Tubos y cañerías de hierro y acero	27	27	28	77	120	85	76	166	210	246
Vidrio y cristal manufacturado	53	48	68	104	132	152	179	205	232	237
Ganado Vacuno	80	64	108	168	112	187	265	192	203	212
Jitomate	167	250	154	112	221	214	408	200	243	199
Legumbres y hortalizas frescas	169	199	178	149	179	162	198	238	269	197
Cables aislados p/electricidad	20	21	23	47	56	29	36	121	192	186
Cobre en bruto o concentrado	177	307	219	222	184	148	162	161	200	148
Zinc afinado	47	19	11	63	82	59	54	60	93	147
Azufre	108	135	74	108	93	113	135	159	184	146
Algodón	317	309	184	116	208	90	74	72	113	112
Combustible	214	355	180	193	223	214	153	188	60	110
Productos de madera	12	16	16	46	49	37	54	67	81	106
Productos textiles de algodón o fibras vegetales	37	28	20	16	25	17	20	58	85	98
Manufacturas de plástico o resinas sintéticas	12	15	18	24	25	30	56	58	72	97
Gas butano y propano	178	143	42	51	57	134	65	78	118	97
Gasóleo	15	94	20	223	99	216	211	91	50	91
Acido fluorhídrico	50	63	55	48	58	59	59	76	68	86
Zinc en mineral o concentrados	61	66	47	22	38	38	26	24	36	79
Muebles y artefactos de madera	30	32	27	27	36	24	34	53	74	66
Sal común	51	41	46	42	55	52	52	55	57	66
Ilantas y cámaras de caucho	1	2	2	13	31	6	16	37	56	63
Plomo refinado	55	30	22	33	37	35	38	46	59	56
Piezas p/instalaciones eléctricas	34	27	23	41	54	31	41	46	53	49
Miel de Abeja	32	34	24	45	36	28	43	30	33	32

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Segundo Informe de Gobierno 1990. Presidencia de la República, nov. 1990.

Cuadro 44.
PRINCIPALES PRODUCTOS DE IMPORTACION DE MEXICO (millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total	18879	23948	14417	8551	11254	13212	11432	12223	16399	23410
Material de ensamble p/autos	858	1004	583	200	265	329	286	753	979	950
Refacciones p/autos y camiones	413	552	296	99	210	289	239	243	555	640
Piezas y partes p/instalaciones eléctricas.	271	399	284	153	258	304	355	277	412	518
Leche en polvo	135	110	81	108	85	102	117	135	240	471
Maíz	595	453	38	634	375	255	166	284	394	441
Lámina de hierro o acero	567	497	298	92	155	137	135	148	318	416
Pasta de celulosa p/papel	186	136	121	142	187	182	198	358	400	400
Equipo de radio y telegrafía	128	130	151	64	128	203	237	195	301	374
Mezclas para uso industrial	239	270	206	159	202	227	212	253	326	367
Semilla de soya	132	399	156	218	403	275	167	270	336	327
Sorgo	313	432	195	434	363	264	78	62	148	322
Maquinaria para metales	412	716	606	257	255	207	225	174	310	311
Papel y cartón preparado	211	192	136	62	70	92	59	83	164	246
Hilados y tejidos de fibras sintéticas o artificiales	55	52	38	9	22	38	40	59	137	182
Polipropileno	53	83	58	55	66	75	73	112	144	145
Generadores, transformadores y motores eléctricos	240	343	267	125	196	152	152	150	127	121
Gas butano y propano	148	151	109	41	227	319	171	85	97	99
Prendas de vestir de fibras sintéticas o artificiales	97	168	113	8	14	28	26	25	52	95
Pielés y cueros sin curtir	62	82	68	50	104	118	54	77	113	93
Tubos y cañerías de hierro y acero	511	762	337	132	202	93	78	52	103	88
Ganado vacuno	18	47	41	4	37	128	66	33	182	87
Libros impresos	97	134	96	23	34	58	69	41	50	82
Poliétileno	166	149	117	109	92	128	107	75	89	57
Madera en cortes especiales	43	55	35	14	25	31	31	24	36	52
Caucho sintético o regenerado	38	48	33	33	39	29	39	53	51	26
Mineral de estaño	21	21	7	9	17	19	14	18	11	47
Gas Natural	8	8	4	2	2	3	9	9	10	40
Arenas, silíceas y arcillas	22	22	19	12	18	22	20	20	34	38
Lana sin cardar ni peinar	51	34	25	12	17	26	15	12	25	25
Minerales y piedras industriales	19	20	13	8	12	14	12	12	18	19

Fuente: Carlos Salinas de Gortari, Segundo Informe de Gobierno 1990, Presidencia de la República, nov. 1990.

Cuadro 45.
EXPORTACIONES DE MEXICO POR BLOQUES ECONOMICOS Y AREAS GEOGRAFICAS 1979 - 1989 (Porcentajes)

Total	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
1. América del Norte	71.1	62.9	57.4	56.2	60.3	60.1	63.0	67.1	66.0	67.3	70.6
Estados Unidos	98.8	98.3	94.4	95.1	96.5	96.6	97.1	98.2	97.7	98.0	98.3
Canadá	1.2	1.7	5.6	4.9	3.5	3.4	2.9	1.8	2.3	2.0	1.7
2. MCCA (1)	1.6	1.5	2.2	2.0	1.8	1.5	1.2	1.3	1.5	1.6	2.0
3. ALADI	4.7	4.0	5.6	4.8	4.0	3.4	2.7	4.0	4.0	4.1	3.2
Argentina	9.3	7.3	3.2	5.0	4.2	5.4	6.1	18.8	21.0	15.0	15.4
Brasil	36.0	57.4	73.0	70.5	72.3	68.2	50.0	27.8	20.3	13.8	26.4
Chile	9.1	4.5	3.7	1.1	1.9	2.0	2.7	4.3	5.6	15.6	11.3
Colombia	10.9	7.8	4.4	4.7	7.7	8.4	20.3	17.3	17.0	22.5	15.1
Venezuela	23.0	10.2	6.3	6.0	3.6	4.2	6.5	8.7	10.5	10.6	8.4
Otros	11.7	12.8	9.4	12.7	10.3	11.8	14.4	23.1	25.6	22.5	23.4
4. Otros países	1.6	5.0	2.3	2.2	2.1	2.0	1.9	2.3	3.0	2.6	2.7
MCCA (2)	6.6	1.5	23.2	18.2	13.4	4.8	13.0	5.8	12.1	10.4	11.3
Cuba	5.3	3.5	4.4	5.7	7.5	17.5	16.7	12.7	13.2	22.3	17.3
Otros	88.1	95.0	72.4	76.1	79.1	77.7	70.3	81.5	74.7	67.3	71.4
5. CEE	5.8	6.6	8.4	12.3	10.2	10.8	18.4	13.8	14.6	13.0	11.7
Alemania	41.7	25.5	13.1	11.0	12.0	8.8	7.3	17.8	10.8	16.4	23.6
España (3)	(37.1)	(35.8)	(43.8)	(40.4)	(36.5)	(34.0)	42.2	38.8	41.0	36.5	42.6
Francia	14.0	27.1	57.2	36.0	36.7	35.6	20.4	18.8	19.3	20.9	18.1
Reino Unido	8.8	7.2	15.0	3.0	40.3	39.1	16.8	9.7	10.4	7.2	6.8
Bélgica/Luxemburgo	13.6	8.8	4.1	15.0	2.3	3.2	1.5	4.9	8.3	8.5	5.1
Otros	21.9	31.4	10.6	15.0	8.7	13.3	11.8	10.0	10.2	10.5	13.9
6. AELC (4)	0.6	0.3	0.5	0.9	1.2	1.1	0.7	0.4	0.5	0.6	0.6
Otros países	0.6	0.3	0.2	0.2	0.6	0.2	0.3	0.2	0.7	0.7	0.3
7. CAME (5)	14.0	19.4	23.4	21.4	19.8	20.4	12.2	10.5	10.3	10.2	8.9
Japón	20.1	19.0	26.5	32.3	34.1	37.1	64.3	64.1	63.4	58.5	65.0
China	9.3	3.1	3.8	1.9	1.2	1.8	3.1	6.7	6.1	8.5	4.6
Israel	23.2	17.1	17.0	16.4	12.0	9.7	16.2	10.1	11.0	7.8	9.7
Otros (3)	47.4	60.8	52.7	49.4	52.7	51.4	16.4	19.1	19.5	20.5	19.2

(1) Mercado Común Centroamericano (2) Mercado Común del Caribe (3) Hasta 1984 España está considerada en otros pero desde 1985 forma parte de la CEE (4) Asociación Europea de Libre Comercio (5) Consejo de Ayuda Mutua.

Fuente: Elaboración Propia con base en datos anuales de la Revista de Comercio Exterior.

Cuadro 46.

IMPORTACION DE MEXICO POR BLOQUES ECONOMICOS Y AREAS GEOGRAFICAS 1979 - 1989 (porcentajes)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1. América del Norte	64.5	67.3	68.2	64.4	66.4	67.5	68.1	66.8	67.3	68.5	70.0
Estados Unidos	97.6	97.2	97.2	96.6	96.0	97.0	97.4	97.0	95.7	97.4	97.4
Canadá	2.4	2.8	2.8	3.4	4.0	3.0	2.6	3.0	4.3	2.6	2.6
2. MCCA	0.1	0.2	0.4	0.5	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
3. ALADI	4.5	3.6	4.3	3.8	2.3	3.8	4.2	3.0	2.2	3.0	3.0
Argentina	21.9	16.3	27.1	24.5	18.5	39.7	47.6	44.4	16.6	23.8	19.5
Brasil	51.1	62.4	57.2	62.9	71.2	53.7	36.1	41.3	61.0	52.2	51.5
Chile	7.0	5.7	5.4	4.9	2.0	3.2	9.2	2.8	2.3	3.4	6.5
Colombia	2.2	2.4	1.8	2.4	4.7	2.1	1.1	3.0	1.3	3.5	3.2
Venezuela	7.5	4.2	1.9	1.8	0.5	0.4	2.4	2.5	1.8	1.6	8.1
Otros	10.3	9.0	6.6	3.5	3.1	0.9	3.6	6.0	17.0	15.5	11.2
4. Otros países	0.9	1.2	0.9	1.2	1.4	0.5	0.6	0.6	0.8	0.8	0.9
MCC	20.7	3.8	3.1	1.3	1.3	4.7	3.9	1.5	6.2	3.5	3.2
Cuba	3.5	55.8	53.9	36.1	20.2	21.1	2.8	3.2	1.2	5.1	6.0
Otros	75.8	40.4	43.0	62.6	78.5	74.2	93.3	95.3	92.6	91.4	90.8
5. CEE	16.8	13.7	13.5	15.4	14.0	12.0	13.0	15.9	16.2	14.7	14.5
Alemania	38.7	38.1	7.4	41.1	30.5	35.9	30.7	39.6	42.1	42.6	40.4
España	(17.3)	(20.2)	(21.9)	(22.8)	(14.7)	(13.3)	12.2	9.9	8.8	7.5	9.7
Francia	24.8	20.3	19.3	15.7	30.2	18.8	15.8	13.3	17.4	15.7	16.6
Reino Unido	12.5	15.9	13.8	12.5	14.3	15.5	16.3	11.1	10.8	13.0	9.6
Belgica-Luxemburgo	5.6	6.2	3.8	3.7	4.0	6.1	5.0	9.6	5.4	5.7	4.6
Otros	18.4	19.5	55.7	27.0	21.0	23.7	20.0	16.5	15.5	15.5	19.1
6. AELC	2.8	2.3	2.6	3.0	2.0	2.4	2.5	3.2	2.8	2.4	2.3
7. CANE	0.3	0.4	0.3	0.4	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
8. Otros países	10.1	11.3	9.8	11.3	13.4	13.2	11.1	10.0	10.8	10.1	8.8
Japón	59.8	47.0	53.8	52.6	30.8	33.9	48.3	59.1	64.0	59.1	52.7
China	3.4	31.3	5.0	4.0	0.9	1.6	4.2	4.1	3.7	5.5	9.5
Israel	0.3	0.3	0.5	0.7	1.1	0.5	0.5	1.0	0.6	0.8	0.5
Otros	36.5	21.4	40.7	42.7	67.2	64.0	47.0	35.8	31.7	34.6	37.3

Fuente: Elaboración propia con base en los datos anuales de la Revista de Comercio Exterior
(Grupo de trabajo: SPP-INEGI, SECP Y Banco de México)

Cuadro 47.

LAS EMPRESAS EXPORTADORAS MAS IMPORTANTES DE MEXICO 1980-1989 (por orden de importancia)

Lugar	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<u>1</u>	Pemex (E.P)	Pemex (E.P)	Pemex (E.P)	Pemex (E.P)	Pemex (E.P)	Pemex (E.P)	Pemex (E.P)	Pemex (E.P)	Pemex (E.P)	Pemex (E.P)
<u>2</u>	Met-Mex Peñoles (I.P)	Met-Mex Peñoles (I.P)	Met-Mex Peñoles (I.P)	Met-Mex Peñoles (I.P)	General Motors (T)	Chrysler (T)	Chrysler (T)	Chrysler (T)	General Motors (T)	General Motors (T)
<u>3</u>	Grupo Ind. minero. mex. (I.P)	Productos Peaqueros Mexicanos (E.P)	Grupo Ind. minero mex. (I.P)	General Motors (T)	Chrysler (T)	General Motors (T)	General Motors (T)	Ford (T)	Ford (T)	Ford (T)
<u>4</u>	Telmex (E.P)	Grupo Ind. minero-mex (I.P)	Mexicana de cobre (E.P)	Grupo Ind. minero mex (I.P)	Met-Mex Peñoles (I.P)	Mexicana de aviación (E.P)	Mexicana de aviación (E.P)	General Motors (T)	Mexicana de aviación (E.P)	Telmex (E.P)
<u>5</u>	Productos Peaqueros Mexicanos (E.P)	Telmex (E.P)	General Motors (T)	Grupo Industrial Alfa. (I.P)	Mexicana de aviación (E.P)	Telmex (E.P)	Telmex (E.P)	Mexicana de aviación (E.P)	Telmex (E.P)	Volkswagen (T)
<u>6</u>	Industria Masobra (E.P)	Industria Masobra (E.P)	Chrysler (T)	Mexicana de cobre (E.P)	Telmex (E.P)	Met-Mex Peñoles (I.P)	Ford (T)	Telmex (E.P)	Met-Mex Peñoles (I.P)	Mexicana de aviación (I.P)
<u>7</u>	Volkswagen (T)	Asufrera Panamericana (E.P)	Volkswagen (T)	Volkswagen (T)	Ind. mine-ro mexicana (I.P)	Aero-méxico (E.P)	Volkswagen (T)	Met-Mex Peñoles (I.P)	IBM (T)	IBM (T)
<u>8</u>	Asufrera Panamericana (E.P)	Volkswagen (T)	Aeromé-rico (E.P)	Grupo Si-dermax (E.P)	Volkswagen (T)	Volkswagen (T)	Met-Mex Peñoles (I.P)	Volkswagen (T)	Ind. mine-ro mexicana (I.P)	Met-Mex Peñoles (I.P)
<u>9</u>	Chrysler (T)	Transmisio-nes y equipo (I.P)	Vitro (I.P)	Vitro (I.P)	Ford (T)	Ind. mine-ro mexicana (I.P)	IBM (T)	IBM (T)	Altes Hor-nes de Mex. (E.P)	Ind. Minero Mex. (I.P)
<u>10</u>	Transmisio-nes y equipo (I.P)	Chrysler (T)	Telmex (E.P)	Cidea (I.P)	Celanese (I.P)	Ford (T)	Celanese (I.P)	Celanese (I.P)	Celanese (I.P)	Renault (T)

(E.P.) Empresa Privada (I.P.) Iniciativa Privada Nacional (T) Empresa Transnacional

Fuente: Elaboración propia con datos de la Revista Expansión, septiembre 1982, octubre 1985, octubre 1986, octubre 1988 y septiembre 1990.

GLOSARIO.

1. Arancel.- Es el instrumento principal de la política de comercio exterior y se define como el impuesto establecido sobre las mercancías que entran o salen de un territorio aduanero, es decir, de una región geográfica dentro de la cual los bienes circulan sin ser gravados. Sus objetivos principales son fiscales (obtener ingresos públicos para financiar los gastos del gobierno), proteccionistas (limitar las importaciones para estimular la producción nacional), o de fomento (apoyar el desarrollo de actividades productivas a través de subsidios o bajos impuestos).

2. Balanza de pagos.- Es uno de los documentos más importantes sobre la situación económica de un país ya que refleja las transacciones comerciales de bienes y servicios así como los movimientos de capital entre un país y el exterior en un tiempo determinado, generalmente un año. La política económica y la comercial en buena medida establecen sus líneas generales con base en la interpretación de la balanza de pagos y pueden adoptar desde una posición proteccionista hasta otra librecambista. La balanza de pagos se compone de la balanza en cuenta corriente y de la balanza en cuenta de capital. Además, tiene un apartado que se llama Reserva Monetaria donde se registran las cantidades de oro, dólares, otras monedas extranjeras y los Derechos Especiales de Giro (DEG) que tiene un país y que sirven como base para manejar la política monetaria. Y por último, un renglón de errores y omisiones para igualar las cuentas de la Balanza y que son resultado de la inexactitud de los datos, del comercio fronterizo, del contrabando, de los gastos de turistas, etc, todos rubros de difícil cuantificación.

3. Balanza en cuenta corriente.- Es la suma de la balanza comercial y la balanza de servicios. Su saldo positivo permite pagar deudas al exterior, hacer inversiones, incrementar la reserva monetaria, pagar importaciones, etc. Su saldo negativo obliga al país a pedir prestado al exterior, recibir inversiones extranjeras, disminuir las reservas, limitar las importaciones, etc.

4. Balanza comercial o de mercancías.- Cuantifica el valor monetario del total de compras y ventas de mercancías que un país realiza con el exterior en un periodo determinado, generalmente un año. Una balanza comercial es superavitaria cuando las exportaciones son mayores que las importaciones y deficitaria cuando las segundas son mayores que las primeras. Hay problemas que dificultan el cálculo exacto de la balanza como son los costos por transporte y seguros, el contrabando, etc.

5. Balanza de servicios.- Registra los servicios prestados por un país al exterior o recibidos por éste. Los servicios pueden ser por transporte, alquileres de vehículos, de almacenes, telecomunicaciones, financieros, agencias de turismo, trabajadores agrícolas migratorios, capacitación de personal, etc. En general, son los países desarrollados los que tienen balanzas de servicios superavitarias mientras que los países pobres deben pagar por la prestación de todos estos servicios.

6. Balanza de capital.- Registra los movimientos de capitales de un país con el resto del mundo e incluye préstamos recibidos del exterior, pagos, devoluciones y colocaciones de capitales en otros países. Por ejemplo, una importación de capital se traduce en una exportación de títulos u obligaciones a pagar en cierto plazo mientras que las exportaciones de capital dan derechos en el exterior que se hacen efectivos en el futuro.

7. Comercio trianquular.- Tiene lugar cuando un país que importa no compra directamente al país productor sino a un tercero, es decir, un intermediario a escala internacional. Este tipo de comercio se da cuando un país no tiene capacidad para sacar su producción, cuando prefiere vender a un sólo comprador diferentes productos y no gastar recursos buscando diversos compradores, o por un boicot comercial a determinado país y sólo a través de terceros puede continuar vendiéndole sus mercancías. Países como Estados Unidos, Suiza, Holanda e Inglaterra son grandes intermediarios internacionales por su capacidad de transporte, conocimiento de otros mercados y desarrollo tecnológico.

8. Crecimiento económico.- Es el proceso por medio del cual la producción de un país aumenta a lo largo del tiempo gracias a una mejor utilización de los factores productivos y que tiene como resultado un aumento en los salarios, en las utilidades y en los ingresos per cápita.

9. Cuotas de Importación y Exportación.- Son restricciones cuantitativas que se imponen durante cierto tiempo para limitar la entrada o salida de bienes en un país en defensa de la planta productiva nacional, para evitar grandes déficits comerciales y, en el caso de las exportaciones, para conservar bienes considerados como estratégicos o prioritarios para un país.

10. Derechos compensatorios o antidumpings.- Son impuestos especiales a las importaciones que tienen por objeto eliminar el subsidio que recibieron éstas en su país para poder venderse a precio más barato en el mercado internacional, lo que se considera como dumping o la llamada competencia desleal.

11. Desarrollo.- Muchas veces se confunde crecimiento económico con desarrollo. Sin embargo, el primero se refiere más al aspecto cuantitativo y el segundo a los aspectos cualitativos. En sí, desarrollo es el aumento de la productividad más los cambios técnicos e institucionales que se dan en la estructura económico-social. Dicho desarrollo implica cuatro puntos esenciales: un aumento del PIB, una mejor distribución del ingreso, un mejoramiento en la calidad de vida y un mayor control ambiental.

12. Exportaciones.- Según el Código Aduanero de México, la exportación es el envío de mercancías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior, y pueden ser salidas definitivas ó temporales. Su objetivo es obtener como contrapartida, la entrada de divisas que permiten a los países pagar las importaciones que necesita, cumplir con el pago de la deuda exterior, o aumentar el ingreso nacional.

13. Estrategia.- Define el modelo económico y social al que aspira el gobierno de un país. Sus objetivos deben ser coherentes entre sí y factibles de llevarse a cabo. Así como del planteamiento correcto de un problema depende su solución, la definición correcta y precisa de la estrategia es la aproximación a un resultado exitoso.

14. Importaciones.- Consiste en la operación por la cual un producto de procedencia extranjera es introducido al territorio de una nación para ser dedicado al consumo interno. El Código Aduanero distingue tres tipos de importaciones: definitiva, temporal y especial. Cada gobierno establece las restricciones a las importaciones según el análisis de la balanza comercial y las necesidades del país.

15. Permisos previos de importación y de exportación.- Funcionan como las cuotas, pero en este caso es posible negociar más para que se otorgue el permiso, siempre y cuando se demuestre que es vital la importación para mantener la capacidad de producción, para aprovechar las oportunidades en el mercado internacional o cuando haya sobreproducción nacional. El problema de los permisos previos es que se prestan fácilmente a la corrupción, especulación y discriminación, afectando en mayor medida a los pequeños exportadores.

16. Política cambiaria.- Como política complementaria a la de comercio exterior, consiste en la capacidad de cada gobierno para manejar la paridad de su moneda en el mercado internacional. Sus objetivos son disminuir el déficit comercial y promover las exportaciones a través de la subvaluación de la moneda que encarece las importaciones y disminuye el precio de las exportaciones. Sin embargo, subvaluar demasiado la moneda, provoca un proceso

inflacionario de difícil control y no asegura una mayor eficiencia y calidad de la planta productiva.

17. Política Financiera.- También complementaria a la política de comercio exterior, tiene como objetivo apoyar con créditos a los exportadores, y en ciertos casos a los importadores nacionales. Su importancia es tal que a nivel internacional se dan las llamadas "guerras de crédito al comercio exterior" que implica bajas tasas de interés, mayores plazos de vencimiento, cobertura de riesgos comerciales y políticos, así como créditos a compradores en el extranjero. Cuando se financian las importaciones, generalmente se trata de bienes intermedios o de capital que permiten modernizar la planta productiva nacional, y que a cierto plazo tiene como resultado mayores exportaciones.

18. Política Fiscal.- En su relación con el comercio exterior, esta política se encarga de determinar los impuestos que gravan a las exportaciones e importaciones, Puede coadyuvar a disminuir el déficit comercial a través de exenciones fiscales o devolución de impuestos al exportador lo que disminuye sus costos de producción y mejora su competitividad en el mercado internacional; así como imposición de aranceles altos a las importaciones para limitar su extrada y favorecer al productor nacional.

19. Política de Sustitución de Importaciones.- Se trata de una política proteccionista que tiene como objetivo primordial la disminución del nivel de importaciones a través de su sustitución por productos nacionales. En una primera etapa se sustituyen bienes de bajo valor agregado, pero a un plazo mayor la sustitución es de productos más elaborados como resultado de una mejor utilización de los recursos de capital, trabajo y tecnología.

20. Prácticas administrativas.- A veces, la compleja maquinaria de la administración puede ser tan restrictiva como cualquier arancel, y por eso se le considera como un "arancel invisible". Es difícil dar una definición exacta de las restricciones administrativas porque constituyen un conjunto muy heterogéneo. Entre las más importantes están los reglamentos sanitarios, las normas de calidad y de envase, los certificados de origen, las licencias de importación y exportación, las valuaciones arbitrarias en las aduanas, el exceso de trámites, las campañas publicitarias para apoyar el consumo de bienes nacionales, etc.

BIBLIOGRAFIA

- Abendroth y Lenk**, Introducción a la Ciencia Política, Editorial Anagrama, España 1971.
- Aguilar Monteverde**, Pensamiento político de México, Tomo I: La Independencia, Editorial Nuestro Tiempo, México 1986.
- Aguilar Villanueva Luis**, "Política y Racionalidad Administrativa", en Teoría de la Administración Pública, Serie V, núm 3., Editorial INAP, México 1982.
- Alamán Lucas**, Historia de México, Edit. Jus, México 1942.
- Alvarez Uriarte**, Financiamiento al comercio exterior, Editorial El Colegio de México, México 1985.
- Arellano García**, La diplomacia y el comercio internacional, Editorial Porrúa, México 1980.
- Argüedes Sol**, El Estado Benefactor ¿fenómeno cíclico?, Editorial Mundo, México 1989.
- Ayala Espino**, Límites del Estado y límites del mercado, Editorial INAP, México 1991.
- Balassa Bela**, Estructura de la protección en los países en desarrollo, Editado por BIRF-CEMLA, México 1972.
- BANCOMEXT**, Medio siglo de financiamiento al comercio exterior de México, Editorial El Colegio de México, 1987.
- Bannock**, Diccionario de Economía, Edit. Trillas, México 1988.
- Beltrán Abel**, "El síndrome petrolero en México", en México: una economía en transición, Editorial Limusa, México 1985.
- Bobbio Norberto**, El futuro de la democracia, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1986.
- Bourdeau Georges**, Tratado de Ciencia Política, Tomo I, ENEP Acatlán. UNAM, México 1982
- Brading**, Mineros y comerciantes en el México borbónico, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1985.
- Bresser y Nakano**, La teoría de la inercia inflacionaria, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1989.
- Buchanan**, Ensayos sobre la economía política, en Alianza Editorial Mexicana, México 1990.
- Buchanan**, Los límites de la libertad: entre la anarquía y el Leviatán, Editorial Premia, México 1981.
- Calderón José**, "Ruptura del colaboracionismo de clases", en Testimonios de la crisis, núm.2, Editorial Siglo XXI-UNAM-FCPyS., México 1988.
- Calzada**, Teoría del comercio internacional, Facultad de Economía-UNAM, México 1989.
- Cámara de Diputados**, Los presidentes ante la nación 1821-1966, México 1966.
- Campuzano Gabriel**, Antología de Empresas Públicas, SUA-FCPyS, UNAM, México 1990.
- Carrasco Pedro**, "La sociedad mexicana antes de la conquista", en Historia General de México, Tomo II, Editorial El Colegio de México, México 1976.
- CEPAL/NAFINSA**, La política industrial en el desarrollo económico de México, México 1977.
- Cordera Rolando**, Desarrollo y crisis de la economía mexicana, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1981.

- Cosío Villegas**, "El Porfiriato", en Historia Moderna de México, Editorial Hermes, México 1974.
- De la Rosa Luis**, "Sobre la Administración Pública y de los medios para mejorarla", en Revista de Administración Pública, Núm. 50, abril-junio, Editorial INAP, México 1882.
- De Mateo Fernando**, "Industria y comercio exterior", en México: una economía en transición, Editorial Limusa, México 1985.
- Deutsch Karl**, Política y Gobierno, Edit. INAP, México 1980.
- Dominick S.**, Teoría y problemas de economía internacional, Editorial Mc.Graw Hill, México 1981.
- Driscoll y Gambrill (coord)**, El Tratado de Libre Comercio: entre el viejo y el nuevo orden, Editado por el Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América-UNAM, México 1992.
- Durand Ponte**, México: la formación de un país dependiente, Editorial UNAM, México 1979.
- Ediciones Planeta**, Diccionario de Economía, México 1980.
- Emmanuel, Amin y Palloix**, Imperialismo y comercio internacional, Editorial Siglo XXI, México 1980.
- Ellsworth**, Comercio Internacional, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1966.
- Ellsworth y Clark**, Comercio Internacional, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1950.
- Fernández Hurtado**, Testimonios de El Mercado de Valores, Tomo II, Editado por NAFINSA, México 1990.
- Ferrer Aldo**, Economía Internacional Contemporánea, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1976.
- Florescano y Sánchez**, "La época de las reformas borbónicas", en Historia económica de México, Cárdenas Compilador, Fondo de Cultura Económica, México 1989.
- Friedman Milton**, La economía monetaria, Editorial Gedisa, Barcelona 1990.
- García Cotarelo**, "Neoliberalismo: razones y sinrazones", en Revista de Política y Administración Pública, junio de 1992, Editado por El Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1992.
- Grimal Pierre**, El Oriente helenístico, Editorial Siglo XXI, España 1985.
- Guerrero Omar**, El Estado y la Administración Pública en México, Editorial INAP, México 1989.
- Guillén Romo**, El sexenio del crecimiento cero: México 1982-1988, Ediciones Era, México 1990.
- Gutiérrez Garza**, Testimonios de la crisis, Los saldos del sexenio 1982-1988, Editorial iglo XXI-UAM Iztapalapa 1990.
- Haberster G.**, El comercio internacional, Editorial Labor S.A., España 1936.
- Hanke Steve**, Privatización y Desarrollo, Editorial Trillas, México 1991.
- Hayek**, La fatal arrogancia, Unión Editorial, España 1990.
- Herrera Canales**, El comercio exterior de México 19821-1875, Editorial El Colegio de México, México 1977.
- Hilferding**, El Capital Financiero, Editorial El Caballito, México 1973.

- Inger Kurt, Las exportaciones mexicanas ante la restructuración industrial internacional, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1990.
- Instituto Mexicano de Comercio Exterior, El comercio en el México prehispánico, México
- Instituto Mexicano de Comercio Exterior, La protección efectiva en México.
- Kate y Wallace, La política proteccionista en el desarrollo económico de México, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1979.
- Keynes, La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1981.
- Konetzke, América Latina: la época colonial, Editorial Siglo XXI, México 1985.
- Kramer R., Comercio Internacional: teoría, política y práctica, Compañía General de Ediciones, S.A. México 1964.
- Kuhn T.S., La estructura de las revoluciones científicas, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1986.
- Lenin, El Imperialismo: fase superior del capitalismo, Editorial Progreso, Moscú 1977.
- Lerdo de Tejada, El comercio exterior de México desde la conquista hasta nuestros días, Editorial Bancomext, México 1966.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México 1984.
- Maquiavelo Nicolás, El Príncipe, Editores Mexicanos Unidos, México 1983.
- Marx Karl, El Capital, Tomo II, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1985.
- Medín Tzvi, Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas, Editorial Siglo XXI, México 1985.
- Noyola Juan F., Desequilibrio fundamental y fomento económico en México, Tesis UNAM, México 1949.
- NAFINSA, Testimonios de El Mercado de Valores, Tomo II, "Desarrollo Económico y Participación del Estado en la Economía Nacional", compilación de documentos 1940-1990, México 1990.
- Ordoñez Javier, El IVA y el comercio exterior, Editorial Gama, México 1983.
- Ortiz Wadgymar, Manual de comercio exterior: de los mercantilistas al GATT, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Editorial Nuestro Tiempo, México 1988.
- Pérez Germán, "La llegada de Adolfo Ruiz Cortines al poder", en Evolución del Estado Mexicano 1940-1980, Tomo III, Editorial El Caballito, México 1986.
- Pérez y Mirón, "López Portillo: un sexenio de auge y crisis", en Evolución del Estado Mexicano 1940-1980, Tomo III, Editorial El Caballito, México 1986.
- Pérez y Mirón, "Keyness; racionalidad y crisis del Estado contemporáneo", en Revista de Estudios Políticos, vol 5, julio-diciembre 1986, FCPyS.-UNAM, México 1986.
- Ponce y Alonso, México hacia el año 2010: política interna, Editorial Limusa, Centro de Estudios Prospectivos, México 1989.

- Reyes Heróles**, El Liberalismo Mexicano, Tomo I, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1984.
- Reyes Heróles**, En busca de la razón de Estado, Editorial Porrúa, México 1981.
- Ricossa Sergio**, Diccionario de Economía, Editorial Siglo XXI, México 1990.
- Romero Flores**, La contrarrevolución en la Independencia, Editorial El Colegio de México, México 1973.
- Samuelson J.**, Curso de Economía Moderna, Editorial Aguilar, México 1977.
- Secretaría de Comercio**, Plan del sector comercio 1980-1982, México 1980.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial**, El TLC entre México, Canadá y Estados Unidos, Resúmen, México 1993.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial**, Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, México 1979.
- Serra Rojas**, Ciencia Política, Edit. Porrúa, México 1985.
- Smith Adam**, Sobre la riqueza de las naciones, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1979.
- Tardiff Guillermo**, Historia general del comercio exterior de México, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1976.
- Tello Carlos**, La nacionalización de la banca, Editorial Siglo XXI, México 1984.
- Tello Carlos**, La política económica en México 1970-1976, Editorial Siglo XXI, México 1979.
- Torres Blanca**, "Hacia la utopía industrial", en Historia de la Revolución Mexicana, Tomo 21, Editorial El Colegio de México, México 1984.
- Torres Gaytán**, Un siglo de devaluaciones del peso mexicano, Editorial Siglo XXI, México 1986.
- Torres Gaytán**, Teoría del comercio internacional, Editorial Siglo XXI, México 1987.
- Torres y Falk**, La adhesión de México al GATT, Editorial El Colegio de México, México 1989.
- Ulloa Bertha**, "La Constitución de 1917", en Historia de la Revolución Mexicana, Edit. El Colegio de México, México 1983.
- Uvalle Ricardo**, La teoría de la razón de Estado y la Administración Pública, Edit. Plaza y Valdés, México 1982.
- Vázquez Josefina**, Los primeros tropiezos, en Historia General de México, Tomo II, Editorial El Colegio de México, México 1976.
- Vega Cánovas Gustavo**, México ante el libre comercio con América del Norte, Edit. El Colegio de México, México 1991.
- Villarreal René**, La contrarrevolución monetarista, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1989.
- Villarreal René**, Economía Internacional: teoría clásica y neoclásica, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1979.
- Villarreal René**, Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México 1929-1988, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1988.
- Wilhelmy M.**, Política Internacional: enfoques y realidades, Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina 1988.