



**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE MÉXICO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

TESIS

LOS PROGRAMAS DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES Y EL
TLCAN

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

MARA MORALES VALTIERRA

ASESOR DE TESIS

L.C.I. ETHEL CEBALLOS PEREDO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Querétaro, Qro. 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Los Programas de Fomento a las Exportaciones y el TLCAN

Indice de Gráficas.....	i
Agradecimientos	ii
INTRODUCCION.....	1
Capítulo 1 MEXICO ANTES DE LA APERTURA COMERCIAL.....	4
Tema 1.1 La economía Mexicana 1970-1980.....	4
1.1.1 Comportamiento macroeconómico de México.....	5
1.1.2 Implicaciones Sociales del comportamiento macroeconómico.....	11
Tema 1.2 La política Comercial en México 1988-1994.....	12
1.2.1 La subvaluación monetaria y el ajuste comercial externo, 1983-1987.....	13
1.2.2 La apertura económica y la sobrevaluación monetaria como condicionantes de la política comercial: 1988-1994.....	16
1.2.3 La política comercial y el sector externo.....	19
Capítulo 2 LOS PROGRAMAS DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES.....	23
Tema 2.1 ¿Qué son los programas de Fomento?.....	23
Tema 2.2 Fomento a las Exportaciones.....	24
2.2.1 El registro de Empresas de Comercio Exterior (ECEX).....	25
2.2.2 El programa de Maquila de Exportación.....	26
2.2.3 Devolución de Impuestos de Importación a las exportaciones.....	29
Tema 2.3 El Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación.....	29
2.3.1 Objetivo.....	32
2.3.2 Beneficiarios.....	32
2.3.3 Características o descripción.....	33
2.3.4 Criterios.....	35
Capítulo 3 MEXICO Y EL TLCAN.....	38
Tema 3.1 Antecedentes.....	38
3.1.1 ¿Qué es un Tratado de Libre Comercio?.....	42
3.1.2 La negociación.....	43
Tema 3.2 La Negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	45
3.2.1 El sector privado.....	48
3.2.2 Una reserva para empresas mexicanas.....	50
Tema 3.3 Ventajas y desventajas.....	53
3.3.1 El Tratado y el comercio exterior.....	54
3.3.2 El cambio económico.....	56

3.3.3	Los beneficios intangibles del Tratado.....	59
3.3.4	Los beneficios tangibles del tratado.....	62
3.3.5	Las empresas medianas y pequeñas.....	64
Capítulo 4	EL PROGRAMA DE FOMENTO A LA EXPORTACION (PROSEC)69
Tema 4.1	Definición y Beneficios del Programa PROSEC.....	70
4.1.1	Diferentes tipos de PROSEC.....	71
4.1.2	Vigencia del PROSEC.....	71
4.1.3	Productos que se incorporan a los PROSEC.....	
Tema 4.2	Los Prosec: ejemplo de una mala política empresarial.....	73
4.2.1	Temas que debieran ser considerados bajo los resultados de los Prosec.....	75
4.2.2	Cambio o continuidad en la política industrial y empresarial de México.....	79
Capítulo 5	LA COMPETITIVIDAD COMO ESTRATEGIA DE LA POLITICA ECONOMICA MEXICSANA 83
Tema 5.1	Reforma económica.....	83
Tema 5.2	Proceso de Cambio.....	85
Tema 5.3	Papel del Gobierno.....	90
	CONCLUSIONES.....	97
	INDICE BIBLIOGRAFICO	100

INDICE DE GRÀFICAS

Gràfica 1 Evolución de la Exportaciones ECEX.....	26
Gràfica 2 Exportación de Empresas Maquiladoras.....	28
Gràfica 3 Participación de la empresas PITEX.....	28
Gràfica 4 Exportaciones de Empresas PITEX.....	31
Gràfica 5 Empresas Exportadoras por rama de actividades 2002.....	36
Gràfica 6 Empresas Importadoras por actividad 2002.....	36

AGRADECIMIENTOS

Le agradezco a la Licenciada Ethel Ceballos Peredo por haberme asesorado en la elaboración de este documento. Agradezco igualmente a la Universidad Autónoma de México Campus Juriquilla por haber sido un medio de apoyo para la realización de éste proyecto.

A mis padres y hermanos por su enorme paciencia y soporte.

A mi esposo por haber estado conmigo durante todo este tiempo.

Mara Morales Valtierra.

INTRODUCCIÓN

En los últimos 30 años el comercio exterior de México ha ido evolucionando paulatinamente. La política económica de los años setenta y hasta los ochenta fue de proteger a la industria interna de todas las formas posibles, quedando a cargo del Estado todas las decisiones para realizar negocios con el exterior. Con el tiempo los resultados no fueron muy positivos para la economía mexicana, los recursos del país ya no eran suficientes, el mundo en el exterior estaba cambiando, México tendría que hacer lo mismo.

Luego de la crisis de 1982, el gobierno mexicano empezó a cambiar su curso. En 1985 emprendió de forma decidida la apertura económica al resto del mundo: en 1986 ingreso al GATT y en 1992 firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor dos años después. La política de apertura incluyó un impresionante programa de reformas macro y microeconómicas: el saneamiento de las finanzas públicas, la liberación del comercio y la inversión, la privatización de empresas públicas, la desregulación de la economía.

Con las reformas, la economía mexicana transitó de un proteccionismo con una fuerte intervención del Estado a la amplia apertura al exterior con base en la iniciativa del sector privado. En 1994 México era ya una de las economías más abiertas del mundo en desarrollo. Con ese nuevo papel incursionó de manera importante en el comercio internacional: ocupó el vigésimo lugar entre las economías exportadoras y el decimonoveno entre las importadoras, convirtiéndose en el principal exportador e importador de América Latina.

En otras palabras, el comercio exterior se tornó en un elemento vital de la economía mexicana como fuente de materias primas e insumos industriales y equipo y como factor de crecimiento de los ingresos y el bienestar nacional.

A mediados de los años ochenta el gobierno crea una serie de programas que fomentan la exportación y la importación de bienes, materias primas y componentes. Dichos programas apoyan a la pequeña y mediana industria a importar con tasa de impuestos preferenciales dando oportunidad a ingresar al país productos a un costo menor de importación.

Este tipo de programas trajo consigo gran apoyo a la pequeña y mediana industria. Las exportaciones aumentaron en gran número, al igual que a las importaciones, pero con la entrada en vigor del artículo 303 del TLCAN que establece que México no podrá exentar o devolver el Impuesto General de Importación (IGI) en relación con un bien no originario que se importe temporalmente a México, cuando dicho bien sea posteriormente exportado a EU o Canadá a partir del 1 de enero de 2001 o después, en un monto que exceda al menor entre:

- El monto total de aranceles pagados o determinados sobre la importación del bien a México.
- El monto total de aranceles pagados por la importación definitiva del bien a EU o Canadá.

Como respuesta a éste artículo se crearon los Programas de Promoción Sectorial, dichos programas dan la oportunidad a las empresas con Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación (PITEX) y a las empresas maquiladoras (que tienen los mismos beneficios) a importar su materia prima o producto con tasa arancelaria preferencial.

Falta página

N° 3

CAPITULO 1 MÉXICO ANTES DE LA APERTURA COMERCIAL

El objetivo de este capítulo es investigar la economía de México en las últimas cuatro décadas. Esto permitirá visualizar con mayor claridad algunos aspectos fundamentales de la economía mexicana, cómo ha evolucionado, cuáles fueron los momentos claves que se tomaron decisiones cruciales para el desarrollo económico de México. El primer tema muestra la economía en las época de los 70, la recesión del 71, y la economía de apertura, de cómo se logró llegar a un TLC y los cambios que se fueron desarrollando con el fin de entender la evolución de la política económica de México.

1.1 La economía Mexicana 1970 - 1980

A lo largo de los años setenta y hasta el auge petrolero, México se ajusta bastante bien a la caracterización general del populismo económico. Después de una recesión que amenazaba con reducir significativamente la actividad económica de 1971, la economía mexicana experimentó un acelerado crecimiento económico, interrumpido por una crisis de balanza de pagos en 1976, estimulada primero por un gasto muy deficitario y por endeudamiento externo creciente. A ello se agregó el auge del petróleo en la 2da mitad del decenio que multiplicó la capacidad del gasto de sector público, privado y de endeudamiento adicional. El país terminó con un monto de endeudamiento externo enorme, la crisis de la deuda de 1982.

Entre 1971 y 1981 la economía mexicana creció a una tasa media anual de 6.7% en términos reales y 3.7% por habitante. El motor de este crecimiento fue el gasto público deficitario y el auge del petróleo apalancados por el endeudamiento externo. Así el déficit del sector público pasó de 2.5% de Producto Interno Bruto (Producto Interno Bruto) en

1971 a 14.1% en 1981, para acelerar aun más en 1982 a 16.9%. La inflación promedio en el periodo fue de 17.9%, para luego acelerarse a partir de 1982 y llegar al final de ese año a 92.6%, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, pasó de 0.2% en 1971 a 6.0% en 1981. El monto de la deuda externa del país se incremento en esos años de 8 630 mdd en 1970 a 74 350 mdd al final de 1981.¹

Durante el periodo populista, la estructura de la economía no se modificó sustancialmente. El sector agropecuario continuó perdiendo importancia en el producto. La agricultura solo contribuía con 5.2% del producto para 1981, el resto del sector agropecuario contribuyó con solo 3.6%. La participación de la industria extractiva creció por el petróleo de 2.4% a 3.5% del PIB. La industria creció ligeramente por encima del crecimiento promedio de la economía.

1.1.1 Comportamiento Macroeconómico de México

El desarrollo estabilizador había llegado a su fin en 1970. La inflación había aumentado 6.0%, más del doble de lo que había sido en 1969. El déficit del sector público había crecido también significativamente en 1970, 3.8% del PIB, comparado con 2.2% del año anterior. Ello se debió a un aumento de los gastos muy superior al observado en los ingresos fiscales. Para 1971, el gasto del sector público decreció mientras que los ingresos aumentaron, por lo que el déficit se redujo a 2.5% del producto. La reducción del gasto provino de los gastos de capital pues la inversión pública se contrajo dramáticamente. La reacción del sector privado fue optimismo, creciendo la inversión privada 8.9% en términos reales.

¹ Cárdenas , Enrique “ La política Económica de México en 1950-1994.” Fondo de Cultura Económica. México 1996.

Para mediados de 1971 se había entrado en una recesión más profunda de la que se había planeado. La contracción económica fue severa, pues el PIB registro en 1971 el crecimiento más bajo desde 1959, 4.2% y solo 0.8% en términos per-capita. Era rompimiento del crecimiento observado a lo largo de 10 años. El auge del gasto público empezó hacia marzo de 1972, cuando el nivel de actividad económica llegaba a su situación normal, pues la inversión realizada en 1971 se había compactado. El Banco de México aumentó la base monetaria a través de imprimir dinero para hacer frente a las demandas de fondos por parte del gobierno. En 1972 ya tenía una tasa de crecimiento anual de 12.6%. Tanto la expansión acelerada del gasto público como la expansión de la oferta monetaria se dieron cuando ya la economía había alcanzado su tendencia de crecimiento de largo plazo.

El comportamiento de la economía en 1973 fue acelerado. El producto real creció 8.4% mientras que el PIB per. Capita aumentó 4.9%. El sector privado continuo su actitud de expectativa en el gasto de inversión que había aparecido desde 1972, por lo que solo aumentó 2.5% en 1972 y 3.0% en 1973. El distanciamiento del gobierno y sector privado era claro². La inflación habían tornado negativas, ahora la falta de crédito disponible en el sector bancario obligó al sector privado a recurrir al endeudamiento externo, obligando a recurrir cada vez más al financiamiento inflacionario y al crédito exterior. En 1973 el déficit fiscal llegó a 6.9% del PIB, mientras el déficit en las transacciones con el exterior fue de 2.4% del producto interno.

Para 1975 el PIB disminuyó su tasa de crecimiento a 5.6%, mientras la inflación cedió y fue de 1.4%, pero el déficit en cuenta corriente aumenta a 4443 mdd. El endeudamiento público con el exterior se había más que duplicado entre 1971 y 1975.

² *Ibidem.*

La corriente neta de recursos provenientes del extranjero financiaba 25.8% de la inversión fija, equivalía a 60.7% de los ingresos de la cuenta corriente de la balanza de pagos. El peso estaba sobrevaluado 73.65 con respecto al dólar lo que tendía a abaratar las importaciones y menos rentables las exportaciones.

La segunda mitad del decenio de los setenta registró un aumento mayor de la participación de la industria estatal en el producto que en los años setenta. La única fuente de más ingresos fueron algunos aumentos aislados a ciertos impuestos y sobre todo aumentos a los precios y tarifas de bienes y servicios ofrecidos por el público. A pesar de intentos para estabilizar la economía y reducir las presiones inflacionarias, se pretendía hacerlo a través de controles de precios, incluyendo la tasa de cambio. El proceso se detuvo en septiembre de 1976 cuando el tipo de cambio fue devaluado 59%, con una inflación de 22%, deuda externa por 29.5 mdd y relaciones más bien tirantes con el sector privado. La devaluación del 1° de Septiembre de 1976 trajo como consecuencia más inflación y efectos depresivos importantes agravados por el clima de confrontación entre el gobierno y el sector privado.

La actividad industrial se colapsó en la segunda mitad del año, cuando cayó 6.7% entre agosto/septiembre de 1976 y enero/febrero de 1977 y pudo empezar a recuperarse hasta después del primer semestre de ese año. La producción interna de bienes de inversión también se contrajo severamente. El impacto inflacionario fue severo, en junio de 1976 la inflación anualizada era de 11.6% para fines de ese año había aumentado a 27.2% debido a la incertidumbre en los mercados financieros, a la fuga de capitales de los meses previos a la devaluación, así como 1976.

Lic. José López Portillo toma posesión, iniciando su cumplimiento con un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para estabilizar la economía. Trata de recuperar la confianza perdida durante el régimen anterior. La política de este sexenio se basa en tres puntos: 1)Reforma Económica, 2)Reforma Política y 3)Reforma Administrativa. Estas reformas pretendían resolver los problemas que afectaban al país y que se habían agravado por no haberse dado las soluciones a tiempo. Se crea el "Plan Global de Desarrollo en 1979".

En el primer año de gobierno hay una tendencia natural a la baja de actividad por el mayor tiempo que toman para que se inicien los proyectos de inversión. El PIB disminuyó, prácticamente la misma tasa que la del crecimiento de la población, para el tercer trimestre la actividad industrial había reiniciado su crecimiento. A pesar de la devaluación del peso, las importaciones continuaron aumentando en dólares. El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se redujo 56.6% para quedar en 1596 mdd. Por tanto el programa de estabilización fue completamente bueno.

Entre 1977 y 1981 la economía creció a una tasa promedio anual de 7.8%, mientras que la inflación aumenta 24.2% El auge provino de dos fuentes fundamentales. Una gran expansión de la inversión pública en todas las áreas, especialmente en aquellas relacionadas con la explotación del petróleo. En segundo lugar por la mayor disponibilidad de fondos internacionales.

El financiamiento del déficit público fue posible por la emisión de dinero y por el endeudamiento externo. El auge del petróleo aumenta significativamente la disponibilidad de recursos. La banca comercial internacional sustituyó en gran medida a las agencias y

bancos multilaterales como prestamistas a gobiernos extranjeros. Los préstamos a México tendieron a aumentar debido a disponibilidad de fondos en los mercados, demanda de financiamiento del sector público.

El haber mantenido el tipo de cambio prácticamente fijo provocó una creciente sobrevaluación de la moneda que llegó a niveles de 15.4%. La sobrevaluación aumentó el deseo por adquirir productos y servicios del extranjero conforme se abarataba el precio del dólar, y al mismo tiempo redujo la competitividad del sector exportador. El coeficiente de importaciones en la oferta total del sector manufacturero pasó de 21.4% en 1975 a 28.5% en 1981. Por tanto los ingresos del petróleo y del endeudamiento externo servían para importar bienes que internamente se producían. Cabe mencionar que a pesar de que la economía mexicana estaba creciendo a tasas extraordinarias, la estructura productiva seguía sumamente débil. El producto crecía porque la demanda agregada era muy vigorosa. En el sector externo, el petróleo había tomado toda la preponderancia, de modo que prácticamente 75% de las exportaciones de mercancías eran de PEMEX.

El aumento de la deuda externa privada colocó a las empresas en una posición sumamente endeble, pues cualquier aumento en el tipo de cambio provocaría un aumento significativo en la carga financiera de las empresas. El inicio de la caída de los precios del petróleo se sitúa a fines de mayo de 1981, cuando el precio internacional del petróleo se redujo ligeramente. El gobierno respondió con más expansión del gasto público y endeudamiento externo esperando que se recuperaran los precios internacionales del petróleo a cada país.

El gobierno continuó políticas expansionistas sin reconocer la necesidad de ajustar los precios del petróleo. En 1980 se debían 1,500 mdd, un año después ese tipo de deuda llegó a 10,800 mdd lo que significó un desequilibrio macroeconómico en el que el sector público tuvo faltantes importantes, los cuales fueron aportados por el sector privado.³

La sobreevaluación del tipo de cambio no había cesado a pesar de la devaluación. Esta y los aumentos salariales dispararon los precios hacia arriba. El 20 de abril se intentó un plan de estabilización mucho más drástico que el anterior, buscando reducir el déficit público y privado, limitar el endeudamiento externo a 11,000 millones de dólares, disminuir los subsidios a través de aumentos de precios y tarifas de bienes y servicios proveídos por el sector público. El plan no pudo ponerse en práctica inmediatamente por la inercia del gasto del sector público. Las presiones sobre la balanza de pagos continuaron y el gobierno tuvo que seguir endeudándose para financiar las importaciones y los gastos por el servicio.

El momento culminante de la crisis ocurrió el 1º de septiembre cuando el presidente López Portillo intentó modificar el rumbo de los acontecimientos al expropiar la banca comercial privada y decretar el control generalizado de cambios. Podemos ver que los desequilibrios macroeconómicos dejados durante 1970/1980 eran generalizados. Déficit fiscal de enormes proporciones y rezago en los precios reales del sector público, contracción del sector externo, deuda externa muy grande y dudas sobre la capacidad del país para realizar los pagos de servicio, desempleo y contracción de la actividad económica crecientes, inflación

³ Cárdenas, Enrique “La política Económica de México en 1950-1994.” Fondo de Cultura Económica. México 1996

en peligro de desembocarse, desintermediación financiera y económica entre los sectores privados y gubernamentales.

1.1.2 Implicaciones Sociales

El gobierno mexicano realizó, dentro de su política económica de crecimiento, un doble movimiento: hubo una distribución desigual del ingreso, puesto que los industriales ganaban cada vez más. Por otro lado, cambió los ingresos del campo a los de la industria. El sector agrícola contribuyó bajo formas diferentes al desarrollo industrial:

- Produciendo materias primas a bajo precio para el sector manufacturero (caña de azúcar, algodón, café, etc.)
- Los ingresos provenientes de las divisas por concepto de exportaciones de origen agrícola, se emplearon en buena parte para el financiamiento de las necesidades de importación de la industrialización. Como por ejemplo se vendían semillas, granos y otros productos agrícolas que apoyaron a la industria mexicana con insumos, materia prima, herramientas y maquinaria para la realización de sus productos.
- El sector agrario transfirió parte de sus ahorros al resto de la economía.

En otras palabras, en estos últimos treinta años, una gran parte de la cuenta de la rápida industrialización se ha pagado con mayores reducciones en el consumo de la gran mayoría de la sociedad mexicana situada en los últimos peldaños de la escala de ingresos. Los datos sobre la distribución del ingreso en las décadas recientes indican que, cuando menos hasta 1963, México seguía a la cabeza de casi todos los demás países latinoamericanos, en lo que respecta a lo inequitativo del ingreso. Incluso en el terreno de

los servicios gubernamentales, que mejoran los niveles de vida de las clases bajas, México ha permanecido muy atrás de los principales países latinoamericanos en lo que se refiere a proporcionar bienestar a la mitad más pobre de su sociedad.

En cuanto a política exterior se refiere hubo otras diversas implicaciones que a manera de cita se mencionan las siguientes: el objetivo del gobierno de Echeverría para la política exterior era de carácter interno. Sin embargo en ese gobierno fue propuesto el desarrollo compartido, esto quiere decir que la reactivación de la economía nacional se daría con ayuda del sector privado y el gobierno empezó a buscar ayuda para los empresarios.

1.2 La política Comercial en México 1988-1994

El presente tema menciona la práctica de las políticas neoliberales en México a partir del modelo de **“Sustitución de Importaciones”** (1982), procurando destacar algunas de las principales características y repercusiones de la política comercial en el sector externo de la economía, mediante dos etapas. La primera etapa (1983-1987) se orienta hacia la política cambiaria que, con el resultado de la subvaluación, se condicionó como un mecanismo del ajuste comercial externo. En un ambiente difícil para continuar accediendo al crédito foráneo, los superávit comerciales registrados por el país ayudaron a asumir los compromisos financieros externos provocando, un efecto combinado de apariencia contradictoria: junto con el avance del cambio estructural interno se presentaron la alta inflación y el estancamiento del producto.

Después del ajuste económico los objetivos de acabar con la inflación y recuperar el crecimiento destacaron en la segunda etapa (1987-1994), identificada como de **“Estabilización”**. En esta parte, el texto hace hincapié en los procesos de **“Sobrevaluación Cambiaria”** y de **“Apertura de la Economía”** como elementos centrales de la política

comercial, indicando que si bien auxiliaron a reducir la inflación, también influyeron en la generación de desequilibrios productivos, comerciales y financieros en el país.

Ante los requerimientos de financiamiento externo para compensar los desequilibrios generados, el trabajo cuestiona la viabilidad de la política económica seguida, y termina presentando algunas posibles opciones que, como propuestas para discusión, pudieran delinear nuevas perspectivas para la conducción económica en México.

1.2.1 La subvaluación monetaria y el ajuste comercial externo, 1983-1987

El año de 1982 representó el final de un limitado modelo de “sustitución de importaciones”, experimentado durante más de tres décadas en nuestro país. En ese año la crisis se manifestó por medio de los resultados adversos de la economía destacados, entre otros, por el mal desarrollo de indicadores tan importantes como el Producto Interno Bruto (PIB), la inversión, el déficit financiero respecto al PIB y la inflación.

El deterioro de estos indicadores internos de la economía, junto con el importante peso de la deuda externa, en conjunto, resultó una problemática macroeconómica compleja, difícil de enfrentar. Con el propósito de orientarse al mercado externo, el proceso parcial de industrialización fue desplazado. En su lugar, el fomento exportador (sustitución de exportaciones) se ubicó como punto central de la nueva conducción económica, con base en el supuesto proyectado del autofinanciamiento al que conduciría el cambio estructural “modernización productiva”, para resolver la doble problemática de la fragilidad interna y de la vulnerabilidad externa. Desde entonces la economía del país ha experimentado políticas de ajuste, primero, y de estabilización después, de acuerdo con los objetivos de controlar la inflación y recuperar el crecimiento, como condiciones para solventar los desequilibrios macroeconómicos. Cabe destacar tres consideraciones de la política económica practicada entre 1983 y 1987. La primera, su orientación “neoliberal”, en la que

sobresalió la menor regulación del Estado, la privatización creciente y las aperturas financiera y comercial. La segunda, el objetivo del cambio estructural con base en la reorientación productiva interna y en su vinculación con el comercio mundial mediante la exportación de manufacturas como motor de crecimiento por el endeudamiento externo.

Dentro de lo anterior, la política económica se pronunció por controlar las presiones en la inflación y en el sector externo, conforme al argumento de la modernización (competitividad) productiva que contrarrestara la situación de crisis en la economía. En términos sumarios, y ante las restricciones de financiamiento foráneo por la vía del endeudamiento para 1983-1987, el manejo monetario con carácter expansivo predominó como propósito deliberado para enfrentar tanto la negociación como las obligaciones financieras con el exterior. Durante esos años, la política cambiaria se condujo por el camino de la subvaluación, frenando la importación e impulsando la exportación, sobre todo de manufacturas, de acuerdo con el intento de generar excedentes en las relaciones comerciales con el exterior que permitiera enfrentar los compromisos de la deuda externa y de sus servicios.

Las tasas de interés en ascenso y la devaluación significativa del Tipo de Cambio (TC) mostraron la inestabilidad monetaria de esos años, afectando al mismo tiempo indicadores como los de la inversión, el producto y la inflación. Durante el periodo la tasa nula de crecimiento del PIB se acompañó de un bajo nivel de inversión; mientras que, por su lado, la inflación se realimentó con el TC y con las tasas de interés, alcanzando su nivel histórico de 159.2% en el último año de aquel lapso.

La mayor inflación y las altas tasas de interés obstaculizaron el ajuste fiscal, que era otro de los objetivos pretendidos. A pesar del superávit primario obtenido desde 1983-4 el

déficit financiero respecto al PIB finalizó igual (16%) que en 1982; es decir, igual que en el año de la manifestación de la crisis estructural en México.

Como el crecimiento de los precios siguió presentándose, la política fiscal restrictiva no permitió alcanzar la estabilización: la inestabilidad cambiaria propició más inflación. En esta perspectiva, la inflación creciente obligó a políticas devaluatorias constantes y a incrementos de las tasas de interés, razón por la cual la inflación impidió retomar el crecimiento. Esto, por lo contrario, provocó acciones especulativas sobre el TC y las tasas de interés.⁴

La fuerte devaluación del TC, las mayores tasas de interés y el déficit financiero respecto al PIB generaron especulación, influyendo en la baja del producto y en mayor inflación y dificultando, por lo tanto, la consecución de la estabilidad en el crecimiento. Sin embargo, junto con lo anterior, también se presentó otro tipo de resultados. Por ejemplo, la subvaluación y la apertura permitieron frenar la importación e impulsar la exportación. Con base en los objetivos de la modernización productiva interna y de asumir los pagos al exterior, la subvaluación y la caída de la demanda interna provocada por la recesión productiva, actuaron, por otro lado, como condicionantes de impulso a la exportación y de freno a la importación, dando solvencia a la economía y eliminando el antecedente del déficit comercial del país.

El fomento exportador se basó en el dinamismo de las manufacturas que, como un resultado de la subvaluación, dirigieron el cambio estructural registrado en el periodo y modificaron la estructura de las exportaciones. Así, el desplazamiento del petróleo por las

⁴ Huerta, A. “La política neoliberal de estabilización económica en México. Límites y alternativas. Editorial Diana, México 1994.

manufacturas como principal renglón de exportación desde 1986, se presentó como el pretendido cambio exportador de la política seguida

En conclusión, aun cuando las manufacturas cobraron mayor relevancia al interior de la estructura de las exportaciones del país, la conducción económica fundamentada en el ajuste comercial externo auxiliado por la subvaluación no logró, finalmente, el control de la inflación sino que la favoreció, con el añadido de que acrecentó los desequilibrios estructurales y obstaculizó las condiciones del crecimiento económico sostenido.

1.2.2 La apertura económica y la sobrevaluación monetaria como condicionantes de la política comercial: 1988-1994

Lo apuntado hasta aquí tuvo como propósito particularizar respecto a dos de los resultados de la política económica en México para el lapso 1983-1987. Resultados que, por cierto, presentaron una relación aparentemente contradictoria entre ellos. El primero fue el paso del déficit al superávit comercial externo como condición para asumir los compromisos heredados del endeudamiento foráneo, en el marco de la reorientación del Estado, la exposición manufacturera al mercado mundial y la apertura de la economía. Y el segundo referido al nulo crecimiento del PIB al lado del alza sin precedentes de la inflación. Ambos resultados mostraron la magnitud de los ajustes realizados en el frente externo mediante la política económica elegida.

Ahora bien, los deficientes comportamientos del producto y de la inflación implicaron que el objetivo de su estabilización destacara, a partir de 1988, en los propósitos de la nueva política económica, sin que esto significara modificar los matices neoliberales de la conducción. La profundización de los ajustes en las finanzas públicas, de la privatización y de las aperturas financiera y comercial en el sector externo representaron, en conjunto, lo esencial del nuevo intento por sentar las bases del crecimiento sin inflación.

En particular, la continuidad del cambio estructural destacó también con el argumento de que las exportaciones manufactureras conducirían al equilibrio comercial con el exterior, en el sentido neoliberal de modernizar la actividad productiva interna y hacer más competitiva la vocación exportadora de la economía en el ámbito internacional.

A partir de 1987, la conducción económica fundamentada en la política de pactos fue la opción elegida para abatir la inflación y recuperar el crecimiento.⁵ De manera especial, y sin pretender cambiar la orientación neoliberal de la etapa anterior, la política de pactos incorporó, desde su inicio, un elemento nuevo que destacaría en el propósito central de política económica para reducir inflación. Es decir, una reforma monetaria con carácter restrictivo que, a diferencia de los años anteriores, se sustentaría en la poca denigración del TC. En esta perspectiva, una economía abierta junto con la lenta depreciación cambiaria fue la combinación que sintetizó el significado de la política de pactos, con la estrategia principalmente dirigida a corregir el desequilibrio macroeconómico de la inflación.

Los procesos mayores de apertura y privatización, más la dependencia del TC, parecían presentarse, no obstante, en condiciones poco alentadoras para la economía del país. Después de los ajustes de la etapa anterior las secuelas de la liberalización económica y de la política monetaria aplicada, proyectadas en la aparente contradicción de superávit comercial externo sin crecimiento interno, heredaron una cuestionable capacidad productiva y una falta importante de recursos para su financiamiento. Todo lo anterior como resultado de subordinar a la opción de negociar el destino del excedente al cumplimiento de los compromisos financieros externos.

La situación lamentable del aparato productivo interno y la orientación de la nueva política cambiaria expusieron a la economía a la posibilidad de presentar déficit

⁵ Ibidem.

comerciales crecientes. Para 1988-1994 las principales modalidades de la política comercial (liberalización y sobrevaluación) reforzaron el supuesto referido.

La desprotección comercial tuvo el propósito de hacer más competitiva a nuestra economía en el comercio mundial, con la ayuda de la inversión extranjera (ie). En este sentido el proceso de apertura, oficializado con la incorporación de México al GATT, se intensificó desde 1988 al apoyarse en el mayor uso de los bajos aranceles y en la evidente cancelación de los permisos a la importación. Y así sucedió. Para fines de 1987 el número de tasas arancelarias se redujo de 16 a 5 niveles, que iban desde la exención hasta la de 20% como tasa máxima, conduciendo a una disminución de la tasa promedio ad valorem de protección arancelaria de 16.4 en 1982 a 11.5% para el primer semestre de 1994. Finalmente, la disminución de las restricciones cuantitativas al comercio exterior presentó la práctica desaparición de los permisos previos de importación con menos de 2% de fracciones arancelarias sujetas a control de un total aproximado de 8 mil, concluyendo de esta manera el programa de apertura a la importación.

El esquema de apertura se complementó con otras medidas que, como la desregulación a la inversión extranjera, se presentaron en el periodo, pretendiendo hacer competitiva a la economía nacional en el contexto de la globalización de la economía mundial.

En la práctica, sin embargo, dicho esquema de apertura se tradujo en la desprotección de la débil industria del país ante su exposición a la competencia externa. La baja competitividad y las carencias productivas internas se fueron manifestando mediante la aparición primero, y el crecimiento después, de los déficit comerciales con el exterior. Al mismo tiempo se cuestionaba la premisa de que la liberalización comercial fomentaría, por sí misma, la modernización productiva, al suministrar importaciones en mejores condiciones para promover la eficiencia y la orientación exportadora del sector industrial,

así como para resolver los problemas de crecimiento y de las relaciones con el exterior. La orientación monetaria del periodo tuvo mucho que ver con este último aspecto.

1.2.3 La política comercial y el sector externo

Con los antecedentes de la crisis de 1982 y del ajuste productivo de 1983-1987, la política comercial, definida principalmente por la apertura y la sobrevaluación, repercutió en la actividad productiva interna hasta proyectarse en las esferas comerciales y financiera de México con el exterior. El aparato productivo interno estuvo lejos de mostrarse competitivo en el mercado externo. Con la aplicación del programa de estabilización, que prolongó los costos económicos y sociales de la crisis, se logró reducir la inflación gracias, principalmente, al control del TC y a la contención de factores de pasividad de la inflación.

La mayor apertura pretendió la modernización y la competitividad de la economía para fomentar la exportación y resolver las necesidades de importación, con fuentes propias de financiamiento. La continuidad del cambio estructural, encabezado por la producción manufacturera para exportación, era, en esta perspectiva, un elemento clave en la búsqueda de un aparato productivo autofinanciable en sus relaciones comerciales con el exterior. Sin embargo, los resultados y tendencias que mostró la economía nacional no llegaron a los propósitos planteados.

Aun aceptando que una política comercial basada en la apertura supone incrementar importaciones en sus primeras etapas, para posteriormente obtener ritmos mayores de crecimiento respaldados por una política industrial integradora. La necesidad de importación fue de tal magnitud que sus consecuencias se reflejaron en los altos déficit comerciales externos. Entre 1988 y 1994 las importaciones tuvieron un crecimiento que las exportaciones no pudieron compensar.

A pesar de lo anterior, la continuidad del cambio estructural se difundió como otro “éxito” de las relaciones comerciales de México con el exterior. Iniciado en el periodo anterior, el cambio estructural se presentó mediante el predominio creciente de las manufacturas dentro de la estructura de las exportaciones totales del país.

Entre 1988 y 1994 las exportaciones crecieron 68% (de 20 565 a 34 613 millones de dólares) con una tasa promedio anual de 9.2%, mientras que las importaciones lo hicieron en 212% (de 18 898 a 58 900 millones de dólares) con una tasa promedio anual de 21.3%. Resultado lógico de lo anterior fue el regreso a los déficits en las relaciones comerciales con el exterior.

Ante el comportamiento errático del valor de las ventas petroleras al mercado externo, las manufacturas presentaron una tasa promedio anual de crecimiento de 12.7%, convirtiéndose no sólo en el renglón principal sino también en el más dinámico de las exportaciones nacionales. Su dinamismo, empero, fue superado por el correspondiente a las importaciones (21.3%), y por cada uno de sus renglones; es decir, el de bienes de consumo (32.9%), el de bienes intermedios (19%) y el de bienes de capital (23%).

Para 1991-1994 no sólo el crecimiento promedio anual de las exportaciones (6.6%) se rezagó mucho con respecto a su promedio de todo el periodo (12.7%); además, el valor de las exportaciones creció menos (28.9%) que el de las importaciones (54.3%) en los mismos años. Dentro de la estructura de las importaciones sobresale el comportamiento de los bienes de consumo. De 6.3% en 1987, su participación llegó a 16.1% en 1994; ejemplificando que, de acuerdo con lo apuntado, la economía se expuso al exterior más como compradora que como vendedora.

El crecimiento de la exportación se basó, más bien, en la existencia de un grupo de ramas y empresas que conformaron, desde entonces y a la fecha, la mayor parte del sector

manufacturero exportador, y donde las transformaciones productivas y el mejoramiento tecnológico sí se presentaron. El resto de las ramas y empresas quedaba marginado del proceso transformador.

Debido a que buena parte de las exportaciones no petroleras se centra en un pequeño núcleo de empresas y productos, frecuentemente de capital externo, su efecto expansivo en el resto de la planta productiva ha sido limitado. Ellas han representado el cambio estructural inducido y las innovaciones tecnológicas para que, por medio de ellas, la economía mexicana se inserte en las relaciones comerciales con el exterior. Las ramas automotrices, químicas, alimentarias, del cemento y las maquiladoras son ejemplos de lo anterior.⁶

El financiamiento exigido por los desequilibrios externos se orientó, una vez más, al exterior pero ahora bajo la modalidad de la desregulación financiera. Con la política de pactos, la entrada de mayor inversión extranjera a la economía compensó, aunque temporalmente, dichos desequilibrios y permitió la continuación de la política de sobrevaluación en la que descansó el control de la inflación, sin requerir el uso de reservas internacionales.

La política económica, entonces, llevó al déficit comercial, y la inversión extranjera llegó en los volúmenes necesarios para compensar el déficit, heredando tanto la crisis del modelo como la decisión obligada de devaluar para el siguiente periodo. Finalmente, el fenómeno especulativo de la inversión extranjera destacó no sólo por su cuantía sino también por la rápida diversificación de su composición. En consecuencia, las políticas de apertura y desregulación que buscaban la cooperación de la inversión extranjera para la modernización productiva interna no se concretó. Las expectativas de altos premios

⁶ Ibidem

financieros atrajeron inversión extranjera pero no-inversión extranjera directa. La disponibilidad suficiente de recursos externos hizo posible financiar más importaciones, pero sin el uso o la ampliación de la capacidad productiva interna que se tradujera en crecimiento económico.

Por lo tanto, con altas tasas de interés, con sobrevaluación y con aperturas financiera y comercial, el país resultó atractivo no para la inversión productiva sino para meditarla o reflexionarla. La recesión productiva interna y la inversión extranjera no productiva fueron, entre otros resultados, manifestaciones finales de la política comercial. Resultados ambos – recesión productiva y especulación monetaria– que no han podido ser contrarrestados a pesar de la fuerte depreciación del tipo cambio que, iniciada en diciembre de 1994, condujo de la sobrevaluación a la subvaluación de nuestra moneda.

A manera de conclusión, la apertura y la sobrevaluación se convirtieron en actores destacados de la política comercial de aquellos años, afectando el comportamiento de otros indicadores relevantes y conduciendo, en gran medida, tanto a las deficiencias productivas y a la debilidad competitiva, como a los déficit comerciales y financieros extrafronteras. Al no modificarse la política comercial de apertura y sobrevaluación los desequilibrios comerciales externos evidenciaron, claramente desde 1991, la falta de una política industrial que motivara la competitividad y el cambio tecnológico. Apertura y sobrevaluación propiciaron, además, los rompimientos de algunas cadenas de la producción interna y llevaron, precisamente, a la necesidad creciente de importaciones.

CAPITULO 2 LOS PROGRAMAS DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES

La liberalización comercial es un fenómeno que ocurre actualmente en la mayor parte de los países del mundo. México no es la excepción, sobre todo a partir de 1983, en que uno de los temas prioritarios de la administración pública federal ha sido la implementación de una política comercial, tanto interior como exterior, basada en los postulados de lo que se conoce como “liberalismo económico”.

Dicha política ha requerido que se efectúen una serie de cambios a la legislación, que han ido desde la modificación de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, con objeto de liberar las importaciones y ampliar los incentivos para atraer la inversión, especialmente la extranjera, hasta efectuar cambios a la estructura socioeconómica y política del país, por medio de reformas a nuestra Constitución Política, así como a otras leyes importantes.

En este capítulo se dará a conocer los Programas de “Promoción sectorial” con el fin de conocer los objetivos de este programa y el cual es de gran ayuda para el comercio en la actualidad.

2.1 ¿Qué son los Programas de Fomento?

Los programas de fomento son apoyos a la producción para exportar y están orientados a promover la productividad y la calidad de los procesos que elevan la competitividad de las empresas, enfocándose a que éstas puedan seleccionar libremente de entre proveedores nacionales y extranjeros, a aquellos que el ofrecen mejores condiciones de precio y calidad.

A mediados de los años ochenta sólo existía un antecedente de apoyo a la exportación que se refiere a la Industria Maquiladora, este esquema fue aprobado desde de los años 60

en la zona fronteriza del norte del país, con el objetivo primordial de crear fuentes de trabajo en esa zona.

Para el año de 1985 fue necesario crear nuevos esquemas de apoyo a la producción tales como:

- PITEX (programa de importación temporal para producir artículos de exportación)
- Draw Back (Devolución de Impuestos), que se refiere a la devolución de impuestos de importación de las mercancías importadas definitivamente e incorporarse a artículos posteriormente exportados.
- ECEX (Empresas de Comercio Exterior)
- PROSEC los cuales sólo se mencionarán en algunos casos ya que no son nuestro punto de estudio.

Así como se quiere abrir canales de comercialización, se implementaron esquemas que fortalecieran la competitividad de las empresas exportadoras en el mercado internacional, incluyendo a las pequeñas y medianas industrias⁷.

2.2 Fomento a las exportaciones

Los programas de fomento a las exportaciones están orientados a promover la productividad y la calidad de los procesos que elevan la competitividad de las empresas y permiten su incorporación adecuada al mercado mundial. Lo anterior, con base en la reducción de cargas arancelarias para los insumos, partes y componentes que se incorporarán en el producto de exportación y la simplificación de trámites administrativos por parte del gobierno federal.

Estos programas los administra la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, y son los siguientes:

⁷www.economia.gob.mx/p=719

- Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación (PITEX)
- Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX)
- Empresas de Comercio Exterior (ECEX)
- Registro de Industria Maquiladora
- Devolución de Impuestos (Draw Back)
- Programas de Promoción sectorial

2.2.1 El registro de Empresas de Comercio Exterior (ECEX)

Es un instrumento de promoción a las exportaciones, mediante el cual las empresas comercializadoras podrán acceder a los mercados internacionales con facilidades administrativas y apoyos financieros de la banca de desarrollo, con el propósito de conjuntar la oferta nacional de mercancías para posicionarlas en el extranjero, de acuerdo a la demanda internacional.

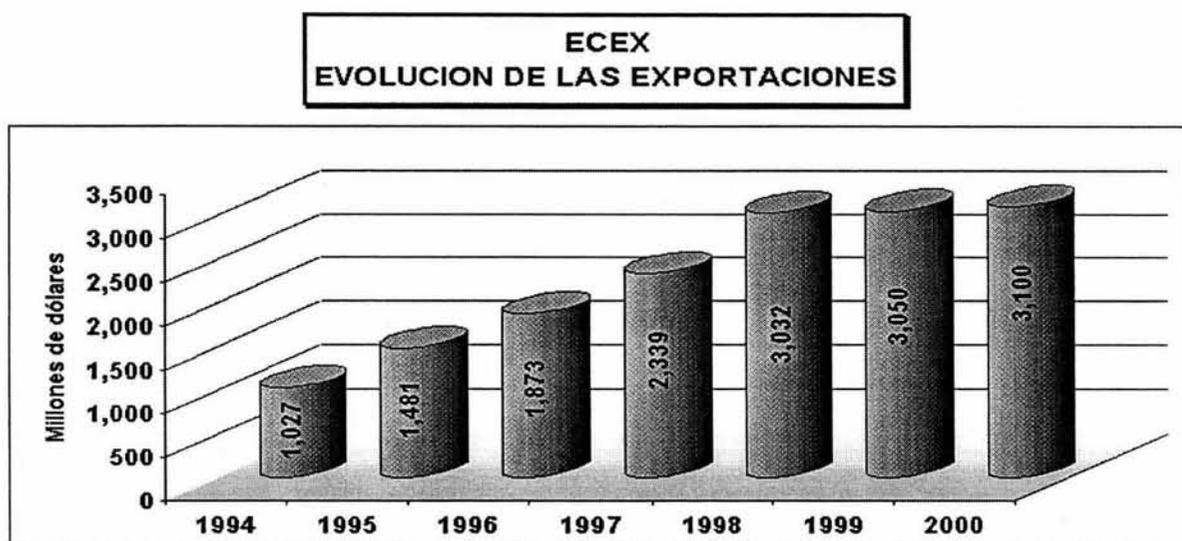
Los beneficios a que tiene derecho una empresa ECEX, son los siguientes:

- La Posibilidad de adquirir mercancías a proveedores nacionales, mediante el tratamiento de exportación definitiva a tasa 0% de IVA (ver PRONEX)
- Expedición automática de la constancia de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX)
- Autorización, en su caso, de un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) en su modalidad de proyecto específico
- Descuento del 50% por parte de Bancomext en el costo de los productos y servicios no financieros que esta institución determine a través de su programa de apoyo integral a estas empresas.

- Asistencia y apoyo financiero por parte de Nacional Financiera para la consecución de sus proyectos, así como servicios especializados de capacitación y asistencia técnica. Este beneficio se otorgará tanto a las empresas ECEX como a sus proveedores.

Transcurrido el primer bimestre de 2002, se encuentran registradas 482 empresas en este programa, las cuales han generado exportaciones significativas como se muestra en la gráfica siguiente:

(Gráfica 1)



Fuente: Secretaría de Economía (cifras estimadas).

Gráfica 2. Muestra la evolución de las exportaciones con el Programa Ecex. Se puede decir que el promedio vendido entre 1994 y el 2000 fue de 2,271 millones de dólares.

2.2.2 El Programa de Maquila de Exportación

Es un instrumento mediante el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en la transformación, elaboración y/o reparación de productos de exportación, sin cubrir el pago de los impuestos de importación, del impuesto al valor agregado y, en su

caso, de las cuotas compensatorias. Asimismo, para realizar aquellas actividades de servicio que tengan como finalidad la exportación o apoyar a ésta.

Este programa brinda a sus titulares la posibilidad de importar temporalmente libre de impuestos a la importación y del IVA, los bienes a ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de mercancías de exportación, o para la prestación de servicios en apoyo a la exportación.

Para operar dentro del Programa de la Industria Maquiladora y hacerse acreedor a los beneficios descritos, el beneficiario deberá registrar ventas anuales al exterior por un valor superior a 500,000 dólares, o bien, facturar productos de exportación cuando menos por el 10% del total exportado; si lo que desea es importar maquinaria y equipo, el porcentaje de exportación no debe ser menor al 30% de sus ventas totales. Existen alrededor de 3,200 empresas hasta 2001 operando al amparo de este programa, siendo su principal característica el que operan como parte relacionada a un establecimiento permanente en el exterior.

La Industria Maquiladora de Exportación (IME) se ha consolidado como un importante motor del desarrollo industrial en México, mostrando un crecimiento acelerado constatado por los indicadores positivos de empleo, número de establecimientos, saldo de la balanza comercial y captación de inversión extranjera, lo cual le ha permitido figurar como la segunda fuente generadora de divisas, sólo superada por las exportaciones petroleras.

Durante el período comprendido entre los años 1994 a 2001, la esta industria registro una tasa media de crecimiento anual en sus exportaciones del orden del 16.6%, participando en promedio con el 45% del total exportado por nuestro país.⁸

⁸ *Ibidem*

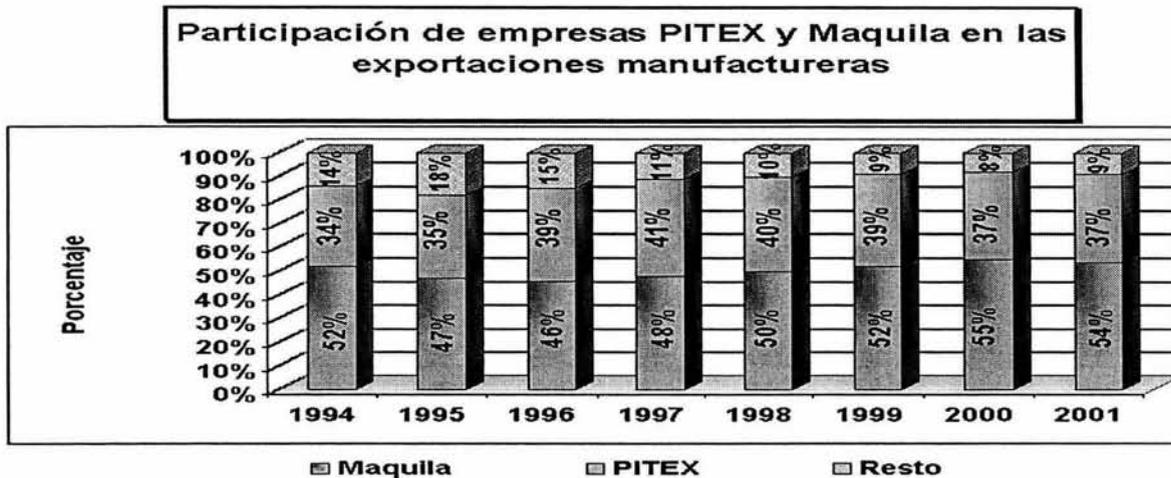
(Gráfica 2)



Fuente: Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, con cifras de Banco de México.

En la gráfica 2 podemos observar que para 1997 las exportaciones se incrementaron 10 puntos. Para el 98 y 99 se incrementaron de nuevo cayendo en el 2001.

(Gráfica 3)



Fuente: Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, con cifras de Banco de México.

En la gráfica 3 se observan tres bloques diferentes (de abajo hacia arriba) el primer bloque se refiere a la cantidad de empresas Maquila que exportan, el siguiente son las empresas Pitex y finalmente otras empresas. Se puede observar que las empresas con programa maquila su exportación ha sido continua entre los años 1994-2001 al igual que las Pitex.

2.2.3 Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores

Conocido internacionalmente como **Draw Back**, mediante el cual se reintegra al exportador el valor de los impuestos causados por la importación y posterior exportación de:

- a) materias primas, partes y componentes, empaques y envases, combustibles, lubricantes y otros materiales incorporados al producto exportado;
- b) por la importación de mercancías que se retornan al extranjero en el mismo estado en que fueron importadas; y
- c) mercancías importadas para su reparación o alteración.

Este esquema opera, siempre que las importaciones definitivas se hayan realizado dentro del plazo de un año y las exportaciones realizadas dentro de los dos meses anteriores a la solicitud. Como lo menciona el artículo dos del decreto de dicho Programa que la devolución del impuesto al valor agregado se efectuará de acuerdo al artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

2.3 Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX)

En este tema se mencionará ampliamente el Programa Pitex ya que este es uno de los más utilizados por la industria mexicana y que ha apoyado en gran medida a la industria maquiladora. La diferencia entre programa Pitex y maquila es que la segunda, las transacciones las realiza con un cliente o proveedor en el exterior pero tienen los mismos beneficios.

El Programa Pitex es un instrumento de fomento a las exportaciones, mediante el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente diversos bienes (materias primas, insumos, componentes, envases y

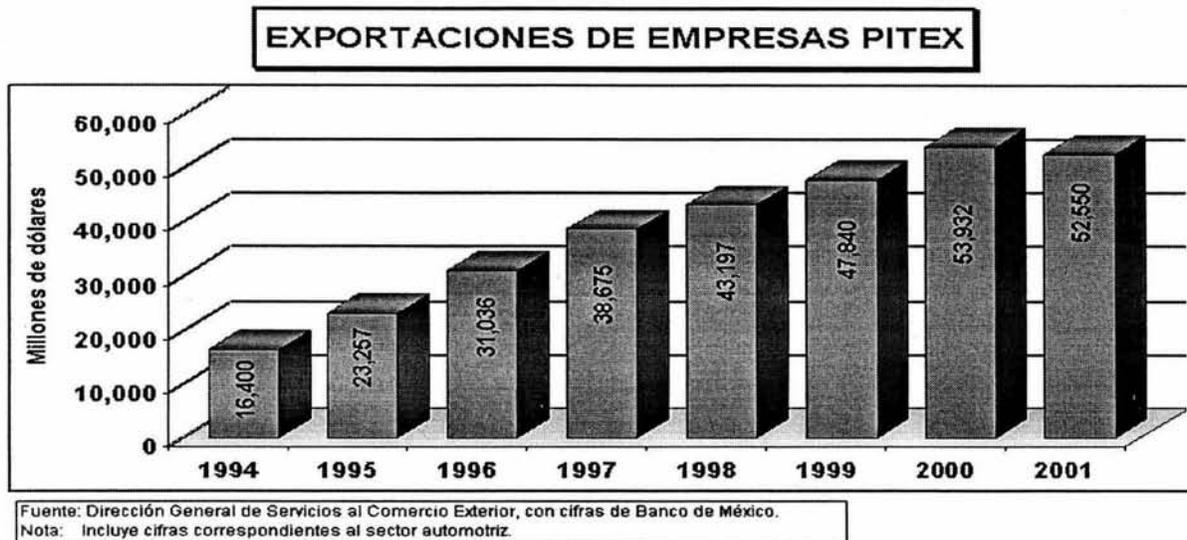
empaques, así como maquinaria y equipo) para ser utilizados en la elaboración de productos de exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importación, del impuesto al valor agregado y de las cuotas compensatorias, en su caso. Los usuarios de este programa podrán importar temporalmente con un tiempo determinado de 18 meses, es decir, la mercancía o insumos que vayan entrar al país podrán tener una estancia de 18 meses para después exportarlos.

Beneficiarias de este programa son las personas morales productoras de bienes no petroleros establecidas en el país que exporten directa o indirectamente, así como las empresas de comercio exterior (ECEX), con registro vigente expedido por la SE, las cuales pueden suscribir un programa PITEEX en la modalidad de proyecto específico de exportación.

A fin de gozar de los beneficios de un programa PITEEX, el promovente deberá registrar ventas anuales al exterior por un valor superior a 500,000 dólares de los Estados Unidos de América, o su equivalente en otras divisas, o bien, facturar productos de exportación cuando menos por el 10% de sus ventas totales, esto en el caso de querer importar insumos que incorporará a un producto de exportación. Si el promovente desea importar también maquinaria y equipo, las ventas al exterior que realice anualmente no podrán ser menores al 30% de sus ventas totales.

Al mes de febrero de 2002, la Secretaría tiene registrados de 5,542 programas, que han contribuido en gran medida a la generación de divisas, como puede observarse en el cuadro siguiente:⁹

(Grafica 4)



Gráfica 4. Se muestra el aumento las empresas que han adherido al Programa Pitex. De facto es el programa más usado en México.

Con la intención de apoyar el esfuerzo de las empresas productoras mexicanas por alcanzar los mercados internacionales ofreciendo calidad, servicio y precio competitivos en un contexto global, el Gobierno Federal implementó el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, el cual otorga facilidades para promover el crecimiento de la industria nacional, fomentar la capacitación y desarrollo de tecnología, incrementar las fuentes de trabajo y lograr mayor participación de inversión, tanto nacional, como extranjera.

De esta manera, el apoyo a estas empresas por parte del gobierno mexicano consiste en brindar estímulos para que puedan importar temporalmente de cualquier parte del mundo y

⁹ Idídem

sin el pago de los impuestos de importación, impuesto al valor agregado y, en su caso, cuotas compensatorias según corresponda, las materias primas, maquinaria y equipo con las características necesarias para la fabricación de sus productos de exportación, permitiendo así el incremento y fortalecimiento de la actividad exportadora, la cual es uno de los motores de la economía nacional.

Gracias a la desregulación y descentralización administrativa, actualmente proporcionamos servicios acordes a la necesidad y exigencias que las empresas que actúan en el comercio internacional requieren. Asimismo, utilizando como herramienta el Sistema Integral de Comercio Exterior (SICEX) el dictamen de los trámites a nivel nacional es confiable y ágil.¹⁰

2.3.1 Objetivos

El Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) es un instrumento de fomento a las exportaciones, mediante el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos de exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importación, del impuesto al valor agregado y de las cuotas compensatorias, en su caso.

2.3.2 Beneficiarios

1. Las personas morales productoras de bienes no petroleros establecidas en el país que exporten directa o indirectamente, y

¹⁰ Reyes Díaz Leal, Eduardo "Importaciones Temporales. Fomento a las exportaciones" Bufete Internacional, Asesores de Negocios internacionales. Universidad de Asuntos Internacionales. 1995 , México.

2. Las empresas de comercio exterior (ECEX), con registro vigente expedido por la SE, pueden suscribir un programa PITEX en la modalidad de proyecto específico de exportación.

2.3.3 Características o descripción

El programa PITEX brinda a sus titulares el beneficio de importar temporalmente, libre del impuesto general de importación, IVA y, en su caso, cuotas compensatorias, diversos bienes para ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de mercancías de exportación.

Estos bienes están agrupados bajo las cuatro categorías siguientes: (artículo 5° del Decreto)

- I. Materias primas, partes y componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes que se utilicen en el proceso de producción de las mercancías de exportación;
- II. Contenedores y cajas de trailers;
- III. Herramientas, equipos y accesorios de investigación, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, asepsia y para la prevención y control de la contaminación ambiental de la planta productiva, manuales de trabajo y planos industriales, así como equipo de telecomunicación y computo;
- IV. Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y de prueba de sus productos y los requeridos para el control de calidad, para capacitación de su personal, así como el equipo para el desarrollo administrativo de la empresa, este último cuando se trate de instalación de nuevas plantas industriales.

De igual forma podrán importarse productos sensibles (azúcar, frijol, llantas usadas, huevo, leche en polvo, maíz, pollo, pavo, madera triplay, bienes de consumo final, algunas

variedades de café, fructosa, manteca de cerdo, artículos de prendería, alcohol etílico y diversos vehículos terrestres) los cuales requerirán de una opinión adicional, para lo cual además de cumplir los requisitos establecidos en el decreto, deberán presentar un escrito en papel membretado de la empresa que contenga los datos especificados en Acuerdo que establece requisitos específicos para la importación temporal de mercancías publicado y modificado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio, 27 de agosto y 23 de octubre de 2001 respectivamente.

Modalidades de Programas PITEEX:

- Operaciones totales de la empresa;
- Por Planta (una unidad de producción separada del resto de las instalaciones productivas de la empresa), o
- Proyecto específico de exportación (un producto totalmente diferenciado del resto de los elaborados por la empresa).

Los beneficiarios del registro PITEEX se comprometen a cumplir los siguientes requisitos:

Exportar al menos 10 por ciento de las ventas totales anuales ó 500,000 dólares de los Estados Unidos de América, o su equivalente en otras divisas, o bien facturen productos de exportación cuando menos por el 10% de sus ventas totales anuales en caso de solicitar importaciones temporales correspondientes a las categorías I y II.

Exportar al menos 30 por ciento de las ventas totales anuales en caso de solicitar importaciones temporales de los bienes incluidos en la categoría III y IV.

Los plazos de permanencia en el país para los bienes importados al amparo de PITEEX estarán determinados conforme a lo dispuesto en la Ley Aduanera.

A partir del 8º año de la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se establecen modificaciones a los mecanismos de importación temporal en los países miembros con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas en el marco del mencionado Tratado.¹¹

2.3.4 Criterios

I. La importación temporal de las mercancías a que se refiere el artículo 5o., fracciones I y II, de este Decreto se autorizarán a los exportadores que realicen anualmente ventas al exterior por un valor superior a 500,000 dólares de los Estados Unidos de América, o su equivalente en otras divisas, o bien, facturen productos de exportación, cuando menos por el 10% de sus ventas totales, y

II. La importación temporal de las mercancías a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 5o. de este Decreto se autorizarán a los exportadores que realicen anualmente ventas al exterior por un valor mínimo del 30% de sus ventas totales.

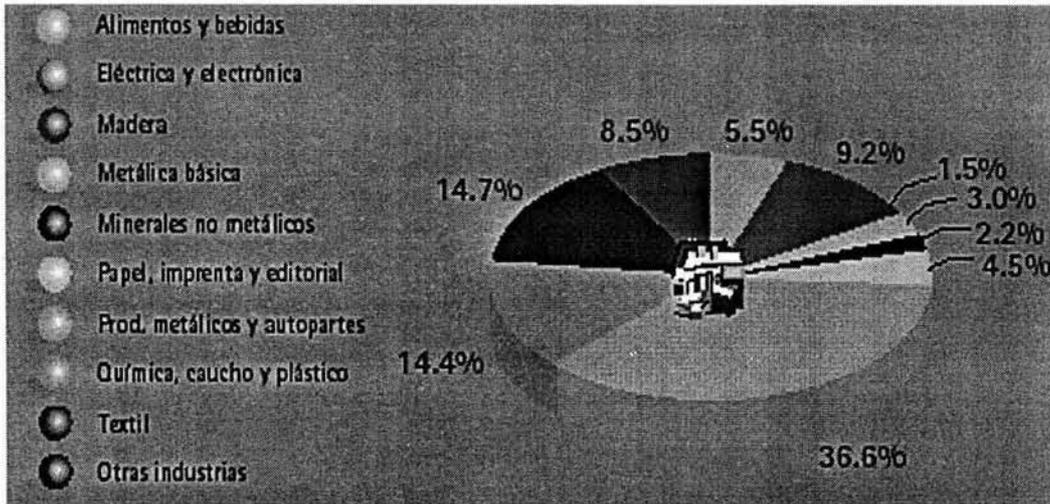
Los porcentajes a que se refiere este artículo también podrán ser calculados con respecto a plantas o proyectos específicos de exportación, en cuyo caso el programa sólo será aplicable a dichas plantas o proyectos.¹⁹

Para los programas autorizados por proyecto específico de exportación, las exportaciones del producto objeto del programa deberán compensar como mínimo, al término del segundo año de operación, el valor de las importaciones de las mercancías comprendidas en las fracciones III y IV del artículo 5o. de este Decreto.

¹¹ Reyes Díaz Leal, Eduardo. “Introducción al Comercio Exterior” Universidad de Asuntos Internacionales, México 1997.

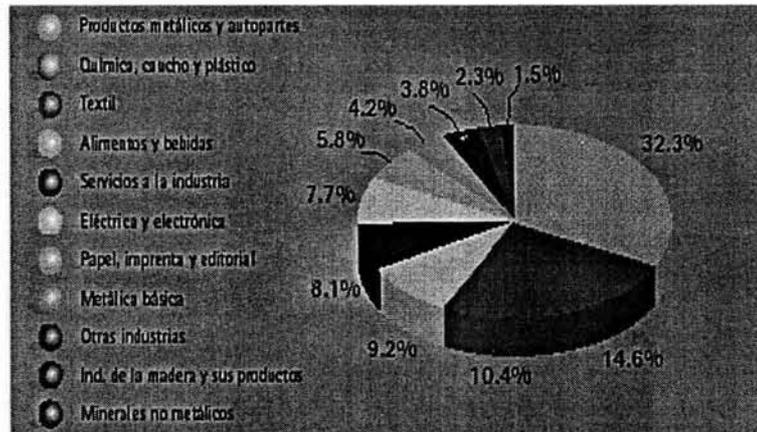
A continuación se mostrarán una serie de gráficas que nos permiten ver las empresas en México:

Gráfica 5 Empresas exportadoras por rama de actividad, 2002



Esta gráfica podemos ver las empresas exportadoras por rama. La que más exporta es la industria de productos metálicos y autopartes con 36.6%, la que seguiría en segundo lugar con 14.7% la industria Textil, y 14.7 Química, caucho y plástico, le sigue otras industrias y alimentos y bebidas. (Fuente: INEGI)

Gráfica 6 Empresas importadoras por actividad, 2002



Grafica 6. En esta gráfica se muestra a las empresas importadoras hasta el año 2002. Con 32.3% se encuentra nuevamente la industria de productos metálicos y autopartes, como segundo lugar se encuentra con 14.6% la industria química, caucho y plástico

A manera de conclusión, podemos decir que la creación a los Programas de fomento a las exportaciones en general, ayudó a la industria nacional mexicana y ha logrado disminuir los problemas económicos acarreados por varios años en el país.

Los Programas de fomento en especial el Pitex es una de los programas más utilizados por la industria mexicana alrededor de 8 mil empresas hay bajo éste programa,¹² sin embargo algunas empresas llegan hacer mal uso del mismo programa, y esto origina a hacerle nuevamente una serie de reformas a dicho programa y eso trae consigo en algunas ocasiones hacer confuso al mismo.

Asimismo el plan de desarrollo del gobierno actual pretende seguir apoyando aún más al mercado interno, para crear más empleos que es lo que México seguirá necesitando para continuar siendo competitivos en este mundo de la globalización.

¹² www.impuestum.com/noticias/2076.html

CAPITULO 3 MEXICO Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE. (TLCAN)

Durante varios años México se mantuvo con una economía cerrada y de proteccionismo. A causa de las crisis y problemas económicos que México se enfrentó en la últimas dos décadas, se vio la necesidad de ser parte del nuevo mundo de la globalización, dónde para poder crecer en el plano económico y sanar un poco los problemas que se tenían fue necesario integrarse a un Tratado de Libre Comercio (TLC)

En este tema se analizará el comportamiento de dicho Tratado y se analizará las diferentes opiniones en cuanto a sus ventajas y desventajas se refiere.

3.1 Antecedentes

La apertura económica fue un primer gran paso en el cambio de estrategia económica. A partir de 1985 empezaron a disminuir los aranceles y se eliminaron los permisos previos a la importación. En 1986 el país firmó su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y comercio, mejor conocido como GATT, con lo cual México se insertó en la economía internacional. Estas acciones acrecentaron más los cambios de la estructura económica del país al obligar a los empresarios a producir de manera competitiva y a responder las necesidades de calidad, precio y trato a los consumidores esperarían recibir y a los que la competencia obliga. El nuevo reto implica que los empresarios nacionales que no produjeran de manera eficiente desaparecerían rápidamente del mercado frente a la competencia internacional.

El nuevo perfil del país ya no correspondía a una economía cerrada con un mercado protegido destinado a abastecer las necesidades internas, sino al de una nación que busca

insertarse en la economía internacional a través de la competencia y de la exportación de sus productos a nivel mundial.

Mientras más se integró México a los mercados internacionales, al exportar en 1990 cuatro veces más manufacturas que en 1986 también se incrementaron los conflictos comerciales. Mucho de los productos que México vendía en el extranjero vieron frenado su impulso por impuestos compensatorios, acusaciones de dumping y otro tipo de trabas comerciales para impedir su acceso a los mercados mundiales¹³.

El creciente proteccionismo de las economías industrializadas, y en particular de la norteamericana estaba inhibiendo el nuevo exportador mexicano. Para que México pudiera tener éxito en su nueva estrategia económica se tenía que llegar a entendidos muchos más fundamentales con Estados Unidos.

Hacia finales de 1989 el gobierno del presidente Salinas continuaba a pasos acelerados con la reestructuración del país. Se había logrado persuadir a los bancos acreedores internacionales de renegociar la deuda. Por lo que respecta a la inflación también se había obtenido avances importantes al lograr que los precios crecieran cada vez menos, aunque todavía más arriba de lo deseable. Los procesos de privatización de empresas paraestatales continuaban por buen camino con la venta de la compañía telefónica y el anuncio de la privatización de los principales bancos comerciales¹⁴.

La reforma de la economía adquiría inusitado dinamismo y el país registraba un crecimiento moderado, pero subsistía un gran problema: los montos de inversión nacional y extranjera que requería el país para su crecimiento económico de largo plazo seguían siendo relativamente reducidos. La reforma seguía siendo el elemento más importante para

¹³ Rubio, Luis *¿Cómo va a afectar a México el TLC?* Fondo de Cultura Económica, México 1996.

¹⁴ *Ibidem*.

la atracción de metales mexicanos y extranjeros, pero la experiencia de casi dos décadas de malas decisiones económicas llevaba a todo el mundo a esperar en vez de actuar.

Ante este hecho las autoridades reconocieron la necesidad de otorgar garantías de que la reforma continuaría con los futuros gobiernos. Pero no existían los elementos necesarios en el interior del país para obtener una garantía de esa naturaleza por lo que la permanencia de los cambios sólo podría asegurarse si México se integraba de manera plena en la comunidad internacional, de esta forma el TLC vino a constituir un paso adicional a un objetivo político concreto que es garantizar la permanencia de la reforma económica. Así la firma del Tratado se convirtió no sólo en una respuesta a las necesidades económicas sino también a un imperativo político.

Lo que cambio no sólo fue la tecnología, esa siempre está en constante cambio, sino el concepto de producción que dejó de ser nacional para convertirse en un proceso global; de ahí el término de globalización¹⁵. Las naciones que han adoptado esta nueva manera de concebir el desarrollo y por lo tanto de producir y relacionarse con el resto de los países han sido las más exitosas del mundo.

En la actualidad existe una clara tendencia mundial hacia la interdependencia económica y productiva. Esto significa que muchos de los bienes y servicios que consume un determinado país incorporan componentes o materiales que son producidos o ensamblados en otras naciones. Con ello las empresas están teniendo una mejor capacidad que los propios gobiernos para determinar cual es el perfil productivo más adecuado para un país. Este nuevo proceso sigue una dinámica propia y provoca que las naciones multipliquen sus relaciones en los planes comerciales, financieros, tecnológicos, productivos e incluso culturales. Una de las características de este proceso es que los ciclos de vida de los

¹⁵ *Ibidem.*

productos industriales se han venido acortando. Esto significa que la producción de mercancías en grandes series y durante largos periodos de tiempo, que servía para amortizar los costos de desarrollo, está desapareciendo. Hoy las nuevas técnicas de producción permiten que las empresas respondan rápidamente a los cambios en los gustos y preferencias de los consumidores.

La nueva lógica del mercado mundial implica que los productores tendrán que colocar mercancías de bajo costo y elevada calidad que correspondan a las necesidades de los consumidores a nivel internacional.

El TLC entre México, Estados Unidos y Canadá constituye una respuesta a tres realidades en las cuales se encuentra inmerso el país: uno, las nuevas transformaciones mundiales indican claramente que una nación difícilmente podrá erradicar la pobreza y crear mayores fuentes de empleo sino produce a escala internacional; segundo, la conformación de los bloques se está caracterizando por ser una respuesta a la tendencia de incremento del proteccionismo en las economías y tercero muchos países en vías de desarrollo están compitiendo entre sí para captar inversión extranjera, constituyen el mejor indicador de la necesidad de introducir cambios en el modelo de desarrollo.

El TLC con Estados Unidos y Canadá vino a ser un complemento de la reforma económica y de la liberalización comercial donde tres países deberían de unir sus esfuerzos para mejorar sus posibilidades de producción a nivel mundial.

Los bloques comerciales responden a dos objetivos: incrementar los flujos de comercio entre los países que conforman el bloque y asegurar a los mercados frente al incremento del creciente proteccionismo que afecta al comercio internacional.

Contar con un tratado de libre comercio permitirá a México cinco objetivos fundamentales que se relacionan con el entorno internacional: 1) No quedar marginado de

los procesos de integración y globalización que se están experimentando a nivel mundial; 2) Garantizar un acceso permanente de sus exportaciones a los mercados norteamericanos y canadiense y de esta manera consolidar su modelo exportador; 3) Mejorar su posición de negociación comercial frente otros países y bloques comerciales; 4) Competir en igualdad de circunstancias con otras regiones del orbe en la atracción del capital; 5) Elevar la productividad de la economía mexicana y con ello el nivel de ingresos de la población.

3.1.1 ¿ Qué es un Tratado de Libre Comercio?

Dentro de los procesos de integración económica pueden distinguirse diferentes tipos de acuerdos comerciales en orden de menor a mayor grado de integración están: el acuerdo de arancel preferencial, la asociación para libre comercio, la unión aduanera, el mercado común y la integración económica plena¹⁶.

México, Estados Unidos y Canadá han optado por suscribir un tratado de libre comercio es decir, firmar un contrato mediante el cual los países se comprometen a liberar los obstáculos arancelarios y no arancelarios para fomentar el intercambio comercial y establecer mecanismos para dirimir las controversias de orden mercantil. El propósito clave es aumentar el comercio entre las naciones, fomentando así un mayor grado de especialización en cada economía y con ello un mayor bienestar para el conjunto de las naciones.

Los obstáculos se refiere principalmente a los impuestos que se les aplica a cierto tipo de mercancías al momento de ser importadas, mientras que los obstáculos no arancelarios conciernen medidas de tipo sanitario, normas técnicas de producción y embalaje además de cuotas y restricciones que impiden la introducción de mercancías a otro país. Los primeros

¹⁶ Schettino, Macario TLC Tratado de Libre Comercio ¿Qué es y cómo nos afecta? Grupo Editorial Iberoamericana. 1994.

son transparentes y predecibles y los segundos dependen de decisiones discrecionales de la burocracia y suelen responder a intereses que se ven afectados por las importaciones. Los mecanismos para anular controversias buscan resolver rápidamente las disputas que aparecen como consecuencia natural en el intercambio de comercio, dado que un productor al verse afectado por mercancías extranjeras similares a las suyas, trata de restringir su importación. Como generalmente sus quejas resultan injustificadas, es indispensable crear mecanismos que resuelvan los conflictos comerciales antes de que se tornen en problemas políticos entre los países signatarios de este tipo de acuerdos.

Un tratado de libre comercio representa un menor grado de integración que la formación de un mercado en común o una integración económica plena. Esto implica que los gobiernos que suscriban un convenio de esta naturaleza no tendrán la obligación de unificar sus políticas en cuestiones que no sean estrictamente comerciales. Tampoco existirán organismos supranacionales ante los gobiernos tengan que ceder parte de su soberanía.

3.1.2 La Negociación

El 12 de Junio de 1991, los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos iniciaron las negociaciones formales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Antes de llegar a este punto fue necesario llevar a cabo un largo proceso preparatorio en el cual los tres países tuvieron que definir cuales serían los temas que formarían parte de la agenda de negociación y los mecanismos que se seguirían para la misma.

Como parte de una estrategia de política exterior, el presidente Bush anunció la posibilidad de que otros países de América Latina pudiesen negociar acuerdos semejantes a través de lo que se intituló la "Iniciativa de las Américas". Ante todo, a través de este programa Estados Unidos buscaba inducir a que esos países emprendieran programas de

reestructuración en sus economías y liberalización de su comercio, tal y como México había venido haciendo.

Con el anuncio del inicio de consultas para negociar un acuerdo comercial con Estados Unidos; México estaba dando un gran salto hacia la consolidación del cambio en su vida económica y política que resultaba del proceso de reforma económica iniciado en 1985 y cuyo propósito central era el de alcanzar mejores niveles de bienestar para la población.

De esta manera, uno de los objetivos políticos más importantes para el gobierno de México consistía en fortalecer al país y elevar los niveles de ingreso de la población a través de una creciente interacción económica con el resto del mundo.

Antes de iniciar las negociaciones formales fue necesario realizar consultas informales entre los países para determinar si un TLC sería un proyecto viable y conveniente para las dos naciones. Con la incorporación de Canadá era necesario volver a establecer pláticas informales para evaluar la conveniencia de un tratado que involucrara a las tres naciones así como analizar las diferentes alternativas posibles de negociación tomando en cuenta la existencia previa de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá.

Una negociación comercial de las magnitudes implícitas en el TLC planteaba una serie de problemas políticos y técnicos que no serían fáciles de resolver. Había que acordar qué era materia de negociación y qué no, cómo se dirimirían las diferencias a lo largo del camino, quiénes serían las instituciones y los actores encargados de la negociación y cuáles serían las reglas bajo las cuales se llevaría a cabo la negociación.

Uno de los problemas centrales que se presentó antes de iniciar la negociación comercial consistió en determinar qué áreas o temas podían y debían ser negociados y cuáles no deberían estar incluidos. Las negociaciones comenzaron el 12 de junio de 1991 después de

más de un año de consultas y trabajos preparatorios que se llevaron a cabo en México, Canadá y Estados Unidos.

Los asesores de la Presidencia de República invitaron a todos los miembros del sector privado a participar en los trabajos preparatorios previos a la negociación con el objeto de conocer de manera precisa las condiciones de la industria mexicana, los requerimientos de protección temporal, los problemas de cada sector y las demandas que los negociadores mexicanos debían de presentar a sus contrapartes en la negociación. El 24 de septiembre, treinta y cuatro días después de que el presidente mexicano realizara la petición formal para iniciar negociaciones con Estados Unidos, Canadá manifestó su interés por participar en el acuerdo. Esta decisión fue importante para México ya que había que reconsiderar el esquema de negociación bilateral ante la incorporación de un tercer país que originalmente no estaba contemplado. La posición canadiense ante el inminente inicio de negociaciones entre México y Estados Unidos estuvo acompañada de algunos titubeos y vacilaciones producto de los problemas económicos y políticos internos que venía experimentando ese país en fechas recientes y de los cuales muchos culpaban a su acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

3.2 La Negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El 12 de Junio de 1991, un año después del anuncio de los gobiernos mexicano y estadounidense de buscar un TLC, se iniciaron las negociaciones formales. La primera reunión se llevo a cabo en Toronto, Canadá y en ella participaron el Secretario de Comercio de México, Jaime Serra Puche, el Ministro de Industria, Ciencia y Tecnología y Ministro de Comercio Internacional de Canadá, Michael Wilson y la Representante Comercial de Estados Unidos de América, Carla Hills.

La reunión ministerial se constituyó como una primera aproximación inicial a la negociación en la cual se ratificó que los temas que entrarían en la agenda negociadora incluirían el comercio de bienes y servicios, los flujos de inversión, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la instrumentación de mecanismos para la resolución de controversias.

La agenda de negociaciones fue estructurada a partir de seis temas principales para los cuales se constituyeron 18 grupos de trabajo. El tema I se denominó acceso a mercados y en él se abordaron cuestiones como los aranceles y las barreras no arancelarias, las reglas de origen, compras gubernamentales, agricultura, industria automotriz y otras industrias entre las cuales se incluyó el sector energético (salvo petróleo) y textiles. El tema II tuvo como objetivo principal revisar las reglas de comercio y negociar cuestiones como las salvaguardas, las prácticas desleales al comercio, subsidios e impuestos compensatorios y normas. Por lo que respecta al tercer tema, éste abarcó todas las cuestiones relacionadas con los servicios tales como servicios financieros y seguros, transporte terrestre, telecomunicaciones y otros servicios profesionales. Finalmente en los temas IV, V, y VI se trataron respectivamente los asuntos que conciernen a la inversión, propiedad intelectual y solución de controversias. Para lograr la consecución de los objetivos planteados en estos 18 grupos de trabajo, los negociadores de los tres países se reunieron periódicamente durante cerca de catorce meses. Se llevaron a cabo 11 reuniones plenarias en las cuales los equipos de negociación avanzaron paulatinamente en la conformación del tratado. También fueron necesarias siete reuniones ministeriales en las ciudades de Toronto, Canadá; Seattle, Estados Unidos; Zacatecas, México; Chantilly, Estados Unidos; Montreal, Canadá; México Distrito Federal, México; culminando en Washington D.C, Estados Unidos con un borrador final del TLC.

Un componente central del proceso en México, y con grandes implicaciones políticas de largo plazo, fue la participación del sector privado. Por primera vez en la historia del país, los diversos miembros que conforman la iniciativa privada tuvieron la ocasión y necesidad de reunirse en un grupo de trabajo para analizar las fuerzas y debilidades de cada uno de los sectores productivos del país y diseñar, junto con el gobierno, la estrategia de negociación. El TLC se convirtió así en una ocasión única en la cual gobierno y empresarios tuvieron que entender cuidadosamente la perspectiva del otro y encontrar la mejor manera de crear las condiciones apropiadas para el desarrollo económico futuro del país. El resultado fue que se estrecharon los lazos de cooperación entre el sector privado y el gobierno pero, también, entre los propios miembros de la iniciativa privada y entre éstos y otros sectores de la sociedad civil. Sin duda el gran desafío que representó la negociación del TLC marcó una redefinición en las relaciones políticas y sociales de diversos grupos que integran la sociedad y el gobierno.

La negociación misma constituyó un reto sin precedentes para el gobierno mexicano. Para negociar el tratado, la SECOFI (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) incorporó a la unidad de negociación al mejor grupo de expertos de esa secretaría, muchos de los cuales previamente habían estado involucrados en asuntos de desregulación económica. También se contrataron los servicios de diversos especialistas y de grupos consultores, tanto nacionales como extranjeros. A partir de ese momento, se realizaron estudios sectoriales y se analizaron los puntos débiles y fuertes de la actividad productiva para determinar qué se podía ceder (y hasta dónde) pero, sobre todo, cuales eran los temas o los sectores en los cuales el país debía mantenerse firme y no otorgar concesiones. También se determinaron qué medidas tendrían que adoptarse internamente antes de efectuar una mayor liberalización. Las conclusiones de los estudios permitieron diseñar una estrategia de

negociación que tenía por objeto, por un lado, buscar la mayor liberalización posible del mercado norteamericano y canadiense y por el otro, proteger a los sectores especiales y sensibles de la economía mexicana. El proceso de negociación fue sumamente interesante aunque también por momentos desgastante.

El tratado final no es otra cosa más que el fiel reflejo de catorce meses de negociaciones formales en los cuales se puso a prueba la capacidad y la astucia de cada uno de los equipos negociadores.

3.2.1 El sector privado

La integración del sector privado al proceso de las negociaciones fue uno de los pasos más importantes antes de iniciar las pláticas del TLC, ya que el gobierno requería conocer las necesidades, opiniones y requisitos de los diversos sectores productivos para incorporarlos en la agenda de negociación. Los miembros de la COECE, organización que creó el sector privado con el propósito exclusivo de llevar a cabo las negociaciones del tratado, estuvieron presentes a todo lo largo de las negociaciones en los famosos "cuartos de junto" y su participación fue sumamente valiosa durante muchos de los momentos difíciles de la negociación.

La Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), estuvo integrada por representantes de los más diversos grupos empresariales como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), hasta organizaciones de empresarios de todos los sectores, actividades y regiones del país. La primera tarea del empresariado consistió en la elaboración de estudios y análisis sobre los efectos que el TLC tendría en cada uno de los sectores y subsectores involucrados en la negociación. Los empresarios lograron determinar cuatro aspectos fundamentales para la negociación: 1) que se debía de pedir a las contrapartes; 2) qué se podía ceder en la negociación; 3) qué no se podía ceder; y, 4) qué

requisitos o medidas debía de tomar el gobierno mexicano a nivel interno antes de liberalizar un determinado sector.

La integración del sector empresarial a las negociaciones trajo consigo un cambio en la naturaleza de la iniciativa privada. En primer lugar, la negociación del tratado sirvió para mejorar notablemente los canales de comunicación y la confianza existente entre el gobierno y el sector privado: ambos reconocieron la importancia del otro y la necesidad que cada uno tenía de su contraparte. En una negociación de esta naturaleza era absolutamente indispensable que tanto el sector privado como los representantes del gobierno trabajaran de manera conjunta para presentar una posición fuerte y congruente al momento de negociar con los canadienses y norteamericanos. En segundo lugar, la negociación también obligó a los empresarios a resolver sus propias rencillas del pasado, lo cuál conllevó una notable mejoría en las relaciones que existían entre los propios empresarios, ya que los diversos actores que conformaban la iniciativa privada tuvieron que dedicarse a trabajar conjuntamente hasta lograr obtener posturas comunes que beneficiaran a todos los empresarios de cada sector. El tratado de libre comercio sirvió para limar asperezas, pero también para establecer puentes de comunicación entre los pequeños, medianos y grandes empresarios. Otro de los beneficios intangibles que aportó la negociación del tratado fue el mejoramiento de la comunicación entre el sector académico y el empresarial. Ante la necesidad de una mayor apertura, el intercambio de información y retroalimentación por parte de estos dos sectores fue un factor determinante para conocer los posibles efectos que tendría el tratado en cada una de las áreas involucradas: en los diversos foros que se dieron, la comunicación entre ambos llevó a importantes redefiniciones tanto por parte de los académicos como de los empresarios. Finalmente, el inicio del proceso de negociación también sirvió para que muchos empresarios tomaran conciencia (o en su caso,

confirmaran) que era necesario realizar diversos cambios al interior de las empresas para poder competir exitosamente ante un contexto de mayor apertura. De hecho, al momento en que se llevaban a cabo las negociaciones, la mayoría de las empresas mexicanas se dedicaron a emprender proyectos de modernización en su maquinaria y equipo, realizaron coinversiones y alianzas con socios nacionales y extranjeros y, algunas más, procuraron aumentar su capital por todos los medios posibles, incluyendo algo relativamente novedoso como fue el incipiente mercado de capitales a través de la bolsa de valores. La negociación del TLC sin duda constituyó un acelerador importante para la renovación y la modernización del sector industrial.

Si la apertura cambió la manera de producir, la negociación del tratado se convirtió en el principio de un reconocimiento de la existencia de intereses comunes entre el gobierno y empresarios: ambos acabaron coincidiendo en que o se aliaban o el país fracasaría en el mayor desafío económico de nuestra historia.

El resultado ha sido una estrecha colaboración entre los dos sectores, donde el gobierno ha venido abandonando los viejos vicios burocráticos a través de la desregulación, y el sector privado se ha dedicado a elevar la productividad.

Este proceso es de enorme importancia: por primera vez, los empresarios se han convertido en un sector legítimo en la sociedad mexicana y han dejado de estar subordinados al gobierno. Por su parte, el gobierno ha reconocido que no puede forzar a los empresarios a hacer nada, sino que tiene que actuar en conjunto con ellos. Los empresarios ven cada vez más como menos relevantes a las organizaciones más políticas del empresariado y se dedican a negociar con el gobierno más que a hacer política. Se trata del principio de un nuevo México en lo que atañe a las empresas y a los empresarios.

3.2.2 Una reserva para empresas mexicanas

En el caso del sector de compras gubernamentales el equipo negociador mexicano también efectuó algunas jugadas interesantes. Antes de iniciar las negociaciones del tratado la situación en materia de compras gubernamentales era diferente en México respecto a sus dos vecinos. La legislación mexicana establecía que las compras de gobierno debían de realizarse mediante una licitación pública para obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad y financiamiento. La ley de adquisiciones de gobierno recomendaba que se utilizaran preferentemente, los bienes y servicios de empresas nacionales. Por ello, para fines prácticos, el sistema mexicano de compras gubernamentales estaba abierto a empresas extranjeras aunque la ley era relativamente obscura y se prestaba a una gran corrupción, por lo que las decisiones en esta materia no siempre resultaban ser transparentes.

En Estados Unidos existían una serie de restricciones legales que impedían que proveedores extranjeros participaran en concursos gubernamentales relacionados con compras militares; además de que existían una serie de cuotas para empresas propiedad de minorías y para pequeñas empresas, a las cuales las compañías extranjeras tampoco tenían acceso. En Canadá la legislación en materia de compras gubernamentales también mantenía ciertas protecciones al conceder prioridad a los proveedores que presentaran ofertas con mayor contenido de insumos o servicios canadienses. Por otra parte, tanto en Canadá como en Estados Unidos existían numerosas legislaciones estatales y provinciales que también limitaban el acceso de las compañías extranjeras en materia de compras de gobierno. El objetivo mexicano en esta materia era el de asegurar que una porción de las compras gubernamentales fuese exclusivamente para empresas mexicanas, lo cual iba a ser difícil porque entrañaba introducir nuevas restricciones, algo contrario al espíritu de liberalización que animaba las negociaciones.

Como táctica, al iniciar las negociaciones México exigió la apertura total en este sector. Los negociadores mexicanos estaban conscientes de que los norteamericanos y los canadienses difícilmente aceptarían esta propuesta debido a las numerosas restricciones internas y regionales que tenían. Una apertura total tanto de Canadá como de Estados Unidos en este sector habría implicado la modificación de un sinnúmero de leyes estatales y provinciales de Estados Unidos y Canadá en las cuales los gobiernos centrales no tenían ninguna ingerencia.

Además, en el caso de Estados Unidos, el Congreso jamás habría aceptado abrir el sector de compras militares o eliminar las cuotas de minorías y pequeñas empresas. En realidad detrás de la propuesta mexicana se ocultaba un interés velado: ante la imposibilidad de eliminar las numerosas restricciones que existían tanto en Canadá como en Estados Unidos lo que México buscaba era crear un sistema de reserva para empresas mexicanas tal y como existía en los dos países vecinos del norte. Esto permitiría crear un mecanismo de fomento a la industria mexicana que antes no existía, al menos no formalmente, y volver más simétrica la relación en materia de compras de gobierno. Como se esperaba, la propuesta mexicana de apertura total fue rechazada desde el inicio. Ante esta negativa la reacción de la parte mexicana fue la de amenazar con excluir de las negociaciones a varias empresas paraestatales (como Pemex y la Comisión Federal de Electricidad), que compraban una gran cantidad de insumos y equipo con proveedores extranjeros y que sin duda constituían el mayor atractivo en materia de compras gubernamentales para los canadienses y norteamericanos. A partir de ese momento se inició realmente la negociación. Después de una serie de vaivenes, Canadá y Estados Unidos aceptaron que México creara una reserva para empresas mexicanas pero, a cambio, México incluiría en las negociaciones a Pemex y CFE y tendría que modificar su ley en materia de compras gubernamentales para volverla

transparente, ya que ésta era la única manera de que la competencia se diera sobre bases de legitimidad e igualdad para los tres países. Más aun, volver transparente la legislación mexicana también aportaría un beneficio al país ya que permitiría que los proveedores nacionales concursaran sobre bases meritocráticas y, por lo tanto, las empresas más competitivas que ofrecieran las mejores condiciones de precio, calidad y financiamiento también se verían beneficiadas al eliminarse la discrecionalidad burocrática.

3.3 Ventajas y Desventajas del TLCAN

Por siglo y medio, los mexicanos hemos visto a Estados Unidos con suspicacia. No era para menos: nuestra historia está fuertemente influenciada por el devenir de nuestro vecino norteamericano. Primero, el movimiento de independencia de Estados Unidos a finales del siglo XVII se constituyó en una de las fuentes de inspiración del movimiento independentista mexicano. Más adelante, sin embargo, México experimentó dolorosamente el efecto de las ambiciones territoriales de Estados Unidos. Siguió varias invasiones, la última en 1914. No en vano Porfirio Díaz acuñó la frase célebre que dice "Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos".

A la luz de nuestra historia, el hecho de haber negociado un tratado de libre comercio con Estados Unidos tiene tres implicaciones fundamentales. Ante todo entraña un reconocimiento de que el mundo ha cambiado y que lo que era válido hace cien años ya no lo es en la actualidad. Nuestros intereses nacionales son distintos de los de Estados Unidos, pero coinciden en dos puntos medulares: primero, en que el desarrollo económico de ambas naciones es la mejor garantía de una convivencia pacífica; y segundo, en que una fuerte interacción económica entre los dos países va a permitir elevar la competitividad de ambas economías y eso, a su vez, se va a traducir en una mayor riqueza para los habitantes de la región.

El primer gran cambio que ha realizado México es el de encontrar nuestros puntos de convergencia con Estados Unidos y no el de suponer que desaparecieron aquellos en que tenemos divergencias fundamentales. En segundo lugar, México ha decidido concebir a la frontera con Estados Unidos no como una maldición, como implícitamente se percibió desde Porfirio Díaz, sino como una oportunidad única en el mundo. México pudo haber enfocado sus estrategias de desarrollo hacia el sur, el este y el oeste, pero el gobierno llegó al reconocimiento de que la llave de esas tres otras latitudes reside en la relación con el norte. En ello consiste el cambio crucial en la estrategia gubernamental: la frontera se ha convertido en la mayor oportunidad de desarrollo que México jamás ha tenido. Si uno traza una línea imaginaria que vaya desde Japón y Corea hasta Africa y otra que vaya desde Australia hasta Europa, lo que se encuentra es que el punto de intersección se encuentra en nuestro país. México tiene ahora la oportunidad de captar inversiones de todo el mundo así como flujos comerciales entre las más diversas naciones y utilizarlos como un trampolín hacia el desarrollo. En tercer lugar, una creciente interacción económica con Estados Unidos sin duda nos va a llevar a una mayor interrelación en otros frentes. La influencia de la prensa norteamericana en temas como derechos humanos y los procesos electorales ya es enorme y está teniendo una gran incidencia sobre decisiones que en épocas anteriores se consideraban como internas y soberanas. El futuro de la relación más amplia con Estados Unidos y con otros países del mundo va a depender de todos los mexicanos. Muchas cosas van a cambiar en México como resultado del tratado; pero lo fundamental, nuestra identidad, se fortalecerá o se debilitará según los mexicanos tengamos la inteligencia y la habilidad para proyectar un sano nacionalismo que nos haga diferentes de los países con los que interactuamos, pero no sus enemigos. Ese es quizá el mayor desafío que México

enfrenta y el que va a tener un efecto determinante sobre nuestra historia futura. Eso es lo que nuestros sucesores van a juzgar dentro de cien años.

3.3.1 El tratado y el comercio exterior

Con la firma del tratado de libre comercio, México terminó por definir la esquizofrenia que por décadas caracterizó a la política comercial del país. Mientras que la retórica siempre clamaba por la diversificación de nuestras relaciones comerciales, la realidad estadística es que nuestro comercio se fue concentrando cada vez más con Estados Unidos. La apertura comercial que se inició en 1985 y ahora la firma del tratado hacen posible romper con esta tendencia concentradora de una vez por todas: el país tendrá que lograr elevadísimos niveles de competitividad para poder salir bien librado de la creciente competencia con las firmas norteamericanas y canadienses que el tratado fomentará; pero una vez siendo competitivos en esos mercados -los más reñidos del mundo- las empresas mexicanas podrán ser exitosas en cualquier parte. La diversificación comercial es ahora, paradójicamente, una posibilidad real.

El tratado lleva a su culminación el proceso de reforma de la economía mexicana y, más importante, le confiere una garantía de permanencia. Lo anterior no implica que ya no habrá cambios en la política económica o que todo lo que hay que hacer para asegurar el desarrollo sostenido y la elevación de los niveles de vida de los mexicanos ya se hizo. Lo que implica es que, con el tratado, el proceso de reforma ha quedado institucionalizado y, por lo tanto, que su curso será, en lo general, predecible. No hay duda que, en la medida en que las diversas cláusulas del tratado se vayan instrumentando en el curso del periodo de transición que ahora se inicia, saldrán a la luz diversas incongruencias en regulaciones y legislaciones, las cuales tendrán que ser atendidas sobre la marcha. Pero la dirección del

desarrollo es muy clara ahora y la certidumbre respecto al futuro económico del país es enorme.

Es importante recalcar la naturaleza del tratado que acaba de ser firmado. Si bien su título involucra al comercio y una gran parte del texto se refiere a las reglas que habrán de regir sobre los intercambios comerciales entre las tres naciones, en el fondo el tratado tiene implicaciones mucho más fundamentales para la inversión. Ahí está el meollo del tratado. Para poder lograr un crecimiento económico acelerado, elevar la productividad y, con ello, aumentar el número de empleos y sus niveles de remuneración, México requiere enormes cantidades de inversión en proyectos productivos. Esto es precisamente lo que yace detrás del tratado de libre comercio.

El comercio prácticamente irrestricto permitirá que los bienes producidos en nuestro territorio tengan acceso garantizado a los mercados de exportación. Esto hará de México un país por demás atractivo para la inversión de nacionales y extranjeros, la cual, en el tiempo, se traducirá en empleos y mejores niveles de ingreso. Esa es la esencia del tratado: garantizar el mercado para asegurar el empleo de una población joven y creciente como lo es la mexicana.

3.3.2 El cambio económico

La primera afirmación que se puede hacer es que el cambio que el país va a experimentar en la próxima década probablemente va a ser menor del que experimentó en la década pasada. A partir de la crisis de la deuda en 1982, el país ha experimentado lo que los economistas llaman un "ajuste" en su estructura económica, en las finanzas públicas y en las relaciones comerciales con el resto del mundo. Las finanzas públicas han sido casi totalmente saneadas; la industria se ha reorganizado para poder competir y ha logrado sobrevivir frente a las importaciones; las exportaciones no petroleras, es decir, las de

manufacturas, han crecido casi cinco veces en números absolutos y, además, la industria ha venido adquiriendo maquinaria nueva en forma extraordinaria para poder competir en la nueva etapa del desarrollo que se viene encima. Es decir, la transformación económica que ya se ha dado es sumamente profunda y ha afectado a toda la sociedad.¹⁷

En el proceso de cambio, muchas empresas han acabado por cerrar sus puertas ante su incapacidad -o falta de voluntad- para llevar a cabo la reorganización y reestructuración que exigen las nuevas circunstancias. Muchas empresas simplemente no han podido competir porque su éxito en el pasado dependía de condiciones artificiales que hoy han dejado de existir, como puede ser la prohibición de importar bienes del extranjero o la existencia de subsidios gubernamentales. Muchas empresas producían artículos de mala calidad y a muy altos precios, explotando el hecho de que sus clientes no tenían alternativa. En muchos casos, México simplemente no tiene las condiciones apropiadas para que prosperen cierto tipo de actividades industriales, o el éxito depende de factores tales como un bajísimo costo de la mano de obra. Para los que han visto truncado su empleo o el desarrollo de su empresa, el hecho de que el llamado ajuste tenga lugar no es motivo de consuelo. Pero si vemos el escenario más amplio, tenemos que reconocer que el ajuste ha sido mucho menos oneroso y mucho más exitoso de lo que parecía en su inicio. No sólo han desaparecido algunas empresas, sino que muchas otras han sido creadas y han prosperado. Muchas que parecían incapaces de competir, han dado la vuelta y se han convertido en temibles competidores. Muchas empresas norteamericanas, particularmente en el sector automotriz, han encontrado que el trabajador mexicano es más productivo y más responsable que el de casi cualquier otro país en el que operan. Es decir, por cada caso de quiebra de una

¹⁷ Rubio, Luis ¿Cómo va a afectar a México el TLC? Fondo de Cultura Económica, México 1996

empresa, hay varios de éxito. Esto indica que la dirección es la correcta y que los mexicanos podemos alcanzar el objetivo de desarrollo tan bien o mejor que cualquiera otro.

De esta manera, a partir de la apertura comercial en 1985, la industria ha venido experimentando un profundo cambio. Mucho de esto no es visible porque ha tenido lugar dentro de las fábricas. Lo que los números muestran es que las empresas han venido reorientando sus estrategias de producción, ventas y desarrollo para poder competir. Los empresarios utilizan términos que eran ajenos hace sólo una década, como ventaja competitiva; además, ven cada vez más a las exportaciones como parte integral de su desarrollo. Por todo ello, factores como la productividad y la calidad se han vuelto centrales a la industria. Debido a la relativa ausencia de fuertes vínculos intra- industriales con el exterior (es decir, ventas de partes y componentes de una empresa a otra, como pueden ser partes automotrices o circuitos integrados), el tratado va a acentuar y acelerar el proceso de ajuste dentro de las empresas. Por ello, debemos esperar que continuarán ocurriendo significativas modificaciones en la estructura productiva, destacando la contracción de la producción en aquellas ramas de actividad económica o líneas de producción en las cuales ni el país ni las empresas gozan de ventaja competitiva, junto con la expansión de otras ramas de actividad económica en las cuales México es competitivo. Esta expansión ya se ha venido manifestando en algunos sectores como son la agricultura, la horticultura y la fruticultura; y en el caso de la industria, en la relativa a bienes como madera, químicos, plástico y caucho, siderurgia y productos minero-metalúrgicos.

A pesar de los costos en que seguirá incurriendo la economía mexicana en el corto plazo, a medida que el cambio estructural en la economía continúe y se consolide, los beneficios derivados de la apertura comercial y de la desregulación interna serán superiores, como consecuencia de una asignación más eficiente de los recursos y el

aprovechamiento de ventajas comparativas (no sólo estáticas, sino sobre todo dinámicas), de escala y de alcance en la industria nacional. De tal forma, el país experimentará una ganancia neta en términos de un mayor nivel de empleo, aumento de la productividad, salarios reales crecientes y, en última instancia, un mayor nivel de desarrollo económico, que implica un nivel de ingreso mayor, una distribución más equitativa del mismo y por lo tanto mayores niveles de bienestar.

La creciente interdependencia entre México y Estados Unidos es un proceso que está en marcha y que avanza cada día de manera más acelerada. El tratado no es, en este sentido, más que un paso natural que reconoce los procesos reales que ya se están dando. El tratado implica profundizar y darle mayor permanencia a dichos procesos, sin incurrir en costos adicionales. Es decir, el tratado va a formalizar lo que ya se ha venido dando, a la vez que le confieren garantías al proceso de evolución económica. En esto reside su relevancia para los ahorradores e inversionistas mexicanos, así como para todos los consumidores: a partir del tratado, el gobierno tiene severamente limitada su capacidad de cambiar en forma radical la política económica. El tratado compromete al gobierno a seguir una línea constante y consecuente en la política económica. Se trata, por ello, de la mejor garantía de continuidad que uno pudiera encontrar.

3.3.3 Los beneficios intangibles del tratado

Existen dos tipos de beneficios que se pueden identificar con la firma de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y México. Unos tienen que ver más bien con el clima macroeconómico apropiado para incentivar la inversión y el cambio estructural -que aquí se identifican como beneficios intangibles-, y otros se relacionan con ganancias pecuniarias netas de ciertos sectores –beneficios tangibles. Conviene examinar cada uno de estos tipos.

Un primer beneficio intangible que acarreará el tratado de libre comercio es que dará la señal de que el proceso de integración de la economía mexicana con la economía mundial es permanente e irreversible. Lo anterior inducirá a los productores domésticos a acelerar la velocidad de ajuste encaminada a incrementar la eficiencia en la asignación de recursos y aumentar así el grado de competitividad de la economía mexicana en los mercados internacionales. De esta manera, el tratado de libre comercio reducirá significativamente la incertidumbre que enfrentan los productores nacionales respecto al futuro de la política de comercio exterior y que en el pasado ha representado un elemento que desincentivó fuertemente la inversión. El tratado significará un incentivo para acelerar el cambio estructural mediante la inversión en los sectores de actividad económica en expansión.

Un beneficio intangible adicional del tratado de libre comercio es que éste eliminará la discrecionalidad, principalmente por parte de Estados Unidos, en relación a la imposición de barreras al comercio exterior con México, la cual no ha sido eliminada a pesar del Entendimiento Marco en Materia de Comercio e Inversión firmado entre ambos países en 1986. A pesar de que el nivel promedio de los aranceles a la importación impuestos por Estados Unidos es bajo, como ya se ha visto, el principal instrumento proteccionista utilizado por este país es el de las restricciones cuantitativas, es decir, las cuotas de importación asignadas tanto por sector como por país, así como los acuerdos de "límites voluntarios" a las exportaciones (como en el caso de las exportaciones de automóviles de Japón hacia Estados Unidos). Esto implica que el grado de protección efectiva que reciben los diversos sectores de la actividad industrial y agrícola en Estados Unidos es superior al que señala el arancel nominal, debido a que las cuotas de importación, junto con otro tipo de barreras -como son las fitosanitarias, en el caso de los productos agrícolas-, son

manejadas a discreción, lo cual introduce un alto grado de incertidumbre para los exportadores.

Eliminar la discrecionalidad mediante del tratado de libre comercio significará reducir la incertidumbre para los productores mexicanos respecto a sus posibilidades de acceder al mercado estadounidense, lo cual representa en última instancia una reducción de los costos y una ampliación de las exportaciones, la producción y el empleo. La reducción en la discrecionalidad de la política comercial de Estados Unidos, además, fortalecerá la soberanía del país, ya que no se podrán utilizar amenazas de represalias comerciales como medios para presionar al gobierno mexicano en temas conflictivos de tipo político o social en los que México y Estados Unidos pudieran no estar de acuerdo. Este es un punto crucial porque los intereses de México y Estados Unidos coinciden en algunos puntos, pero difieren en muchos más. Con el tratado, México va a poder defender sus intereses y avanzar sus objetivos sin el riesgo de sufrir represalias comerciales como ocurre en la actualidad. Es interesante notar como, en este aspecto, la soberanía de México se fortalece al definirse reglas claras y límites específicos a Estados Unidos en su relación comercial con México.

Un efecto colateral adicional de haber llegado a un tratado de libre comercio es que para México ello implicará, en principio, consolidar la estabilización macroeconómica, haciendo que la tasa de inflación doméstica sea similar a la existente en Estados Unidos. Con una economía estable, los precios relativos resultantes de tener una economía totalmente abierta hacia la economía más grande del mundo tendrán que reflejar el verdadero costo de oportunidad de los recursos e indicarán las verdaderas ventajas comparativas que goza la economía mexicana, induciendo así a que los recursos se asignen a estos sectores. Si, por el contrario, la inflación doméstica fuese persistentemente superior a la de Estados Unidos, aunque esto no impediría la existencia del tratado, ésta sí dificultaría la actividad de los

productores nacionales. La inflación genera distorsiones en los precios relativos, lo que dificulta la capacidad de las empresas, los ahorradores y los inversionistas de identificar hacia qué sectores se tendrían que orientar para aprovechar los beneficios que se vayan derivando del nuevo arreglo comercial, lo que neutralizaría muchos de sus beneficios potenciales.

Una ventaja adicional de tener tasas de inflación similares entre México y Estados Unidos es que la trayectoria hacia la estabilidad permanente implica que la reducción del déficit fiscal que ya se ha logrado se convierta en una característica permanente de la política económica, lo cual a su vez implicará una menor demanda de recursos financieros por parte del gobierno, para ser utilizados por el sector privado, y una disminución de las tasas reales de interés. Lo anterior abarataría el crédito para el sector privado, incentivando con ello una mayor inversión.

3.3.4 Los beneficios tangibles del tratado

Entre los beneficios tangibles que acarreará para la economía mexicana el tratado destaca en primer lugar el hecho de que se eliminan las barreras al comercio internacional que aún persisten, al menos para los flujos comerciales entre México, Estados Unidos y Canadá. Estos beneficios son más bien ampliaciones adicionales a los que se espera resulten de la apertura comercial hasta ahora alcanzada y no habrán de implicar nuevos costos ya que, en términos generales, la firma del tratado con Estados Unidos y Canadá no afectará a la industria nacional en forma significativamente distinta de lo que ya lo ha hecho la apertura comercial. Es decir, el precio de la apertura comercial y de la orientación de la economía hacia el mercado externo ya se pagó en lo fundamental. El tratado constituye una oportunidad para aumentar los beneficios a los que da lugar la apertura.

Para una economía relativamente pequeña como lo es la mexicana, sin poder monopólico en ningún producto, el esquema de libre comercio resulta la mejor manera de inducir un nivel de crecimiento acelerado. La razón de esto es muy simple: por ser relativamente pequeña, no hay mercado suficiente para que pudiesen ser exitosos muchos productores de un mismo bien. Pero, si sólo hay un productor, siempre hay el riesgo, como siempre ha ocurrido en México, de que éste intente abusar de los consumidores a través de mala calidad y elevados precios. La eliminación total de las barreras al comercio internacional implicará que los productores mexicanos tendrán que enfrentar los precios mundiales, induciéndolos a producir bienes o servicios para los que cuentan con ventajas comparativas y con una excepcional capacidad de ser exitosos. A su vez, si producen artículos de mala calidad, nadie se los comprará porque la competencia constituye una alternativa real y efectiva.

Suprimir las barreras al comercio exterior para los flujos de bienes entre México, Estados Unidos y Canadá, implicará para la economía mexicana eliminar en gran medida las distorsiones que introdujo en la economía la protección del sector industrial mexicano, entre los que destacan, como se ha visto, el sesgo en favor de la utilización intensiva de capital y el sesgo anti-exportador.

En primer lugar, al desenvolverse la economía bajo un esquema de libre comercio con Estados Unidos, se eliminará el sesgo que aún existe -aunque en menor grado que en el pasado- en contra de la producción de bienes exportables y a favor de la producción de bienes sustitutivos de importaciones. Dado que bajo un esquema de libre comercio, todas las ramas de producción enfrentarán los precios internacionales, la protección efectiva será igual para todos los sectores, por lo que cualquier sesgo exógenamente inducido desaparecerá.

En segundo lugar, eliminar las barreras al comercio exterior que aún persisten hará que el sesgo que existe hacia la utilización intensiva de capital en los procesos productivos desaparezca, utilizándose por lo tanto tecnologías de producción que reflejen la abundancia relativa de los factores de la producción.

Este efecto se dará por el hecho de que al enfrentar los productores domésticos los precios internacionales, las utilidades extraordinarias resultantes de la protección, que representan el principal incentivo para el uso intensivo de capital, ya no existirán.

Un tercer sesgo que se redujo con la apertura comercial y que se eliminará con el tratado, es el incentivo que existe para los productores nacionales para ubicarse en o cerca de los principales centros de consumo. Este incentivo otorgado por la protección se tradujo en un alto grado de concentración regional de la producción. Esta concentración implicó, entre otros efectos, un desequilibrio en el desarrollo económico regional. Además, también se tradujo en el incentivo para emigrar de las regiones relativamente castigadas hacia los centros urbanos y la frontera norte, en los cuales se ha concentrado la producción y las oportunidades de trabajo.

La eliminación -mediante el tratado- de la protección que aún recibe el sector industrial se traducirá, pues, en un impulso adicional al comercio exterior, debido al aumento de eficiencia en la asignación de recursos. Con el grado de apertura hasta ahora alcanzado en la economía mexicana, existen sectores que han estado experimentando una significativa expansión, tanto en sus niveles de producción, de empleo y de exportaciones. Sin embargo, también existen ramas de actividad económica que pueden ser consideradas como marginales y para las cuales la eliminación de las barreras al comercio exterior que aún persisten pueden significar el incentivo necesario para expandirse. Cabe señalar, sin

embargo, que dentro del grupo de ramas de actividad económica que son marginales dado el grado de apertura vigente, también existen algunas que de enfrentarse a una situación de libre comercio, perdiendo con ello la protección que aún tienen, dejarán de ser rentables y en consecuencia se contraerán. Lo que la apertura y ahora el tratado hacen es obligar a los empresarios a invertir en aquellos sectores y actividades que pueden ser rentables y productivos. El reto es obviamente enorme, pero hay que considerar que se trata de un proceso extraordinariamente descentralizado, donde cada empresa decide por sí misma: es decir, no importa que muchos se equivoquen, siempre que muchos más logren acertar.

3.3.5 Las empresas medianas y pequeñas

Si uno observa con detenimiento todos los cambios que se están gestando en la economía y los que previsiblemente se derivarán de la firma del tratado, resultará evidente que la mayor oportunidad de desarrollo en el futuro será para las empresas medianas y pequeñas. Lo anterior no implica que el futuro para estas empresas va a ser fácil, sino que si uno analiza la evolución de otras economías que, como la nuestra, han experimentado un proceso de apertura muy ambicioso, típicamente las empresas que mejor se adaptan son las medianas y no las grandes. Por ser muchas más, es lógico esperar que serán más las empresas pequeñas y medianas las que van a padecer problemas de ajuste pero, al mismo tiempo, son éstas las empresas que tienen la mayor capacidad de transformarse.

La razón de lo anterior es doble. Por una parte, las empresas pequeñas y medianas típicamente están administradas por verdaderos empresarios y no por administradores: esto les confiere una excepcional capacidad de entender el ambiente, porque lo padecen directamente. La segunda razón es que la apertura de la economía les ha permitido a estas

empresas romper las estructuras de dominio que sobre ellas ejercían, en muchos casos, las empresas grandes.

La apertura de la economía y el tratado no van a ser procesos fáciles para las empresas pequeñas y medianas. Sin embargo, aprovechando estrategias adecuadas que les permitan convertirse en proveedores de partes y componentes críticos a empresas más grandes, las empresas pequeñas y medianas podrán no sólo sobrevivir, sino desarrollarse en forma excepcional. La experiencia que ya se ha acumulado en casos como los de la industria zapatera y de algunas partes de la industria textil sugieren que existen un sinnúmero de posibilidades para que las empresas pequeñas y medianas se especialicen en diversas partes de la producción, asegurando con ello su futuro.

Aunque los prospectos de las empresas chicas son excepcionales, no se puede suponer que su éxito está garantizado. No todas las empresas chicas van a subsistir o a lograr un desarrollo excepcional. Sólo aquellas que verdaderamente comprendan la naturaleza del cambio que experimenta México podrán hacerlo.

Su verdadero reto, mucho más allá de los productos, la productividad o el mercado, será la capacidad que tengan de entender el momento y adaptarse a él. Esa es, a final de cuentas, la esencia de una economía competitiva.

Los beneficios tangibles e intangibles del acuerdo van a transformar gradualmente la estructura de la economía y le van a imprimir una nueva dinámica a la sociedad.

Habrà la posibilidad de generar más empleos y mejor remunerados y se gestarán presiones para consolidar la reforma en la estructura y organización educativa del país, todo lo cual redundará en la posibilidad de consolidar un proceso de desarrollo firme y permanente. Por importantes que sean estos cambios, sin embargo, existe otro conjunto de

beneficios que van a surgir directamente del tratado y que tienen implicaciones trascendentales para la sociedad mexicana.

El gobierno mexicano adquirió una serie de obligaciones legales en el tratado que van a transformar las raíces no sólo de la economía, sino fundamentalmente de la relación entre el gobierno y la sociedad. En el tratado, el gobierno mexicano se ha comprometido a eliminar virtualmente la discrecionalidad administrativa y burocrática en las decisiones sobre inversión, ha aceptado someterse a un proceso de "revisión judicial" para la resolución de disputas (a diferencia del proceso administrativo que hoy tiene lugar, ha aceptado someter a concurso abierto y transparente) las compras que realiza el sector público, disminuyendo así los espacios de corrupción y, en general, ha adquirido el compromiso de establecer reglas claras y transparentes para todos los procesos económicos. Lo que esto implica es casi indescriptible. Llevados hasta sus últimas consecuencias, estos compromisos implican que, en el tiempo, podría terminarse con la arbitrariedad legal que caracteriza al sistema jurídico hoy en día, se fortalecería el poder judicial como un efectivo sistema de contrapeso respecto al poder ejecutivo y, en suma, México empezaría a ser un país gobernado por leyes. La trascendencia del tratado en términos jurídicos es extraordinaria. Se trata, quizá, del conjunto de cambios más importantes que entraña el tratado por las consecuencias en términos de la modificación de la relación entre el gobierno y la sociedad. Por primera vez, los mexicanos podremos tener la certidumbre de que la ley será la ley y que los procedimientos judiciales serán el vehículo para la resolución de disputas. Difícilmente podría uno imaginar una transformación más importante.

Conclusión

Con el tratado, México está saliendo de su encrucijada. Los problemas nacionales son enormes, pero hoy en día existe una clara dirección en el camino hacia el desarrollo. Es

interesante recordar como hace sólo diez años enfrentábamos no sólo una terrible crisis económica y una deuda tan monstruosa que parecía inmanejable, sino un total rechazo siquiera a considerar las políticas necesarias para salir adelante. Poco a poco, sin embargo, la estrategia cobró forma y ahora se ha convertido no sólo en un modelo para otros países, sino la envidia de muchos.

El país requiere de una economía dinámica y competitiva para atacar y resolver los problemas de inequidad social que subsisten, así como para satisfacer las demandas de una población creciente, cada vez más sofisticada y con mayores niveles de educación. En esta época de la historia del mundo, el desarrollo económico sólo es alcanzable cuando se participa activa y decididamente en los mercados internacionales. Participar exitosamente en los mercados internacionales, sin embargo, no es una empresa fácil. La competencia en ellos es feroz y sumamente intrincada.

La única opción con que cuenta el país es la del camino que ha adoptado: la participación activa en la economía mundial. Hasta ahora, los pasos que se han dado han permitido elevar los niveles de eficiencia y competitividad de la industria mexicana, aunque el camino por recorrer es aún largo. Con todo, la apertura ya lograda ha permitido evidenciar que existen perspectivas sumamente favorables por esta nueva senda. Con la negociación del tratado se ha salvado el principal y mayor obstáculo para materializar estas perspectivas favorables, que era la garantía de acceso a algunos mercados y, en particular, al más importante para nosotros en la actualidad, el estadounidense.

El tratado no es la panacea pero sí implica una nueva manera de ver al mundo, una forma, por cierto, que es la que caracteriza a todos los países exitosos del orbe. Para los mexicanos, el problema en realidad apenas empieza: tenemos frente a nosotros una década

de construcción de la plataforma que habrá de darle al país las oportunidades de desarrollo que la reforma económica y el tratado prometen. Este proceso va a ser mucho más exitoso, rápido y benéfico si logramos crear los mecanismos institucionales y políticos que aseguren la participación de toda la población en el proceso y hagan exigible la responsabilidad de las autoridades en el proceso. Es decir, sin una estructura política abierta y competitiva el proceso no sólo será largo y difícil, sino además tortuoso. La reforma económica ha abierto la puerta a la competencia no sólo en el ámbito de la economía, sino en la sociedad en su conjunto. El tratado la va a consolidar. Cómo se dará el proceso de cambio político es precisamente el próximo gran tema que tenemos que resolver los mexicanos.

CAPITULO 4 EL PROGRAMA DE FOMENTO A LA EXPORTACION (PROSEC)

En el capítulo dos se habló de los diferentes tipos de Programas de Fomento a la exportaciones, en este capítulo se mencionará otro tipo de programa que se crea en respuesta a la entrada en vigor del artículo 303 del TLCAN es El Programa de Promoción Sectorial y su impacto tuvo la entrada de dicho artículo en la industria mexicana.

Uno de los eventos más comentados en esta década ha sido la caída de las empresas maquiladoras o las plantas de exportación de mercaderías en depósito. Entre octubre 2000 y marzo 2002, el empleo en las maquiladoras cayó en casi 277.000 puestos o cerca de un 21 por ciento. Se recuperó en la primavera del 2003 y luego decayó nuevamente. Algunas de las causas fueron que las maquiladoras y sus contrapartes en otros países son crónicamente volátiles. El empleo en las maquiladoras y las fluctuaciones resultantes –hacia arriba y hacia abajo- son mayores que en las plantas de la misma industria en países industrializados de alto ingreso. En el 2001 entra en vigencia una nueva regulación del TLCAN lo cuál hizo a las operaciones de las maquiladoras más difíciles, costosas e inciertas en México. El artículo 303 prohibió las reducciones de tarifas arancelarias para los países no provenientes del TLCAN esto acarrió que varias empresas retornaran o fueran a otros países ya que las operaciones mexicanas llegaron a ser muy caras. Entonces el gobierno contrarrestó los incrementos de los costos tarifarios con subsidios a través del Programa de Promoción Sectorial. Algunos gerentes de maquiladoras, quejándose que las políticas del Prosec eran inconstantes y temporales, reubicaron sus operaciones a pesar del programa. Además, debido a que las maquiladoras de electrónica son especialmente sensibles a las

fluctuaciones de la tasa de cambio, el aumento de la tasa de cambio real de 1998–2002 podría haber afectado a estas plantas más que a otras. Finalmente, el desarrollo de cadenas de suministro de insumos en electrónica hizo de China un competidor más fuerte.

4.1 Definición y Beneficios del Programa PROSEC

Los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) es un instrumento dirigido a personas morales productoras de determinadas mercancías, mediante el cual se les permite importar con arancel advalorem preferencial (Impuesto General de Importación) diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos específicos, independientemente de que las mercancías a producir sean destinadas a la exportación o al mercado nacional. Estos programas se establecieron en el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000.¹⁸

Las personas morales que fabriquen las mercancías a que se refiere el artículo 4 del Decreto PROSEC podrán importar con el arancel advalorem preferencial especificado en el artículo 5 del mencionado decreto, diversos bienes no regionales para ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de las mercancías señaladas.¹⁹

Además, refleja algunos de los beneficios para productos específicos. Destaca en estos casos, al igual que en muchos otros, que la reducción arancelaria del PROSEC va mucho más allá de lo negociado en los diversos TLC's, incluyendo al TLCAN, y que afectan a todas las importaciones por igual.

¹⁸ www.economia.gob.mx

¹⁹ *Ibidem*.

Los beneficios del PROSEC son únicamente respecto de los bienes a importar contenidos en el artículo IV, Sección XX, incisos a), b), c) y d), del Diario Oficial referido, es decir, para la producción de una mercancía no podrá solicitarse un bien contenido en un sector diferente. Aunque cabe señalar que los titulares de programas PROSEC que cumplan con las obligaciones señaladas en el Decreto podrán solicitar su incorporación a nuevos sectores y la importación de los bienes relacionados con el mismo. Los beneficiarios del PROSEC son las personas morales que soliciten la autorización o la ampliación del Programa, denominado “Solicitud de autorización o ampliación de Programa de Promoción Sectorial PROSEC, y además que este proceso sea confirmado y autorizado por la SECON.

4.1.1 Diferentes tipos de PROSEC

Existen dos tipos de PROSEC:

Para productores directos .- Se considera a la persona moral que manufactura las mercancías a que se refiere el artículo 4 del Decreto, a partir, entre otros, de los bienes mencionados en el artículo 5 del mismo, según corresponda al sector.

Para productores indirectos .-- Se considera a la persona moral que somete a un proceso de manufactura los bienes a que se refiere el artículo 5to del presente Decreto para la elaboración de las mercancías a que se refiere el artículo 4to del mismo, o para proveer únicamente a los productores directos para los sectores que corresponda.

4.1.2 vigencia tienen los PROSEC

La vigencia de los programas será anual y se renovará automáticamente, una vez que los productores presenten el informe anual de las operaciones realizadas al amparo del programa, a que se refiere el art. 8 del Decreto PROSEC.

Los productores deberán presentar un informe anual a la SECON de sus operaciones realizadas al amparo del programa correspondiente al ejercicio inmediato anterior a más

tardar el último día hábil del mes de abril, conforme al formato y requisitos que al efecto establezca la SECON. La presentación de este informe no exime a los productores de la obligación de utilizar el sistema informático de control de sus inventarios registrado en contabilidad, que cumpla los requisitos que al efecto establezca la SHCP.

Puede ser causa de cancelación del Programa cuando:

- Incumplimiento con lo dispuesto en el Decreto PROSEC o demás disposiciones que de él deriven.
- Deje de cumplir con las condiciones conforme a las cuales se otorgó la inscripción a los Programas o incumpla con los términos establecidos en el programa que les hubiere sido aprobado.
- Cuando no presente 3 o más declaraciones de pagos provisionales o la declaración del ejercicio fiscal de ISR, IVA, o cambie de domicilio fiscal sin presentar el aviso correspondiente a la SHCP, o no se encuentre al corriente de sus obligaciones fiscales.²⁰

4.1.3 Productos que se incorporan a los PROSEC y sus restricciones

Maquinaria, equipo, avíos no textiles y accesorios con aranceles entre el cero y 5.0%. Para ciertas prendas de mujer se creará una regla octava que permitirá importar encajes, bordados, cintas y otros avíos o accesorios con 5.0%. Tejidos que no se producen en la región de América del Norte, tales como seda y lino; y tejidos especiales con características técnicas muy específicas exentas de arancel. El mecanismo conocido como Regla 8ª, es un esquema complementario al PROSEC, el cual consiste en un permiso previo de importación para importar con arancel preferencial, y de manera simplificada, los nuevos requerimientos de la industria, en tanto se incorporan directamente al PROSEC. Una vez

²⁰ *Ibidem.*

cubiertas estas necesidades, las operaciones en las aduanas, tanto para las empresas como para el Gobierno Federal, se hacen menos costosas y más sencillas. La industria requiere que el diseño y la operación del PROSEC y la Regla 8ª se basen en criterios claros y transparentes.

Los bienes importados al amparo del Decreto PROSEC no podrán ser destinados a propósitos distintos de los señalados en el art. 4 de este ordenamiento. En caso de que los bienes importados al amparo de este Decreto sean destinados a fines diferentes a los señalados en el art. 4 antes señalado no podrán aplicar el arancel establecido en el presente Decreto y el productor deberá cubrir el impuesto general de importación correspondiente con actualización y recargos, calculados de conformidad con los arts. 17-A y 21 del Código Fiscal de la Federación, desde el mes en que se efectuó la importación de cada uno de los bienes hasta el mes en que se efectúe el pago del impuesto, dando lugar a la cancelación del programa. Tampoco podrán ser enajenados ni cedidos a ninguna otra persona, salvo que ésta opere al amparo del Decreto PROSEC, se cumpla con las disposiciones contenidas en la Ley Aduanera y con las reglas que al efecto expida la SHCP, y siempre que el enajenante cuente con un programa autorizado y cumpla con lo dispuesto en este Decreto.²¹

4.2 Los PROSEC: ejemplo de una mala política empresarial

En el artículo 303 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se establece que terceros países –es decir, todos aquellos que no sean Canadá, Estados Unidos y México- no podrán beneficiarse de los aranceles preferenciales del TLCAN. Los PROSEC responden a lo negociado en el artículo 303 del TLCAN al establecer nuevos aranceles para el régimen arancelario de las importaciones totales en 22 sectores y, de facto, reduce significativamente la Tarifa de la Ley de Impuesto General de Importación (TIGI).

²¹ *Ibidem*

Ante el “dilema” por parte de los funcionarios de la SECOFI durante la administración pasada, pero también de la actual, considerando que el último decreto de los PROSEC se publicó el 31 de diciembre de 2000, las autoridades decidieron beneficiar directamente a los importadores temporales de países no-TLCAN para su reexportación al TLCAN para más de la mitad de las fracciones importadas en 1999. Es importante señalar que los PROSEC buscan solucionar la problemática de un relativamente pequeño número de fracciones, inferior al 7.15% de las importaciones de 1999, provenientes de terceros países y que podrían haber sido exportadas al TLCAN. Como contraparte de estos beneficios se afectaron intereses tanto del resto de las importaciones temporales y particularmente de la planta productiva nacional.²²

En términos generales los PROSEC establecen una “maquilización” del régimen arancelario importador; es decir, una generalizada disminución del arancel total -ponderado por las importaciones- del 3.75% al 2.67%; al estimar el impacto de los PROSEC exclusivamente para las fracciones definidas en el decreto del 31 de diciembre de 2000 la tasa disminuye del 1.74% al 0.60%. No obstante esta disminución del arancel total, es importante distinguir una serie de tendencias. Por un lado, las importaciones que más se beneficiaron por los PROSEC fueron las definitivas provenientes de países no-TLCAN (o resto del mundo), cuyos aranceles ponderados se redujeron del 10.38% al 5.26%. Los PROSEC incluso también redujeron el arancel para las importaciones provenientes del TLCAN, del 6.40% al 5.31%. Por otro lado es importante señalar que los PROSEC también gravarán, por primera vez, a las importaciones temporales que hasta el 2000 se encontraban

²² Alvarez Galván, José Luis y Enrique Dussel Peters “Causas y efectos de los programas de promoción sectorial (PROSEC) en la economía mexicana: un segundo TLCAN para terceros países. Comercio Exterior.

exentas de arancel. En este caso, sin embargo, el arancel ponderado por importaciones es mínimo y varía entre el 0.06% para el TLCAN y el 0.76% para el resto del mundo.

Como resultado directo de los PROSEC se aprecia un muy significativo impacto en la estructura arancelaria que afecta al 50.79% de las fracciones importadas en 1999 y el 72.81% del valor de las importaciones totales. Además de la reducción generalizada anterior, es particularmente importante comprender el impacto de los PROSEC en fracciones y sectores específicos. Un efecto directo de los PROSEC es su repercusión negativa en los ingresos arancelarios federales: los mismos se reducirían, tomando como base 1999, en 1,352 millones de dólares o el 28.66%, incorporando tanto el aumento arancelario para las importaciones temporales como la disminución de los aranceles en las importaciones definitivas. La mayoría de esta reducción se debe al nuevo arancel para el resto del mundo, aunque la merma arancelaria para las importaciones provenientes del TLCAN es de 419 millones de dólares.²³

4.2.1 Temas que debieran ser considerados bajo los resultados de los PROSEC:

- Los PROSEC, bajo los respectivos decretos y una compleja normatividad, encubren una importante decisión de política y estrategia económica y de desarrollo. Si bien el impacto arancelario de los PROSEC tiene la dimensión de un “segundo TLCAN para los países no-TLCAN”, los PROSEC, por el momento, no se han discutido desde esta perspectiva. Es más, la discusión sobre los mismos, ha sido discreta y muy limitada.
- Si bien los importadores de mercancías de países no-TLCAN para su reexportación al TLCAN son los principales beneficiados, también existen importantes perdedores. Las empresas y sectores perdedores son todos aquellos productores

²³ *Ibidem*

nacionales de los mismos productos que se enfrentarán a productos importados con menores aranceles.

Es muy grave que, a inicios de febrero del 2001, no se haya todavía publicado el reglamento de los PROSEC. ¿Por qué se incorporaron algunas fracciones y no otras? ¿Bajo qué criterios y metodología se incorporaron las mismas? ¿Fueron las micro, pequeñas y medianas empresas, la generación de empleo de calidad, salarios reales altos, encadenamientos de valor agregado, etc. temas importantes en la selección de fracciones? Es importante considerar que la incorporación (o no) de ciertas fracciones a los PROSEC puede llevar a la decisión de continuar o no con actividades de empresas específicas. Mientras no se haga más transparente el proceso de selección y su metodología, seguirán críticas y cuestionamientos diversos sobre la turbia, discrecional y arbitraria forma de tomar decisiones de tal relevancia.

A lo anterior se suma una obvia desorganización e inexplicable retraso en la publicación de los respectivos decretos, cuyas causas se conocen desde la implementación del TLCAN en 1994, es decir, hace más de 7 años. Además, en menos de un año (del 9 de mayo de 2000 al 31 de diciembre de ese mismo año) se han publicado tres decretos que establecen los Programas de Promoción Sectorial. En el primero de ellos (DOF, 9 de mayo, 2000) se publicaron los primeros 10 sectores (10,910 fracciones); en el segundo (DOF, 30 de octubre de 2000), no sólo se publicaron 10 sectores más, sino que se reformaron los aranceles previamente establecidos en los programas para 39 fracciones, se adicionaron otras 806 a los sectores previamente publicados y se eliminaron 270. Con la adición de las fracciones de los 10 nuevos sectores, la lista oficial del 30 de octubre de 2000 quedó conformada por un total de 16,941 fracciones (que sin repeticiones eran solamente 6,128 fracciones). En la actualidad, el decreto vigente del 31 de diciembre de 2000 quedó conformado por 22

sectores (en realidad sólo operan 20 pues los sectores de la Industria de la Madera y de la Industria del Cuero y Pieles ya no establecen fracción alguna en el decreto vigente) con un total de 5,467 fracciones que, repetidas para algunos sectores dan un total de 15,949. En resumen, en poco menos de nueve meses los decretos de establecimiento de los PROSEC han sufrido sensibles modificaciones al grado de que en sólo dos meses se eliminaron casi mil fracciones.

Además de sus constantes modificaciones, los PROSEC presentan una "complicación" adicional, pues las fracciones que aparecen en más de un sector –hasta en 14 sectores en algunos casos- presentan a menudo aranceles distintos, lo cual hace que su operación y comprensión se torne aún más compleja. Por ejemplo la fracción 39191001 (Planchas, hojas, bandas cintas y demás formas planas de plástico en rollos que no excedan los 5 centímetros de ancho) aparece en 14 sectores distintos de los PROSEC (en 6 ocasiones exenta de arancel y en las 8 restantes con 5%). Un caso como este hace lógico suponer que los importadores siempre buscarán importar con el arancel más bajo la misma fracción. Sin embargo, la Secretaría de Economía ha señalado que para solicitar la inscripción en los PROSEC deberá comprobarse que se produce alguna de las mercancías clasificadas para cada sector (en el artículo 4 del decreto del 31 de diciembre) y que no será posible importar fracciones con un arancel distinto al establecido para el caso del sector en el que el productor está registrado (aún cuando la misma fracción se encuentre en otro sector con un arancel distinto).²⁴

Si bien por el momento no existen definiciones sobre los “productores” que podrán importar bajo los PROSEC –ante la mencionada falta de las reglas operativas-

²⁴ Secretaría de Economía “Conozca los Programas de Promoción Sectorial”
www.secofi.dgsce.gob.mx/avisoimp/htm12feb2000

prácticamente todo productor en el país deberá incluirse como “productor”. Este es el caso si partimos del mínimo grado de insumos nacionales con el que cuentan las industrias maquiladoras y las importaciones temporales en general: si estas actividades no son consideradas “productoras”, los PROSEC no los beneficiarían y los PROSEC perderían su razón de ser. El que sólo los importadores directos puedan beneficiarse de los PROSEC como “productores” también excluye a las empresas de menor tamaño en la práctica, ya que éstas usualmente se abastecen de importaciones a través de comercializadoras y no importan en forma directa.

El enorme número de fracciones incluidas en los PROSEC y sus recurrentes repeticiones (con aranceles distintos en varios sectores) hace suponer que el registro de productores al PROSEC así como el (los) sector (es) bajo los cuales importan debe ser una tarea ardua y con una amplia capacidad administrativa y de supervisión. En términos prácticos esta supervisión y concienzudo registro es imposible: imaginémonos miles de empresas (que en algunos casos importaran cientos o miles de productos para una docena o más de sectores) que solicitan el registro bajo los PROSEC. La burocracia requerida para estas labores no existe por el momento.

Por último, los PROSEC implican un conocimiento y costo administrativo sustancial para las empresas afectadas y potenciales importadoras. Las empresas debieran conocer perfectamente las diferencias arancelarias entre la TIGI, el TLCAN y los PROSEC, a nivel de sectores y productos para cada una de las fracciones importadas. En aras de disminuir la “tramitología” y fomentar las actividades empresariales los PROSEC parecieran contravenir a esta visión. Lo anterior afecta sobremanera a las empresas de menor tamaño, con menos posibilidades administrativas y técnicas de conocer y solucionar estas problemática.

Las dificultades anteriores, además de debates en torno a la constitucionalidad de los PROSEC, la falta de capacidad legal y técnica por parte de las aduanas para hacer frente a los mismos, así como la problemática de que la misma fracción obtenga un arancel diferente según el sector para el que será importado, han llevado a cuestionar abiertamente las formas y el contenido de los PROSEC y a concluir que México no se encuentra en condiciones para afrontar los cambios requeridos por el artículo 303 del TLCAN. En un acto económico y político único –debido a la diversidad de organismos empresariales- en septiembre del 2000 la ANIERM, CANACINTRA, CONCANACO, CANACO y CAAAREM solicitaron abiertamente prorrogar el artículo 303 del TLCAN, particularmente debido a la falta de los Procedimientos de Operación de los PROSEC, “la incertidumbre que en todos sentidos ha generado el que no se haya puesto en vigor oportunamente todo el grupo de disposiciones”, así como por la “posibilidad de un enfrentamiento entre productores nacionales y empresas exportadoras”. Si bien las alternativas a los PROSEC pueden ser múltiples –de la prórroga y renegociación del Artículo 303 del TLCAN a la elevación de los PROSEC a la TIGI y el planteamiento de un esquema fiscal para el sector exportador- la incapacidad actual de México para hacer frente a los PROSEC requiere de una negociación real y la búsqueda de consensos entre todos los sectores afectados.

Hasta febrero de 2001, y ya en vigor los PROSEC y el artículo del 303, las críticas anteriores y la carta de los organismos empresariales señalada no han obtenido respuesta. Lo anterior es particularmente preocupante ante la búsqueda de la nueva administración de apoyar el mercado doméstico y a las empresas de menor tamaño, así como disminuir la “tramitología” y permitir una política empresarial transparente y de largo plazo.

4.2.2 ¿Cambio o continuidad en la política industrial y empresarial de México?

Hasta inicios de marzo de 2001 – 90 días desde la toma de posesión de la nueva administración- se han generado importantes expectativas en torno a una nueva política empresarial y que responda a los retos anteriormente mencionados. Destaca, por un lado, el fomento a las empresas de menor tamaño y la sectorialización de la banca de desarrollo (Nacional Financiera y Banco de Comercio Exterior). Por otro lado se ha hecho énfasis tanto en la necesidad de aumentar los encadenamientos del sector productivo establecido en México y particularmente las PYMES, así como una visión e instrumentos coordinados y de largo plazo que permitan su instrumentación a nivel regional.

Por el momento, sin embargo, los planteamientos de política empresarial pública reflejan que:

- Si bien las PYMES (Pequeñas y Medianas Empresas) se han convertido en una importante parte del discurso de la política económica y de la SE, por el momento no se percibe una estrategia económica, empresarial o incluso orientada hacia las PYMES. Paradójicamente, se ha iniciado con una reestructuración de las secretarías federales ante la falta de una estrategia y de objetivos. Todavía no se percibe la coordinación de programas locales, regionales y nacionales.
- Un punto adicional a considerar es la desaceleración de la economía estadounidense y sus efectos en la economía mexicana, la cual se ha convertido en el principal receptor del crecimiento exportador mexicano; se estima que la industria maquiladora despidió alrededor de 20,000 trabajadores durante 2001. Además destaca la rígida postura adoptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de Banco de México, permitiendo por un lado la creciente sobrevaluación del tipo de cambio, y, por otro, la incapacidad, inviabilidad, desinterés de financiar **nuevos** programas e instrumentos destinados al fomento empresarial.

- La continuidad de la nueva administración con respecto a los PROSEC –tanto con respecto a los procedimientos del establecimiento de los aranceles por fracción, así como por la falta de discusión y consensos sobre los mismos, y cuyos efectos pudieran ser muy superiores a los de diversos programas empresariales- presagian decisiones de continuidad con la administración anterior y una falta de voluntad – y/o de capacidad organizativa- que resulta en una importante decepción para el aparato productivo afectado.
- En el corto y mediano plazo, de igual forma, debiera iniciarse una profunda discusión en torno a la “reforma hacendaria” –planteada como tal por la nueva administración entre junio y diciembre de 2001- con respecto a los impuestos que paga el sector exportador mexicano. En la actualidad el sector exportador –en su mayoría dependiente de importaciones temporales y exentas de arancel, o con un arancel mínimo, como se estableció bajo los PROSEC-, además de no pagar el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR), entre otros, no paga prácticamente impuesto alguno. Lo anterior es grave dado que éste sector, con pocas excepciones, es el principal motor de crecimiento de la economía mexicana desde 1988.

Adicionalmente a los puntos anteriores es importante señalar que los organismos empresariales tampoco han sido capaces, por el momento, de plantear una estrategia común entre los diferentes organismos. Además, asociaciones y cámaras a nivel nacional y regional se han debilitado, con algunas excepciones, en forma significativa ante la Ley de Cámaras de 1997 que permite la libre afiliación de las empresas a las cámaras. Por último, los organismos empresariales en general todavía transcurren por un importante período de transición: de organismos integrales de corporativismos desde la década de los 30 a

instituciones con algunos competidores y cuya diferencia radica en los servicios que ofrecen, tanto a nivel micro como meso y en su relación y con propuestas hacia los diferentes niveles de gobierno. Todavía prepondera una visión contradictoria: una experiencia histórica paternalista del Estado ante la exigencia de un Estado que expresa lo máximo con mínimos elementos.

Con la publicación del Plan Nacional de Desarrollo y el programa de la Secretaría de Economía la administración actual tendrá que plantear en forma clara la estrategia a seguir. Por el momento, sin embargo, existen una serie de elementos que permiten adelantar que la política empresarial no cambiará sustancialmente durante el próximo sexenio.

En conclusión, gracias a la participación de México en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, México pudo apoyar más y mejor a su economía interna, refiriéndonos al ámbito empresarial apoyando a las empresas medianas y pequeñas con los programas de promoción a las exportaciones Maquila y Pitex dando a estas la oportunidad de importar su materia prima, maquinaria y herramienta.

Pero parece que aún y con los buenos deseos del actual gobierno, será el próximo el que deberá equilibrar y conciliar estas posiciones encontradas sobre los Prosec, afrontando no sólo los conflictos internos que se avecinan, sino también, las posibles quejas que sobre éstos tengan nuestros socios comerciales del norte en caso de que, como es posible, consideren que dichos programas no son mas que herramientas para eludir los compromisos adquiridos en el TLCAN.

CAPITULO 5 LA COMPETITIVIDAD COMO ESTRATEGIA DE LA POLITICA ECONOMICA MEXICANA

Para iniciar, es importante apuntar los aspectos más relevantes de lo que se ha dado a llamar la "reforma económica", pues a partir de éstos se pueden entender los cambios y, aún más, la dirección de los mismos. En este capítulo se mencionará la reforma económica y un proyección hacia el futuro de México.

5.1 Reforma Económica

Por reforma económica se entiende un conjunto amplio de aspectos de política que van desde la liberalización comercial hasta la redefinición de la actividad pública en la economía. La reforma ha logrado avanzar y consolidarse, desarrollando su propia dinámica: lejos de agotar sus posibilidades, ha ido adquiriendo nuevos contenidos en la medida en que evoluciona el proceso concreto de reestructuración económica.

La situación económica del presente en poco se parece a la observada en décadas pasadas. No sólo se ha aliviado la crítica situación macroeconómica que hizo irrupción a principios de los años ochenta; en el ámbito microeconómico, también se experimenta un avance hacia niveles de mayor eficiencia y productividad en el contexto de la competencia. Estas son algunas de las manifestaciones más relevantes del cambio, mismas que llevan implícita una lógica que difiere de manera radical de aquella que guió el funcionamiento de la economía mientras ésta permaneció cerrada. La sustitución de importaciones buscaba como objetivo acelerar el proceso de industrialización del país. La protección hubo de ser el instrumento medular - dentro de un espectro más amplio de políticas- para lograr este objetivo. Se pretendía que a través de un mercado interno cautivo las pequeñas empresas se establecieran, maduraran y se prepararan para competir internacionalmente; la paridad

cambiaría y la inversión pública en obras de infraestructura, por su parte, reforzarían los incentivos a favor de la inversión en el sector industrial.

Los efectos de la política económica pronto revelaron sus resultados. La protección efectivamente promovió el desarrollo industrial, pero no precisamente una industria eficiente y productiva. La ausencia de competencia y la garantía de un mercado cautivo, eliminaron todo incentivo a reducir costos, al cambio tecnológico y a la búsqueda de mayores niveles de productividad. Adicionalmente, el reducido tamaño del mercado interno no permitió la realización de economías de escala, aumentando los costos de la producción local. De esta manera, sin la capacidad y los incentivos para exportar, la industria mexicana no pudo satisfacer las necesidades de divisas que el propio proceso de industrialización iba generando. En ese momento, la opción de abrir los mercados a la competencia internacional era la solución del problema; incentivando la productividad de la industria, se resolvería la escasez de divisas que se venía intensificando al agotarse las exportaciones agrícolas, hasta el financiamiento del desarrollo industrial. Sin embargo, las modificaciones que se introdujeron a la política económica, lejos de dirigirse hacia una mayor liberalización, acentuaron las distorsiones que el modelo de sustitución de importaciones había generado. Diversos factores condicionaron este resultado. Como fue señalado en los dos primeros capítulos, la protección y los mecanismos selectivos de promoción industrial como subsidios, permisos de importación, etc., fueron alimentando un aparato burocrático cuyas atribuciones sobre la actividad económica se incrementaban en la medida en que la protección se perpetuaba y se convertía en un instrumento, ya no de promoción, sino de supervivencia industrial. En el mismo sentido, empresas y empresarios se hicieron cada vez más dependientes de las decisiones burocráticas, pues en buena medida de éstas dependía su supervivencia y la captación de rentas extraordinarias que resultaban de explotar

mercados cautivos. Es así que en la defensa del status quo, la burocracia protegía su principal fuente de poder, esto es, la discrecionalidad en el manejo de la economía, y los empresarios preservaban una fuente segura de ingresos.²⁵

Mantener el crecimiento económico sin introducir cambios estructurales en la economía y, en especial en la actividad productiva, demandó de una presencia pública extendida y de un creciente endeudamiento externo. Más aún, dado que no se atacó el problema de fondo - el de la baja productividad de la industria y de la economía en su conjunto- el incremento del gasto público se tradujo en inflación, y la contracción del crédito externo, provocada por la reducción de los precios del petróleo, en estancamiento económico.

La reforma económica respondió al imperativo político de recuperar el crecimiento económico. Guiado por esta racionalidad política, el objetivo de la reforma ha sido reestablecer, sobre bases y lógica distintas, la fuerza productiva del país. La liberalización comercial es, entre el conjunto de políticas que le dan contenido a la reforma, el aspecto medular alrededor del cual se articula el nuevo modelo de crecimiento. Las premisas de este último, entonces, difieren de manera fundamental de aquellas que le dieron sustento al modelo de economía cerrada.

5.2 Procesos de Cambio

Para empezar, la competencia se considera un elemento fundamental, mas no el único, para promover la productividad de la industria. No es el único, porque el proceso de reestructuración de la industria del país, requiere primero de una serie de políticas -dirigidas por el gobierno- que le impriman eficiencia a la economía. Es por esto que la reforma económica no se restringe, por ejemplo, a la política comercial e implica, en cambio, una transformación radical que afecta todos los ámbitos de la actividad

²⁵ www.geocities.com/luisginocchio

económica. En esta línea se puede entender la lógica que ha acompañado a los procesos de desregulación y privatización y a los esfuerzos concertados por reestablecer el crecimiento económico con estabilidad de precios. Este conjunto de políticas ha guiado el tránsito del país hacia el modelo de economía abierta, en el que la inserción en los mercados internacionales y en la economía global se constituye como la base sólida para el cambio microeconómico -dirigido por las empresas- que, finalmente, es el que promueve la innovación y productividad de toda la industria del país y el crecimiento sólido y sostenido de la economía. Aunque la reforma afecta todos los ámbitos de la actividad económica, como se mencionó anteriormente, el interés fundamental ha sido rastrear su impacto sobre la industria del país. En la lógica de esta transición, que es el resultado de enfrentar a la industria nacional a la competencia internacional, sólo aquellas industrias que se ajusten y eleven sus niveles de eficiencia y productividad serán las ganadoras en el proceso.

En otras palabras, la economía mexicana, al igual que cualquier otra economía abierta, se tendrá que especializar en aquellos sectores o industrias en los cuales pueda alcanzar niveles de eficiencia, competitividad y calidad que le permitan competir exitosamente con el resto del mundo. Estas industrias serán aquellas que aprovechen los recursos con los que el país cuenta en abundancia relativa (ventajas comparativas), o las que, a través del cambio tecnológico, la realización de economías de escala, los sistemas de distribución, etc., logren crear sus propias bases de competitividad (ventajas competitivas). En este sentido, ya no será relevante cuáles sean específicamente estas industrias; lo que sí va a ser importante y significativo es la eficiencia de aquellas que logren sobrevivir al cambio, ya que serán las que logren impulsar no sólo el crecimiento a secas, sino el mismo desarrollo económico del país. Este patrón de especialización ya se empieza a manifestar en la industria mexicana.

Los cambios en la composición relativa del Producto Interno Bruto manufacturero, así como el comportamiento de la fuerza de trabajo, reflejan este proceso de "selección" en el que se encuentra inmersa la industria del país. La economía se está especializando, en efecto, en la producción de ciertas manufacturas en las que México tiene alguna clase de ventaja comparativa o competitiva con respecto a sus competidores, o en las que la productividad crece con mayor rapidez. También se está dejando de producir aquello en lo que la economía era abiertamente ineficiente; existen divisiones, y ramas dentro de las mismas, cuya participación relativa en el PIB ha caído consistentemente, sobre todo después de la apertura.

Conforme la economía se ha ido transformando y la apertura hacia los mercados internacionales ha afectado a las diferentes industrias -ya sea de manera positiva o negativa- la mano de obra se ha reacomodado poco a poco, tendiendo a concentrarse en las actividades más rentables y competitivas. En este sentido, otro cambio significativo puede apreciarse en el comportamiento de los salarios reales dentro del sector manufacturero. Éstos responden cada vez más a las fuerzas del mercado y menos a la discrecionalidad burocrática de la economía cerrada, aunque como ha sido apuntado, todavía no haya suficiente evidencia estadística de que esto suceda. Quizá tengan que pasar algunos años más antes de que se puedan obtener pruebas estadísticas claras y definitivas de la relación teórica entre el crecimiento de los salarios reales y el crecimiento de los niveles de la productividad.

Otro dato revelador del proceso de cambio es la creciente importancia del comercio con el exterior para la industria manufacturera mexicana. No es casualidad que los sectores industriales en los que la economía se especializa sean los que con mayor facilidad se han incorporado a los mercados internacionales. A nivel de división, sin embargo en la medida

en que se recupera el mercado interno, el porcentaje de la producción destinado al mercado externo disminuye. Es decir, existe una tendencia a la desespecialización en cuanto a comercio exterior se refiere. Esto se ve reflejado en el balance comercial con el exterior.

Sólo en los periodos que van de 1982 a 1983 y de 1986 a 1987, en los que el mercado interno se encontraba deprimido a causa de la crisis, todas las divisiones mostraron un fortalecimiento de sus cuentas con el exterior (esto es, un aumento del superávit o una reducción del déficit, según el caso). Dicho fortalecimiento, sin embargo, se explica más por la urgencia de exportar, dadas las condiciones entonces imperantes en el mercado doméstico; por la caída en las importaciones consecuencia del efecto crisis, y por los apoyos que comienzan a recibir los exportadores como parte de la estrategia gubernamental para enfrentar la crisis, que por un verdadero fortalecimiento de la competitividad internacional de la industria mexicana.

Así, a partir de 1989, a medida que el mercado interno se recuperaba, se fue observando un deterioro (una reducción del superávit o un aumento del déficit) de la balanza comercial de cada una de las divisiones. Sin embargo, aun cuando la economía ha enfrentado un efecto apertura bastante significativo, todas las divisiones de la industria manufacturera, especializadas o no en exportar, han diversificado sus fuentes de insumos. Debe repetirse una vez más que una conclusión muy importante que se extrae de los datos agregados a nivel división es que la industria manufacturera no ha resentido de manera generalizada o irreversible los efectos de la crisis de 1982, como tampoco los de la crisis de 1986 o los de la apertura definitiva de la economía en 1987.

El comportamiento de algunas ramas difiere notoriamente del comportamiento de las divisiones que las aglutinan. Conforme han pasado los años de reformas, y en particular, conforme se ha ido profundizando la apertura comercial, de las ramas cuya participación

relativa dentro del PIB manufacturero crece más que el promedio, la mayoría tiene un volumen de comercio mayor en proporción a su producción que la industria manufacturera total.

Una de las conclusiones más relevantes del presente capítulo es que es posible apreciar cómo cada vez son más las ramas -conforme avanza el cambio estructural de la economía- que realizan mayoritariamente un comercio intraindustrial. Esto es importante porque permite concluir que la planta industrial de México cada vez se parece más a la de los países con los que comercia; la economía mexicana está transitando hacia una etapa completamente nueva de industrialización, caracterizada por niveles de eficiencia cada vez más parecidos a los de países industrializados. Asimismo, son cada vez más las ramas que, especializándose hacia el comercio exterior, crecen más que el promedio de la industria manufacturera en su conjunto.

No cabe duda de que las nuevas circunstancias económicas han incentivado a la industria mexicana a responder más a la competencia externa y a buscar mercados mucho más amplios y dinámicos que el tradicional mercado interno. Es así que el desempeño relativo favorable de las ramas en la industria manufacturera se relaciona cada vez menos con el crecimiento del mercado interno, y cada vez más con otros factores importantes para una economía abierta.

Finalmente, debe ser claro que nuestra realidad es un caso particular de lo previsto por la teoría; es decir, que ésta se ha ido verificando en la realidad y que es razonable esperar que así continúe sucediendo. Es por ello posible elaborar sustentadamente recomendaciones al gobierno y la industria (en especial a pequeños y medianos empresarios), orientadas a que la sociedad en su conjunto sufra lo menos posible el "trauma" que ha significado -y seguirá significando- el proceso de reforma.

Si bien no hay más remedio que aceptar la reestructuración y los costos que de ésta se deriven, el sentido final de todo ello no puede ser otro que el que la sociedad se beneficie del proceso. Para que al final el balance sea realmente positivo, es fundamental que las industrias "sobrevivientes" sean competitivas y que, como se señaló más arriba, sostengan a la economía en su conjunto, sin importar el número de sectores industriales que desaparezcan.

Es importante puntualizar que una de las principales características de toda economía abierta, es que son los empresarios los últimos responsables de mejorar la productividad de sus empresas. Aun cuando el gobierno juega un papel clave en el desempeño de la economía como un todo -estableciendo reglas claras que formen un marco congruente con el desarrollo de empresas competitivas en una economía abierta-, son las empresas las que finalmente deben adaptarse a un contexto nuevo y diferente en la globalización e internacionalización de la economía. Si una vez que el gobierno establece claramente las estrategias que se han de seguir en el ámbito macroeconómico las empresas no se ajustan en lo que al cambio microeconómico se refiere, de nada habrán servido los esfuerzos de la sociedad para hacer frente a las nuevas realidades.

A continuación se proponen algunos lineamientos respecto a cómo el gobierno y la industria pueden contribuir a enfrentar exitosamente las nuevas circunstancias económicas que habrán de condicionar el desempeño de las empresas en el cambio de siglo.

5.3 El papel del Gobierno

El gobierno ha jugado un papel fundamental en el proceso de reestructuración de la economía. Es indiscutible que en el viraje observado en la política económica y en la redefinición de la actividad económica gubernamental se encuentran las bases de la transformación que experimenta el país. También es cierto que la reforma ha adquirido una

dinámica propia que rebasa el ámbito público. Es decir, a medida que la reforma avanza, la responsabilidad de una transición exitosa se ha transferido a los ámbitos privado, de las empresas, de los empresarios y de los trabajadores. Esta es la lógica de la reforma y una primera manifestación de que la economía empieza a funcionar con reglas distintas: las de una economía abierta.

Que el gobierno transforme su función de liderazgo en los procesos económicos, sin embargo, no lo exime de la responsabilidad de seguir estableciendo las condiciones para promover la productividad de la economía en su conjunto. Si con el ejercicio de su autoridad ha impulsado un cambio radical en el funcionamiento de la economía, es a partir de ésta que debe complementar el proceso de reforma.

Para realizar este objetivo es indispensable, en primer lugar, que el gobierno continúe con los esfuerzos de estabilización económica. Sin niveles de inflación semejantes a los de nuestros principales socios comerciales, cualquier esfuerzo tendiente a favorecer la competitividad de la industria será inútil. A medida que la inflación empieza a ceder y la economía a recuperar el crecimiento, la política económica de la estabilización -que por su propia naturaleza es transitoria- deberá dar su lugar a un marco de políticas congruente con el objetivo de crecimiento con estabilidad de precios. La estabilidad macroeconómica es muy difícil de alcanzar y, en cambio, es fácil de perder cuando se relaja la disciplina en el manejo de las políticas fiscal y monetaria.

Asimismo, es indispensable un marco legal que le confiera una estructura formal a los cambios, brinde seguridad jurídica y proporcione credibilidad de largo plazo. En ausencia de un arreglo institucional acorde con una economía moderna, como se pretende que sea la nuestra, los costos del intercambio económico (costos de transacción) seguirán siendo muy altos, la incertidumbre continuará inhibiendo la inversión productiva -tanto la de carácter

nacional como la extranjera y las empresas e individuos continuarán invirtiendo una buena cantidad de sus recursos en sus relaciones con la burocracia y la ley. Se necesitan reglas claras que no dejen márgenes amplios de discrecionalidad en materia económica a las autoridades burcráticas. Como las empresas no sólo enfrentan costos de producción, sino también de transacción, al disminuirse estos últimos se podrá ser más competitivo tanto a nivel nacional como internacional. Resultará muy difícil que las empresas nacionales logren competir exitosamente en los mercados internacionales si el marco regulatorio existente hace que enfrenten costos mayores a los que enfrentan otras empresas en el exterior.²⁶

Es importante también, si se aspira a competir con ventaja en los mercados internacionales, desarrollar una política tecnológica que incluya una eficiente y correcta adaptación de la tecnología extranjera, su asimilación y desarrollo, así como la institucionalización de la investigación e innovación tecnológicas que se vinculen estrechamente al proceso de reestructuración de la industria.

Aunque el cambio tecnológico es y seguirá siendo una decisión de las empresas en lo individual, es indispensable establecer reglas claras que aseguren que los derechos de propiedad intelectual y las patentes serán respetados. De cumplirse este requisito, la labor de transferencia de tecnología se vería facilitada y habría incentivos para que las empresas invirtieran en el desarrollo tecnológico.

Adicionalmente, resulta prioritario resolver el problema de calidad y financiamiento que aqueja a la educación pública superior, ya que de la formación de recursos humanos especializados dependerá en buena medida el avance que se pueda alcanzar en materia tecnológica. Actuando sobre estos dos frentes -las reglas del juego y la inversión en

²⁶ www.conectando.org.sv/estrategia/competitividad.htm

recursos humanos especializados- se sentarían las bases para que la interacción entre centros de investigación y empresas construyera el progreso tecnológico del país.

La inversión en tecnología reditúa beneficios tanto a agentes privados como a la sociedad en su conjunto; de ahí que la intervención pública en este aspecto no sea rebatida. Sin embargo, el subsidio indiscriminado a instancias de desarrollo tecnológico podría debilitar un incentivo poderoso: la vinculación con la demanda como medio de supervivencia. De ahí que en el tránsito a la autonomía financiera de los centros de investigación, el gobierno deba manejar los recursos de manera que facilite, y no desincentive, la vinculación centro de investigación-empresa. Un esquema factible es aquel que premia, con recursos, la labor de acercamiento entre la oferta y la demanda. Es decir, que proporciona ayuda financiera a los centros de investigación en proporción a lo que se logra contratar en el mercado. Más tarde, esta ayuda financiera, de ser un subsidio directo pasa a ser un crédito preferencial hasta llegar a desaparecer por completo todo tipo de subsidio. El escenario que se esperaría en el mediano plazo con esta política, estaría caracterizado por múltiples centros de investigación, financieramente sólidos, que apoyarían y asesorarían el proceso de conversión tecnológica de la industria mexicana.

Para reactivar el crecimiento, sin embargo, será necesario no sólo crear condiciones generales que hagan posible la recuperación, sino también condiciones particulares para el crecimiento a través de la infraestructura. En la medida en que los mercados internacionales cobran importancia en el desempeño de la industria del país, los rezagos en materia de infraestructura y de los servicios que la acompañan -que se manifiestan tanto cuantitativa como cualitativamente se hacen más evidentes. La acción del gobierno en materia de infraestructura es indispensable. No sólo debe orientar, dirigir y canalizar la inversión privada en aquellas regiones donde la rentabilidad de los proyectos resulte lo

suficientemente atractiva para atraer al sector privado. También, y aún más importante, en la medida que se consolide el ajuste fiscal y se liberen recursos de gasto corriente, debe invertir en aquellas regiones que podrían quedar marginadas de los beneficios del libre comercio por no contar con infraestructura que las incorpore a la dinámica económica nacional e internacional.

Ante la inminente integración de nuestro mercado con el norteamericano, lo mucho que se ha hecho en los últimos años -tanto financiado por el gobierno (lo menos) como con esquemas de financiamiento privado (lo más)- resulta a todas luces insuficiente, sobre todo en aquellos sectores que no han sido beneficiados por los nuevos esquemas de financiamiento. Por tanto, es urgente hacer fluir con mayor facilidad los capitales hacia los proyectos de infraestructura, acabar con el control burocrático sobre estos proyectos y redefinir -en términos objetivos y atendiendo a necesidades concretas- las áreas "estratégicas" que permanezcan bajo el control del sector público.

Asimismo, es recomendable hacer uso de mecanismos que sin alterar la normatividad vigente, pueden hacer avanzar el objetivo de superar los rezagos en materia de infraestructura. Por ejemplo, una opción es la subcontratación, que resultaría de fragmentar las tareas de la empresa y de adjudicar algunas de ellas al financiamiento y la administración de agentes privados. Otro esquema de financiamiento, la inversión extranjera directa, se ve limitada por la legislación en la materia, aunque el nuevo reglamento flexibiliza los requisitos y las áreas en donde los extranjeros pueden participar. Los cambios en el reglamento parten del reconocimiento de que la inversión extranjera es un vehículo insuperable de transferencia de tecnología en áreas en las que el país sobresale por su atraso, pero que se caracterizan en el mundo por los importantes y frecuentes avances tecnológicos. Es probable, sin embargo, que la inversión extranjera en

infraestructura, al igual que en otras áreas de la economía, siga inhibida por la incertidumbre de que los cambios estén contenidos en el reglamento y no en la ley.

Asimismo, es importante hacer un énfasis especial sobre la urgente necesidad de articular una política educativa que, orientada por criterios de productividad, resuelva los rezagos en materia de educación, aspecto central para el proyecto económico: quienes se integren en el futuro a la actividad de los sectores de la industria deberán contar con una preparación de calidad que permita su mejor desempeño. Por otra parte, el apoyo a la capacitación de quienes ya se han insertado en las actividades productivas es también fundamental para el éxito de las empresas mexicanas. Por todo lo anterior, un cambio cualitativo del sistema nacional de educación -para hacerlo no sólo más eficiente sino más efectivo en sus resultados- se vuelve imprescindible. En este sentido, la estrategia correspondiente de reforma deberá incluir la transformación de las instituciones de educación del país. Dicho cambio necesariamente habrá de pasar por distintos ámbitos de la actividad educativa que van desde la SEP y el sindicato de maestros, hasta la escuela misma. El objetivo de largo plazo deberá ser el lograr el involucramiento definitivo de la sociedad en el proceso educativo.

Finalmente, a nivel internacional y en los foros correspondientes, el gobierno deberá seguir promoviendo esquemas de libre comercio con el propósito de asegurar el acceso de nuestros productos a los mercados internacionales. Sin la satisfacción de este requisito, la viabilidad de toda economía abierta queda vulnerada.

Trabajando en estos aspectos, el gobierno sentará las bases para promover una industria competitiva y una economía en crecimiento, al tiempo que consolida su nueva función en los procesos económicos. Una economía abierta y en crecimiento, por otra parte, obligará a la reconfiguración de instituciones políticas que amplíen los espacios de participación y

representación que una sociedad cada vez más compleja y diversa irá demandando. En este sentido, las demandas por una mayor autonomía política estatal y municipal, así como por la desconcentración administrativa serán un reflejo de la nueva dinámica de crecimiento del país y de la diversificación de las fuentes de poder en la sociedad.

El cambio político que inevitablemente acompaña a la transformación económica deberá ir acompañado de un cambio institucional acorde con las nuevas realidades del país. En este proceso el gobierno deberá ir un paso adelante, pues sólo así se podrá asegurar la estabilidad política del país en su tránsito hacia un sistema más abierto, tanto en lo económico como en lo político.²⁷

A lo largo de este capítulo hemos dado a conocer los cambios que ha habido en las últimas cuatro décadas y lo que podemos concluir es que México se ha enfrentado a una serie de problemas económicos, políticos y sociales. Estos problemas bien que mal cada gobierno o sexenio han tratado de sanar los puntos más dañados o lo más urgentes para salvar la economía a base de programas o estrategias.

Pero talvez las estrategias o reformas a la economía no sean las adecuadas. A lo largo de estas cuatro décadas el gobierno no ha aprendido a llevar acabo una estrategia para una economía sana.

Los retos para una mejor política económica seguirán llegando conforme la economía y sobre todo las necesidades del país así lo requieran. Seguiremos en un mundo cambiario que requerirá de nuevas formas, reglas para seguir siendo competitivos.

²⁷www.monografias.com/trabajos6/lacali/lacali.shtml#competitividad

CONCLUSIONES

Hemos visto a lo largo de este análisis el comportamiento de la política económica mexicana. Durante los años setenta México tuvo auge en el comercio exterior, al menos sus exportaciones eran mayores que sus importaciones. A principios de los años ochenta México empieza a tener problemas económicos. El comercio era guiado por El Ejecutivo Federal. En el Gobierno de Luis Echeverría se da por primera vez un choque entre la élite industrial y el Gobierno, éste acaparaba el comercio y la toma decisiones para las relaciones y el comercio internacional. El sector privado empieza a hacer presión y finalmente el gobierno apoyó a la industria mexicana.

Después de varios años de endeudamiento externo, de déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos México decide entrar a la apertura comercial y cambiar el giro de su política económica y entrar al mundo de la globalización. Con este cambio se disminuyeron aranceles y se eliminaron los permisos previos a la importación. México llegó a formar parte de varios Tratados Comerciales, actualmente con 11 países, pero el más importante, el TLCAN. Con la entrada al pacto, el nuevo reto implicó que los empresarios nacionales que no produjeran de manera eficiente desaparecerían rápidamente del mercado frente a la competencia internacional.

Antes de la incorporación de México al Tratado se crea un apoyo a la pequeña y mediana industria “Los Programas de Fomento a las Exportaciones “, en efecto, la industria mexicana tuvo más y mejores oportunidades para importar y exportar sus productos terminados a bajas tasas arancelarias, y por consiguiente la economía de México mejoró pero en el 2001 la industria recae con lo establecido en el artículo 303 del TLCAN. Un

poco tarde el gobierno crea un nuevo programa llamado PROSEC (Programa de Promoción Sectorial) el cuál permitió continuar ayudando a las empresas con Programa Pitex y Maquila para seguir importando y exportando con bajo arancel de importación. Sin embargo hace falta mucho por hacer dentro de éste Programa, como por ejemplo reglamentarlo. Dicho programa seguirá sujeto a varias reformas ya que provoca dudas como por ejemplo si un productor podrá sus productos integrar o no a un sector y si éste no existe habrá que adherirlo a la lista de sectores una vez solicitándolo a la Secretaría de Economía para que lo autorice. Se propone las leyes y normas sean más comprensibles con el fin de que sean más claras para los usuarios y evita confusiones entre los empresarios nacionales. Asimismo seguir con las negociaciones comerciales del TLCAN para que México se siga preparando y llegar a ser un país competitivo.

La buena estrategia de una política económica es la clave para el mejoramiento de una economía sana México empieza a ser un país competitivo sin embargo deberá seguir trabajando y estar alerta para los nuevos cambios políticos y económicos que se avecinan.

INDICE BIBLIOGRAFICO

Cárdenas , Enrique “ La política Económica de México en 1950-1994.” Fondo de Cultura Económica. México 1996.

Labra M, Armando “ Para entender la economía mexicana” Editorial Diana México 1990.

Huerta, A. “ La política neoliberal de estabilización económica en México. Límites y alternativas.” Editorial Diana, México 1994.

www.economia.gob.mx/p=719.

Reyes Díaz Leal, Eduardo “Importaciones Temporales. Fomento a las exportaciones” Bufete Internacional, Asesores de Negocios internacionales. Universidad de Asuntos Internacionales. 1995 , México.

Reyes Díaz Leal, Eduardo. “ Introducción al Comercio Exterior “ Universidad de Asuntos Internacionales, México 1997.

www.impuestum.com/noticias/2076.html

Lazamo Espinoza, Enrique “Política Económica en México” Ed. Diana México 1986.

www.unam.mx/publicaciones/etp/num6/95.htm

Rubio, Luis “¿Cómo va afectar a México el TLC? Fondo de Cultura Económica , México 1996.

Alvares Galván, José Luis y Enrique Dussel Peters “Causas y efectos de los programas de promoción sectorial (PROSEC) en la economía mexicana: un segundo TLCAN para países no TLCAN. Comercio Exterior.

Secretaría de Economía “Conozca los programas de promoción sectorial”

www.secofi.dgsce.gob

Dussel, Enrique “El TLCAN y el desempeño de la economía mexicana” México 2000.

www.conectando.org.sv/estrategia.