

1  
2ej

**Universidad Nacional Autónoma de México**

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**"La inserción de México en el contexto internacional emergente de 1980-1988".**

**Tesis profesional que para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales presenta:**

**Alma Delia Acosta López**

**Director: Dr. José Germán Cabra**

**Ciudad Universitaria, abril, 1996.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

## Agradecimientos:

Mi reconocimiento para el Lic. Mario Luis Fuentes, por su apoyo académico y por su ejemplo de compromiso con México; al Dr. José Germán Cabra quien ha sido director de este trabajo, mi más sincero agradecimiento, su paciencia y confianza que me han permitido realizarlo; extendo mi gratitud al prof. Jorge A. Lumbreras Castro, quien con su apoyo y fe en mi persona, me dio fuerzas para terminar el trabajo.

Asimismo, agradezco a los profesores Alejandro Chanona, Consuelo Dávila, Ignacio Martínez Cortés y Javier Zarco Ledesma, quienes con sus orientaciones y correcciones enriquecieron la presente investigación.

Expreso mi compromiso y lealtad permanentes con la Universidad Nacional Autónoma de México por haberme otorgado la posibilidad de superarme.

La autora asume total responsabilidad por cualquier error de interpretación u omisión.

**A mi madre quien creyó en mí a pesar de todo y de todos**

**A mi padre por su defensa incondicional**

**A mis hermanos y a Frida Carolina**

# **La inserción de México en el contexto internacional emergente de 1980-1988.**

## **Introducción**

### **1. Política interna y externa del gobierno mexicano 1945-1980**

#### **en materia de comercio exterior**

1

##### 1.1. Antecedentes

3

##### 1.2. La teoría de la Cepal

8

##### 1.3. El modelo de sustitución de importaciones

17

##### 1.4. Política de comercio exterior de México 1945-1982

26

##### 1.5. Resultados generales

50

### **2. Características de la realidad**

#### **internacional 1980-1988**

61

##### 2.1. La revolución científico-tecnológica

63

##### 2.2. De la bipolaridad a la multipolaridad

68

##### 2.3. Pensamiento teórico: interdependencia y globalismo

71

##### 2.4. Población y deterioro ambiental

78

##### 2.5. Las tendencias integracionistas

82

##### 2.6. Incidencia del contexto internacional en

##### la política exterior mexicana

90

<b>3. La inserción de México en el contexto internacional emergente de los años ochenta</b>	99
3.1. Antecedentes inmediatos: la crisis de 1982	101
3.2. La política exterior mexicana en los ochenta	106
3.3. Estrategia económica a partir de 1982	113
3.3.1. Objetivos, estrategia y políticas comerciales del gobierno mexicano a partir de 1982	123
3.4. Evaluación general de los resultados	148
Conclusiones	160
- Bibliografía y hemerografía	167

**TESIS**

**COMPLETA**

## **Introducción:**

La elaboración de este estudio se propone explicar el camino que siguió México en su política de comercio exterior durante la transición de un período de crisis económica, a otro de profundas reformas al interior del país y de apertura al exterior.

Esto mediante tres objetivos principales: a) hacer un recuento de la política comercial de México desde 1945, analizar someramente cuáles fueron sus principales características, cuáles fueron los factores que influyeron en su aplicación, explicar su desarrollo y sus resultados; b) por medio de un análisis descriptivo, realizar un esfuerzo de esquematización acerca de la velocidad y la profundidad de los cambios ocurridos en el entorno internacional, limitándonos a los años 1980-1988, sin dejar por ello de retomar los movimientos de la "globalización" en años anteriores y/o posteriores; c) estudiar uno de los aspectos de la nueva agenda para el desarrollo nacional, como parte integral de la estrategia mexicana para su actuación mundial: el comercio exterior, examinar los cambios operados, las iniciativas introducidas, así como los problemas y las oportunidades que con ello han surgido.

Esta investigación parte de una hipótesis: si el orden internacional que comenzó a formarse en los ochenta, implicó una serie de transformaciones, que no sólo fueron políticas sino que contrajeron un reordenamiento estructural en los supuestos y procesos de la economía mundial, y que asimismo se significaron por el surgimiento de nuevas fuentes de creación de riqueza, por una necesidad del intercambio comercial y por nuevos patrones de acercamiento entre las economías, -factores que constituyeron en conjunto la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo-, entonces esta serie de cambios incidieron decisivamente en la generación de un desempeño distinto en la política económica mexicana -y en especial en la política exterior- que le permitieran al país responder a esta

dinámica mundial.

La política de sustitución de importaciones aplicada en México desde la década de los cuarenta, se mantuvo por un tiempo excesivo y, paralelamente, el contexto internacional cambió; por ello fue indispensable cambiar la estrategia y las acciones en algunos sectores de la política económica interna y de la política exterior. De esta última, una herramienta esencial fue el comercio exterior; era necesario fomentar las exportaciones y buscar la mejor inserción posible en los mercados mundiales.

Así, se inició un período de constantes y rápidas modificaciones en la política comercial mexicana encaminadas a aprovechar los cambios que se estaban y/o están produciéndose en el exterior y eliminar, al mismo tiempo, las barreras que obstaculizaban los objetivos económicos nacionales.

El nivel de este trabajo es de carácter técnico-descriptivo<sup>0</sup>, por lo que el tipo de investigación se circunscribe a la descripción, el análisis y la comprobación de una hipótesis general; se propone así, con los elementos de análisis y descripción de los temas a tratar, presentar un enfoque interdisciplinario, característica fundamental de la disciplina de las relaciones internacionales.

---

<sup>0</sup> Con este binomio se hace referencia al tipo e interés de la investigación que aquí se desarrolla. Técnico por emplear una serie de datos estadísticos y referencias que son utilizados para fundamentar causalmente las proposiciones y análisis expuestos a lo largo del trabajo; descriptivo porque el tipo de investigación tiene la finalidad de dar cuenta de manera ordenada y sistemática de los elementos que constituyen un objeto de estudio, en este caso, los cambios desarrollados en la política económica y en la política comercial de México en relación a la serie de transformaciones generadas en el contexto internacional durante los años ochenta.

Estudiar la inserción de México en el contexto comercial internacional emergente de los años ochenta, remite hacia la aplicación de conocimientos de varias disciplinas como son la economía, la historia, la administración pública principalmente, así como comprender con mayor claridad, la importancia del comercio exterior como una de las prioridades de la política exterior en México.

Mediante el presente trabajo se propone pues, establecer aquéllos elementos que permitan una comprensión global acerca de lo acontecido en la vida nacional mexicana durante el período que va de 1982 a 1988 e insertarlo dentro del contexto internacional, esto es, el fin de la tensión internacional -guerra fría- y el inicio de un nuevo proceso de ordenamiento mundial; todo ello, como el marco general que permita obtener los suficientes elementos para construir una explicación de un objeto de estudio particular que es precisamente la importancia del comercio exterior en el marco de la política exterior.

De inicio cabría la necesidad por establecer un deslinde metodológico, este trabajo no se refiere al tratamiento y confrontación de una especificidad fenoménica frente a un paradigma teórico; si en cambio, trata de la descripción analítica de un momento de la historia del país, en el cual se definen precisamente algunas de las coordenadas de un nuevo modelo de desarrollo y su impacto en la generación de una política comercial distinta con el exterior; en este sentido, trata del examen de una problemática en dos momentos:

- a) El primero de ellos estaría referido a las condiciones generales de orden nacional e internacional, en donde se definen las características de las que surge la nueva

política comercial.

b) A partir de considerar esta serie de elementos, que definieron la instauración y el curso de una nueva política de desarrollo basada en las potencialidades del país y en las condiciones del contexto internacional, se establecerán puntualmente algunas de las relaciones existentes entre la política económica y la política exterior de México, con el objetivo específico de trazar sus congruencias y sus distancias.

Esta investigación es importante porque es necesario conocer dentro del campo de estudio de las relaciones internacionales cuál es el papel que desempeña o pueden desempeñar los elementos, tendencias y contradicciones del contexto internacional en la política exterior de un país, en este caso, México. Asimismo, poder aplicar los conocimientos adquiridos durante los estudios realizados.

De ahí que el interés que rige esta investigación es académico, resultaría enriquecedor un trabajo que pudiera abarcar al interior del país, el conjunto de elementos que confluyeron en la elaboración de una política económica nacional a la vez de intentar comprender cómo los principales lineamientos de la política exterior (comercial), -estrategia y acciones- en cierta medida correspondieron a influencias tanto internas como externas.

La meta perseguida es abrir espacios de conocimiento que aunque ya muchas veces estudiados no incluyen la conjunción de distintos aspectos requeridos para realizar un análisis sobre la relación, coherencia o bien contradicciones entre la política interna de un país y el contexto internacional en general.

El tema a desarrollar es objeto de estudio de las relaciones internacionales y pretende ser una aportación dentro del amplio campo de investigación de la materia. De igual forma, se busca la participación en la esfera académica de la Universidad para corresponder con el trabajo, a la educación que dicha institución ha tenido a bien brindarme.

Es necesario acotar que el método de exposición de este trabajo tiene dos puntos de partida, el primero consiste en un enfoque temporal que se divide en dos periodos: 1) 1945-1982 y 2) 1982-1988; ambos si bien se alcanzan y entrecruzan en los dos primeros capítulos, en realidad están sujetos a un corte comprensivo, en el cual se especifican los cambios acaecidos en las variables y núcleos del comportamiento económico y político del país.

El primer periodo tiene la función de exponer en lo general, los supuestos del desarrollo económico y social presentes en el denominado «modelo de sustitución de importaciones» y cómo emergen a fines de los años setenta y principios de los ochenta algunas de sus contradicciones que para el siguiente periodo, llevarían, especialmente a partir de 1985 a institucionalizar las políticas de un nuevo proyecto de desarrollo para México.

Por otra parte, el periodo que va de 1982 a 1988 se analizará en dos partes: 1) contexto internacional y 2) política comercial, esto con la finalidad de precisar algunos referentes en torno del proceso de toma de decisiones en el país en esa materia, para finalmente hacer una evaluación general de la política comercial mexicana a partir de 1983, en base a los objetivos nacionales que entonces se propusieron. El orden del capítulo, por lo tanto, seguirá esta lógica de análisis que se desarrolló en la intencionalidad de que el

lector pueda tener una mayor claridad en el manejo de los tiempos y así de las dinámicas y procesos de cambio en las políticas y sus condicionantes históricas.

## Capítulo I. Política interna y externa del gobierno mexicano 1945-1980 en materia de comercio exterior.

Este capítulo se orienta a trazar ejes de interpretación sobre determinados acontecimientos en la segunda posguerra, se toman básicamente dos categorías de análisis: política exterior mexicana en comercio exterior y política interna<sup>1</sup> de apoyo al comercio exterior por parte del gobierno mexicano, desde la perspectiva del modelo de sustitución de importaciones introducido en México y en varios países latinoamericanos en este período.

Se pretende explicar de manera general los aspectos fundamentales que permearon el comercio exterior mexicano, analizar cuál fue la estrategia y las acciones en este rubro y sobre todo, cuáles fueron los principales efectos sobre la economía mexicana; esto con el fin de sentar los antecedentes de la política en comercio exterior de México a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta.

---

<sup>1</sup> Cabe aclarar que si bien estas dos clases de política, podrían ser parte de una sola, para los efectos de este trabajo es preciso distinguir entre la política exterior mexicana en comercio exterior y la política interna de apoyo al comercio exterior, en el entendido de que ambas políticas están estrechamente relacionadas y que en general no pueden existir una sin la otra. La política exterior en comercio exterior sería aquella en que las decisiones de política están orientadas a definir los nexos comerciales que sostiene el país con otros países; en este renglón se encuentra la política arancelaria, la política de promoción de productos en el exterior, las acciones unilaterales de cierre o apertura comercial, las restricciones impuestas al comercio de otros países; es decir son decisiones de política que impactan directamente las relaciones comerciales del país con otros países. Por su parte, la política interna de apoyo al comercio exterior es aquella en que las decisiones de política tienen como finalidad impulsar la producción de diferentes tipos de bienes para tener una mayor capacidad exportadora, en ese renglón se encuentran la política industrial, la política de infraestructura productiva, el régimen fiscal y monetario, el apoyo por insumos a la producción, y las políticas de desregulación. Es importante subrayar que esferas decisionales como la política monetaria y la política fiscal están profundamente relacionadas a las decisiones de política que se establecen en materia de impulso al comercio exterior.

La segunda guerra mundial trastocó el comercio internacional, esto indujo a varios países de América Latina a aprovechar el ambiente favorable en el exterior, lo cual aunado a la influencia de la teoría cepalina, inician un proceso de desarrollo llamado de sustitución de importaciones -cuyo principal elemento sería la protección-, con la finalidad de lograr la industrialización de sus economías.

Sin embargo, dicha política no fue bien aplicada, llegando en algunos casos a desvirtuar los objetivos iniciales, al transformarse en un patrón de protección excesiva e irracional. Asimismo, se intentará explicar de manera concisa, los principales elementos que conformaron el modelo de sustitución de importaciones introducido en México a mediados de la década de los cuarenta.

Con base en el estudio sistemático de los aspectos relevantes del comercio exterior mexicano en el período 1945-1982 se tendrá el origen para comprender el problema de desequilibrio externo, el déficit gubernamental y el endeudamiento externo que dieron lugar a la crisis económica de 1982.

En este orden de ideas, el siguiente espacio a tratar será el análisis de la decadencia del modelo de sustitución de importaciones y el surgimiento de una nueva estrategia de ajuste económico así como una nueva estrategia de industrialización y de comercio exterior.

Cabe aclarar que para los fines de este trabajo se dará prioridad al tema de comercio exterior, por lo que los demás temas se retomarán sólo cuando sea pertinente y únicamente para complementar el estudio a realizar. Asimismo, no es el fin exponer en totalidad ni en forma extensiva los puntos señalados.

## 1.1. Antecedentes.

Las ventajas económicas de la segunda guerra mundial para el país fueron significativas "por primera vez el país se encontraba ante la posibilidad de impulsar una industrialización sustitutiva"<sup>2</sup>; esta visión del desarrollo se instaló a partir de una enorme confianza en los efectos positivos de la introducción de maquinaria y equipo, de la urbanización y de un sentido de progreso que hizo del crecimiento, de la industrialización y de la estabilidad política, los grandes referentes del futuro promisorio del país; en efecto, el gobierno cardenista se...

«vincula con la nueva tendencia de desarrollo del capitalismo que se caracteriza por las políticas de sustitución de importaciones que favorecen la industrialización de países como México, Argentina y Brasil y la intervención del Estado en la economía con lo cual el Estado asume el papel de gestor del desarrollo económico».<sup>3</sup>

En este momento, las condiciones tanto externas como internas resultaron ser ventajosas: debido a que los países industrializados se encontraron primero inmersos en la segunda guerra mundial y posteriormente destruidos o en la transición de una economía de guerra a una civil, la producción de productos manufacturados disminuyó a nivel internacional, a la vez que se dio un aumento en la demanda de bienes primarios...

«el final de la gran depresión de los años treinta y el inicio de la segunda guerra mundial determinaron las opciones y los límites al desenvolvimiento de la economía nacional. Después de una década de enfrentar mercados internacionales

---

<sup>2</sup> Torres, Blanca. *Historia de la revolución mexicana*, tomo 19, p. 6.

<sup>3</sup> Saldívar, Américo et al. *Historia de México en el contexto mundial*, p. 82.

deprimidos, las exportaciones nacionales de nuevo encontraban una situación favorable». <sup>4</sup>

Este estado de cosas trajo consigo para países como México que:

1. Aumentaran sus exportaciones (posibilidad de exportar a Centroamérica y a Estados Unidos); los países en conflicto se dieron a la tarea de transformar a un ritmo constante sus economías para hacer frente a las necesidades que supone la envergadura de un conflicto como el de la segunda guerra mundial, por lo que demandaron bienes de consumo de baja o mediana elaboración técnica, materias primas e insumos para la industria.
2. Crecimiento del ahorro interno (que sería aprovechado en inversiones). Los capitales se quedaron en el país, la demanda de bienes en el exterior incrementó el margen de utilidades para las empresas, imprimiendo un sello de multiplicación económica; las políticas del gobierno apoyaron esta fase expansiva de la industria por medio del sistema financiero, régimen fiscal, insumos y salarios, con lo que el ahorro pudo transformarse en inversiones.

«el impacto de la guerra mundial dio lugar, además, a que por primera vez se encontrase el país ante la posibilidad de impulsar una industrialización sustitutiva. El ahorro forzoso inducido por el conflicto bélico, y la experiencia de crear y desarrollar algunas industrias medianas y pesadas con la ayuda externa, fomentó las expectativas que tomarían cuerpo más adelante en los planes y proyectos de industrialización» <sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Trejo Reyes, Saúl, *El futuro de la política industrial en México*, pp. 25-26.

<sup>5</sup> Torres, Blanca, op. cit., p. 6.

3. Crecimiento del mercado interno; la industrialización trajo consigo, el incremento del ingreso, y en sí del producto nacional, con ello la producción de satisfactores logró crecer «hacia dentro» del país, con base en la ampliación de la demanda efectiva.
4. Disminución de la competencia externa (cierre de los mercados europeos y concentración de la industria norteamericana en la industria bélica). Además las políticas proteccionistas, vinieron a formalizar una situación que inició como un contexto mundial; de esta forma, las empresas vieron asegurado un mercado para sus productos y los incentivos para la inversión productiva.

«Con estas bases se lanzó el país al auge industrial al contar con la protección automática de la guerra que canceló las posibilidades de competencia en el mercado interno de productos asiáticos, europeos y norteamericanos... y la protección adicional de la nueva legislación que brindaba todo tipo de apoyos a las empresas»<sup>6</sup>

5. Aumento de precios de los productos debido a la escasez; este fenómeno de insuficiencia de oferta, dentro de ciertos límites incrementa la tasa de utilidad de las empresas y del comercio, motivando el ritmo de producción y de búsqueda por nuevos mercados.

«el período gubernamental de Manuel Avila Camacho se vio influido en todos sus aspectos por la segunda guerra mundial: hubo escasez de diversos

---

<sup>6</sup> Saldívar, Américo, op. cit., p. 145.

bienes necesarios, elevación de precios, euforia económica»<sup>7</sup>

6. Regreso de capitales nacionales y extranjeras en busca de mejores condiciones de inversión (estabilidad, mano de obra y materias primas baratas). El abaratamiento del costo del dinero y su consecuente disponibilidad para la producción, el proceso urbanizador que arrojaba una creciente mano de obra a las ciudades, el apoyo que significó el sector agropecuario «en un fenómeno de extracción de recursos», y las ventajas del tipo de cambio, fueron algunos de los elementos que hicieron rentable y atractiva la inversión en México.

«a consecuencia de la guerra, ocurrió un inusitado aumento en el medio circulante, que coadyuvó en gran parte a la devaluación sufrida por el peso mexicano pocos años después. Este incremento en los medios de pago se debió al regreso de capitales nacionales que se encontraban fuera del país y a la llegada de capitales extranjeros en busca de condiciones que no podían ofrecerles las naciones participantes en la guerra».<sup>8</sup>

Estas variables en la economía mundial y las políticas gubernamentales hicieron que se desarrollara la idea en México, al igual que en varios países latinoamericanos de que existían las condiciones suficientes para emprender el camino hacia el desarrollo, esto generó una serie de expectativas que fortalecieron decisivamente la política de industrialización.

«La guerra no sólo estimuló el nacionalismo y la aceptación de sacrificios en el pueblo sino que creó condiciones favorables para acelerar la industrialización, la

---

<sup>7</sup> Chapoy, Alma, *Ruptura del sistema financiero internacional*, p. 160.

<sup>8</sup> *Idem.*

exportación y la acumulación capitalista»<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Saldívar. Américo, op. cit., pp. 144-145.

## 1.2. La teoría de la Cepal.

«La segunda guerra mundial permitió el inicio de la industrialización sustitutiva en los países de América Latina y la rebelión intertemporal del estructuralismo cepalino la promovió y encauzó, rompiendo con el esquema neoclásico de especialización internacional basado en el criterio de la ventaja comparativa estática y en la política de libre comercio. Con ello se abrió la vía al Estado como planificador y promotor del desarrollo, como único camino para alcanzar la industrialización de los países de América Latina y romper con los esquemas de economías dependientes primario-exportadoras».<sup>10</sup>

La importancia de la Comisión Económica para América Latina (Cepal)<sup>11</sup> para los países latinoamericanos fue relevante pues influyó en importante medida en las políticas económicas introducidas en aquellos años; con su teoría del desarrollo y la idea generalizada en los primeros años, después de terminada la guerra, de que se tenían las condiciones necesarias para salir del subdesarrollo, empezó una época de optimismo que sólo décadas más tarde terminaría con serios problemas.

«El valor de una teoría del desarrollo económico pareció estar asegurado desde el momento mismo de su constitución en los años cuarenta y cincuenta, cuando influyó en el pensamiento de los políticos del desarrollo. En América Latina parece haber dejado su huella -en la relación entre teoría, estrategia y praxis del desarrollo económico- la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)... ocupó una posición pionera en el análisis sistemático de los problemas económicos

<sup>10</sup> Villareal, René, *La contrarrevolución monetarista*, p. 14.

<sup>11</sup> La CEPAL fue creada en 1948 en el seno de las Naciones Unidas con el fin de promover el desarrollo económico de la región. Se encargaría de realizar estudios sobre la situación económica de los países latinoamericanos, prestarle servicios de asesoramiento a los gobiernos y proponerle soluciones para el desarrollo del comercio intrazonal, así también, se encargaría de coordinar actividades con organismos especializados e integrar la economía de América Latina con la del resto del mundo.

latinoamericanos, y gozó de gran prestigio internacional». <sup>12</sup>

Durante sus primeros estudios sobre la situación económica latinoamericana, la CEPAL realizó una crítica a la teoría ortodoxa del intercambio internacional, la cual suponía que el libre comercio por sí mismo se encargaría de corregir las desigualdades en la remuneración de sus factores de producción y que mediante la división internacional de la producción se llegaría al desarrollo. <sup>13</sup>

Raúl Prebisch, uno de los principales teóricos de la corriente cepalina, desarrolló como respuesta a dicha teoría, la *Ley del deterioro de los términos de intercambio*, por medio de la cual expuso los defectos y desventajas de la teoría neoclásica en lo que toca a la especialización internacional de la teoría de la ventajas comparativas.

Raúl Prebisch demostró que la división internacional del trabajo trae ventajas sólo para los países del centro y que la nueva realidad internacional hacía necesario un replanteamiento de la relación entre centro-periferia. <sup>14</sup>

La teoría Prebisch-Cepal indicó que la tendencia al deterioro en los términos de

---

<sup>12</sup> Koning, Wolfgang, "Relación entre teoría, estrategia y praxis del desarrollo económico: la industrialización latinoamericana en el contexto internacional", en revista *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XXV, núm. 4, abril-junio 1985, p. 372.

<sup>13</sup> Vid. Villarreal, René, *La cantrarrevolución...* Op. Cit, cap. VI.

<sup>14</sup> El concepto del sistema centro-periferia» fue estudiado en las ideas iniciales sobre el subdesarrollo, presentes en ciertos documentos claves publicados por la CEPAL en sus comienzos. Tales documentos son: *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* y el *Estudio económico de América Latina*, 1949. Se concibe que centros y periferia se constituyen históricamente como resultado de la forma en que el progreso técnico se propaga en la economía mundial. Centros se consideran las economías donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción; la periferia, en cambio, está constituida por las economías cuya producción permanece inicialmente rezagada, desde el punto de vista tecnológico y organizativo. La estructura productiva del centro es homogénea y diversificada, mientras la estructura productiva de la periferia es heterogénea y especializada. Vid. Rodríguez, Octavio, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, cap. 1.

intercambio se explica por el progreso tecnológico y las condiciones socioeconómicas específicas en el centro y en la periferia, lo que significa que sea precisamente ese deterioro el principal obstáculo para el desarrollo.

Según la teoría cepalina, la industrialización sería el medio para salir de la situación de subdesarrollo en que se encontraban los países latinoamericanos, además de que existían condiciones para llevar a cabo tal política; sin embargo, reconocía la existencia de varios obstáculos que habría que superar:

Una agricultura poco desarrollada; la dependencia respecto a las industrias extractivas y a la producción de cosechas en monocultivo para las que sólo existen mercados convenientes en ultramar. Asimismo, el nivel generalmente bajo de los ahorros nacionales; las condiciones primitivas de vida de la población económicamente inactiva y las condiciones inadecuadas de vida de la mayoría de la población económicamente productiva.

Aunado a ello, los métodos técnicos atrasados en la industria y en la agricultura, en las minas, en las finanzas, en el comercio y en los medios de transporte; los salarios bajos, la escasa productividad, el insuficiente poder adquisitivo y la falta de empleo; la inequitativa distribución de los ingresos; la deuda extranjera que era un factor considerable en las obligaciones nacionales; la balanza de pagos desfavorable en muchos países y la balanza comercial negativa en algunos; los sistemas fiscales, presupuestales y de impuestos inadecuados para satisfacer las crecientes demandas de la economía; la falta de liquidez de las economías latinoamericanas; las condiciones cambiantes, políticas, sociales y culturales.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Hodara, Joseph, *Prebisch y la Cepal, sustancia, trayectoria y contexto institucional*, pp. 24-25.

Es con base a esta argumentación que una de las principales metas propuestas por la CEPAL fuera la industrialización de los países latinoamericanos vía sustitución de importaciones (ISI),<sup>16</sup> lo cual implicaba un cambio en la composición de las mismas.

Se concluyó que en los países del centro la demanda de las importaciones de productos primarios tendía a ser lenta en relación con el ritmo de crecimiento de su ingreso real; esto debido al progreso técnico en estos países que implica una mejor utilización de los insumos y del consumo. En este sentido, la mejor utilización de las materias primas implica una reducción en la demanda de productos primarios. Respecto al consumo, se tiene que el crecimiento del ingreso -hasta cierto límite- influye en la composición de la demanda, de alimentos usuales hacia una variada gama de bienes, como los servicios, donde la participación de los productos primarios es baja. Por esto, la demanda de importaciones primarias por parte de los países-centro es menor.

Por su parte, en los países de la periferia, la demanda de las importaciones depende de los cambios en la composición de la demanda que acompaña al aumento de ingresos y de los altos requerimientos de importación de insumos intermedios y de bienes de capital, resultantes de la especialización del aparato productivo de la periferia.

---

<sup>16</sup> «De acuerdo con Werner Baer la ISI es un intento de los países económicamente menos desarrollados por romper la división mundial del trabajo surgida en el siglo XIX y la primera parte del siglo XX. Según esta división, la América Latina (y la mayor parte de Asia y África) se especializó en la exportación de alimentos y materias primas, mientras que importaban bienes manufacturados de Europa y Estados Unidos. La sustitución de importaciones consiste en el establecimiento de fábricas para la producción nacional de bienes manufacturados que antes se importaban. Se siguió que todos los países industrializados después de la Gran Bretaña pasaron por un etapa de ISI; es decir, en todos ellos la mayor parte de la inversión industrial se hizo para sustituir importaciones. La ISI terminó cuando una proporción predominante de esa inversión empezó a canalizarse hacia la construcción de capacidad para la satisfacción de la nueva demanda nacional». Baer, Werner, "La sustitución de importaciones y la industrialización en la América Latina: experiencias e interpretaciones", en French-davis, Ricardo, *Intercambio y desarrollo*, lecturas de El Trimestre Económico, no. 38, FCE, 1981, p. 206.

Esta situación da como resultado que las importaciones del centro sean menores que las de la periferia, provocando la tendencia al déficit en el balance comercial de la periferia. Para evitar el desequilibrio comercial, la periferia deberá producir internamente los productos que son más demandados en caso de incremento del ingreso. Para ello es necesaria la industrialización.

«... los países latinoamericanos parecen encontrarse en condiciones de crecer tanto o más que los centros en su conjunto, dada la etapa de desarrollo en que la mayor parte de ellos se encuentra. La población crece con tasa mucho más alta, y su productividad, por ser relativamente baja, tiene un más amplio margen de crecimiento»<sup>17</sup>

Para que se lleve a cabo la industrialización de la periferia es necesario limitar la importación de las mercancías a cuya sustitución física se procede, y limitar asimismo la importación de otros productos que no son vitales, al menos temporalmente, para de esta forma, incrementar la importación de los bienes que sí sean necesarios para la producción sustitutiva.

En teoría, la sustitución de importaciones debería llevarse en tres etapas, a saber: 1) la etapa de sustituciones fáciles, esto es de bienes de consumo corriente; 2) la etapa de sustitución de bienes intermedios o de consumo duradero; y 3) la etapa de sustitución de bienes de capital, los cuales por ser de compleja fabricación requerían un mercado de dimensiones muy superiores a las que se tenían. Así, se tenía que una vez cumplida la primer fase, sobrevendría la necesidad de entrar a la siguiente fase.

---

<sup>17</sup> Prebisch, Raúl. *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, pp. 23-24; cit. por Rodríguez Octavio, Op. Cit., pp. 333-334.

«...idealmente considerada, la industrialización por sustitución de importaciones se visualiza como un doble cambio estructural; uno en la estructura productiva, y el segundo en la estructura de las importaciones; la adecuación y concomitancia de tales transformaciones, en tanto se logre con ellas preservar el equilibrio externo, son las que hacen posible la continuidad del crecimiento impulsado por la ampliación de la industria». <sup>18</sup>

De esta forma, la Cepal expuso las principales condiciones y/o características del proceso de industrialización, éstos serían: **a)** cuando la economía mundial alcanza cierto grado de maduración y/o cierto nivel de ingreso, la industrialización pasa a ser la forma necesaria y espontánea del desarrollo de la periferia; **b)** la sustitución de importaciones constituye la forma obligada de la industrialización periférica, y trae consigo, forzosamente un cambio en la composición de las importaciones; **c)** la tendencia al desequilibrio externo es inherente a la industrialización por sustitución de importaciones; **d)** durante la fase de industrialización se tiende a producir desempleo de la fuerza de trabajo; **e)** se originan asimismo desequilibrios intersectoriales de la producción y, **f)** las condiciones propias de la agricultura inciden de manera decisiva en estas dos últimas tendencias. <sup>19</sup>

Frente a lo anterior, los principales puntos a seguir propuestos por la teoría cepalina fueron:

- a) Industrialización y proteccionismo sano.
- b) El desarrollo de la agricultura como base para la industria.
- c) Aumento de la productividad y la ocupación.
- d) Programación de la sustitución de importaciones.

---

<sup>18</sup> Rodríguez Octavio, Op. Cit., p. 70.

<sup>19</sup> Rodríguez, Octavio, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, p.59.

- e) Especial cuidado a los salarios para evitar la reducción de la capacidad de consumo de las grandes masas.
- f) Equilibrar el intercambio desigual.
- g) Una adecuada intervención estatal.
- h) El comercio exterior tuvo especial importancia, bajo el supuesto de que era la fuente de las divisas para importar lo requerido para la industrialización, por ello debería diversificarse y fomentarse.

«cuanto más activo sea el comercio exterior de la América Latina, tanto mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo, mediante la intensa formación de capitales. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior sino de saber extraer de un comercio exterior cada vez más grande los elementos propulsores del desarrollo económico»,<sup>20</sup>

El principio de un proteccionismo sano significó que un proteccionismo en razonable medida, era indispensable para la industrialización. La justificación de la protección estaría dada en las diferencias de productividad entre los países desarrollados con respecto a los países en subdesarrollo.

Esta diferencia se debe, ante todo a la disparidad en cuanto a la población económicamente activa en los diferentes sectores (primario, secundario, terciario) así como por las condiciones tecnológicas con que se trabaja. Dicha diferencia se refleja en el intercambio internacional, pues los países subdesarrollados se tienen que enfrentar a la competencia externa desigual en cuanto a precios y calidad de las mercancías, que puede llevar a un grave desequilibrio en sus balanzas comerciales. Por tal motivo, la protección

---

<sup>20</sup> "Cepal: el desarrollo económico..." op. cit., p. 101.

tiene como objetivo compensar las diferencias de productividad.

«Esta necesidad de protección es ineludible en una juiciosa política de desarrollo y no conspira en forma alguna contra el comercio internacional siempre que se mantenga dentro de los límites exigidos por el mismo desarrollo. Dentro de tales límites, (...) la protección no disminuye las importaciones de un país en desarrollo, sino que cambia simplemente su composición en consonancia con las transformaciones estructurales de la economía nacional. Los derechos aduaneros disminuyen o eliminan algunas importaciones que se sustituyen por producción interna, y ello da lugar al aumento de otras importaciones de demanda muy elástica conforme crece el ingreso por habitante».<sup>21</sup>

El desarrollo de la agricultura como base para la industria, consistiría en un aumento del rendimiento de la tierra así como de su mecanización como medio para incrementar su productividad, reducir sus costos y aumentar los beneficios de su explotación. Esto se llevaría a cabo, principalmente mediante mayores inversiones en el sector así como de un mejor aprovechamiento de lo que ya se tiene.

En cuanto a la intervención del Estado en la economía, para la Cepal ésta no fue incompatible con la economía de mercado, al contrario, cumple el papel de dar curso y eficacia a su funcionamiento. De esta forma, la planificación estatal es considerada como requisito de la política de desarrollo, y a la vez, como condición necesaria del desarrollo mismo.

---

<sup>21</sup> CEPAL. (Raúl Prebisch). "En torno de las ideas de la CEPAL. Problemas de la industrialización en la América Latina", en Ffrench- Davis, Ricardo, *Intercambio y desarrollo*, Lecturas El Trimestre Económico, FCE, 1981, p.146.

Así, la teoría cepalina consideró, en su momento como las medidas más importantes de intervención estatal, en un régimen de iniciativa privada las siguientes:

- a) Las acciones tendientes a elevar el coeficiente de ahorro nacional, particularmente, a través de la política fiscal.
- b) La participación directa y la orientación del crédito, sobre todo en el mediano y largo plazo.
- c) La captación de recursos financieros internacionales, y su respectiva canalización hacia la inversión real.
- d) El diseño de un programa de inversiones que combine la inversión pública en infraestructura y en producción directa con la que deba realizar el sector privado.
- e) Las acciones tendientes a disminuir la vulnerabilidad de las economías periféricas frente a las fluctuaciones y contingencias exteriores.
- f) El diseño y continuo ajuste de una política de protección que oriente la industrialización sustitutiva a base de criterios de economicidad y prevea las necesidades de sustitución que el desarrollo trae consigo.
- g) La transformación de las condiciones de productividad existentes en los sectores rezagados de la agricultura y la paulatina traslación de los excedentes de mano de obra agrícola a las actividades modernas;
- h) La acción profunda y persistente en el campo tecnológico.

«La aceleración del desarrollo de la economía no puede ser por consiguiente un fenómeno espontáneo, que resulte exclusivamente de la operación de aquellas fuerzas, sino de la combinación de la iniciativa privada con la vigorosa acción del Estado...»<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> «En primer lugar, una proporción considerable de los recursos financieros internacionales tendrá que canalizarse mediante préstamos de carácter público. Por lo tanto, el Estado precisa tener una política de

### 1.3. El modelo de sustitución de importaciones en México.

El Estado mexicano delineó, particularmente desde la segunda mitad de la década de los años cuarenta, un modelo de desarrollo, el cual se fincó en la perspectiva de fomentar una economía con capacidad suficiente para lograr un crecimiento "hacia adentro" en diferentes órdenes, como el medio fundamental para la industrialización.

La segunda guerra mundial generó un ambiente favorable para la instauración del nuevo modelo de sustitución de importaciones. Al término del sexenio cardenista se reorientaron de manera fundamental las relaciones entre el gobierno y los sectores económicos del país, en este proceso al seno de la configuración estatal se establecerían condiciones políticas y normativas -derecho positivo- capaces de soportar un modelo instalado en un desarrollo concebido a partir de los recursos disponibles en el interior del país, y a partir de líneas definidas en las relaciones con los demás países, particularmente en el ámbito

---

inversiones para emplear estos préstamos así como los recursos de origen interno de que dispongan, y esta política no puede elaborarse independientemente de los requerimientos de la actividad privada... En segundo lugar, el Estado tendrá que procurar la elevación del coeficiente de ahorro nacional... En tercer lugar, el desarrollo económico de un país obliga por lo general a realizar una continua sustitución de importaciones por producción interna en la medida en que los mercados exteriores no puedan absorber, sin deterioro de la relación de precios del intercambio, las exportaciones necesarias para satisfacer toda la demanda de importaciones. Este proceso de sustitución requiere normalmente medidas de protección y fomento con el fin de estimular a la iniciativa privada y ponerla en condiciones de competir con actividades extranjeras de mayor productividad por su mayor densidad de capital y más fácil acceso a la técnica moderna. Hay que determinar lo que se ha de fomentar y la medida en que ello se justifica. Este es un tipo de intervención al que no ha podido escapar ningún país, latinoamericano, como tampoco pudo hacerlo en la historia ningún país en su primera etapa de industrialización. En cuarto lugar, la intervención del Estado es ineludible si se ha de atenuar la vulnerabilidad de la economía interna a las fluctuaciones y contingencias exteriores. En quinto lugar, la intervención estatal en el crédito para ampliar la falta de iniciativa privada, o para proveer de recursos adecuados al sistema bancario, puede tener influencia considerable en el desarrollo económico. El Estado facilita en este caso, las inversiones privadas y en otras llega a suplirlas o a asociarse con ellas cuando no son suficientes por sí solas, como ha sucedido en la industria siderúrgica en algunos países latinoamericanos. En sexto lugar, para referirnos sólo a los motivos fundamentales de una política de desarrollo económico, esta política exige del Estado una acción profunda y persistente en el campo tecnológico. CEPAL, *La cooperación internacional en la política del desarrollo latinoamericano*, publicación de las Naciones Unidas, serie conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973 (primera versión, 1954). Cit. Por. Rodríguez, Octavio, Op. Cit., pp. 360-361.

comercial.

Del Cardenismo provendría la capacidad gubernamental para reestructurar y cifrar nuevas condiciones y relaciones entre los grupos sociales; legitimidad, capacidad de convocatoria y movilización social, vía fuertes estructuras corporativas en el campo y las ciudades, representaron los sustratos políticos fundacionales de una época posrevolucionaria en que la institucionalización trascendería las reivindicaciones obreras y campesinas para dirigirse a otro espacio nodal en la vida de ese México que se colocaba frente a un acceso a la modernidad: los empresarios.

En conjunto, este sustrato político con sus instituciones, formas y códigos, en los orígenes formativos del sistema político mexicano, permitió generar la capacidad de maniobra gubernamental para cimentar un «proyecto» de país. El establecimiento de una directividad política se acompañó con una serie de propuestas y ordenamientos referentes a dónde se dirigiría la nación y a establecer espacios de acción de diferentes agentes políticos y económicos. El «proyecto nacional» como tal, se instaló con éxito tras un proceso de continuos cambios y movilizaciones sociales, la pacificación y vida institucional del país fue de la mano con una estrategia de avance en la cual se combinaron distintos elementos entre ellos, la política exterior.

Al margen del discurso gubernamental, el proyecto, centralizó la edificación de una «economía nacional», que requería constantes y crecientes apoyos por parte de las instituciones gubernamentales y a su vez, mecanismos adecuados de protección que garantizaran su avance; asimismo, centró la necesidad por consolidar una visión estratégica del desarrollo con base en los recursos del país, proceso creador de una imagen que identificó -en parte- la soberanía nacional con el origen de los poseedores de derechos de propiedad sobre los medios productivos, y a su vez, con la manera en que la

«economía nacional» podría restablecer su independencia frente a otras, particularmente los Estados Unidos.

Ello formó parte de una línea de continuidad en lo referente a la propia configuración institucionalizada del Estado mexicano; en una sociedad heterogénea y plural, devenida del proceso revolucionario (1910-1917), sujeta a múltiples contradicciones, la acción estatal quedó ubicada en un papel primordial en los términos, coordenadas y orientación del desarrollo; es decir, el Estado mexicano fue desde los orígenes de la vida institucional, fuente y principio de realización colectiva y paradigma del proyecto nacional.

De allí su capacidad y margen de maniobra para concretar una forma particular de dimensionar la política de desarrollo, cuyos alcances permearon de manera insoslayable el conjunto de actores políticos, económicos y sociales del país.

La administración del general Manuel Avila Camacho dio un giro a la imagen cardenista de México, basada en un campesinado semi-industrial-comercial por una imagen de un México industrial moderno. Aprovechándose de las ventajas internas y externas inició formalmente la instauración del modelo de sustitución de importaciones.

Algunos principios totales del modelo de sustitución de importaciones introducido en México consistieron en:

- a) Incremento cualitativo y cuantitativo en la ingerencia del Estado mediante diversos métodos de apoyo al desarrollo industrial: i) de asignación de recursos, tanto en su participación directa como empresario o bien como accionista o socio minoritario, en variadas empresas «de crecimiento múltiple y heterogéneo de «lo estatal», en

empresas públicas tendría que esperar a la década de los setenta»; ii) impositiva y iii) comercial.

- b) Creciente gasto público, en la perspectiva de que a través de la agregación neta de recursos en diferentes actividades económicas podía incidirse en los ritmos de crecimiento general y, asimismo, que a través de ese gasto podrían sentarse condiciones para establecer una planta productiva nacional que situara al país en las nuevas coordenadas del desarrollo -industrialización y urbanización-, y por tanto, con la capacidad instalada capaz de absorber demandas de empleo, ampliar el mercado interno y competir a nivel internacional.
- c) La política comercial orientada al fomento industrial consistió en modificaciones al sistema de protecciones arancelarias a la producción interna, con el fin de asegurar mercados a productores nacionales; así, se protegería la planta productiva y se garantizarían los excedentes necesarios para una mayor inversión, cuyo impacto agregado tendría repercusiones positivas sobre el ingreso y el ahorro y, por tanto, en los soportes de mecanismos ampliados de financiamiento. Asimismo, modificaciones en los precios oficiales o licencias de importación.

En este punto, cabe mencionar lo siguiente: la estrategia de protección no definió de inicio, una temporalidad y selectividad respecto a los productos sujetos a protección ni en los ritmos en donde se despejarían las ventajas normativa comerciales.

- d) La política crediticia se orientó a la canalización de ahorros externos e internos a las actividades industriales ya sea a través de Nacional Financiera como a través de la política de control selectivo del crédito de la banca privada. Este último

consistió en el esfuerzo dirigido a aumentar la proporción de cartera industrial y agrícola dentro del financiamiento concedido por las instituciones privadas de crédito, sobre todo los bancos de depósito. Estas instituciones están obligadas a establecer porcentajes mínimos de su cartera en inversiones industriales de medio y largo plazo que, en caso de no ser cubiertos, sólo pueden ser sustituidos por efectivo o por valores gubernamentales de bajo rendimiento. En este sentido, la orientación de recursos crediticios a la industria se completó con la asignación de inversiones públicas a obras de infraestructura, especialmente a las de apoyo industrial.<sup>23</sup>

- e) Mecanismo de estímulos fiscales a través del sistema financiero; subsidios en tasas impositivas y tiempos de pago fiscal; insumos cuya producción residía en empresas estatales, infraestructura, o bien absorción de deuda mediante préstamos cargados al erario público, fueron sólo algunos de los instrumentos, por los cuales, los empresarios «como privados» encontraron un sistema de preferencias y apoyos a fin de capitalizar y ampliar su dinamismo.

La política impositiva, orientada a la promoción industrial consistió en exenciones fiscales de los impuestos sobre la renta, importación, ingresos mercantiles y exportación, que se ofrecen a industrias nuevas y necesarias, por periodos de 5, 7 y 10 años, según las características de los productos manufacturados.

- f) La reforma agrícola llevada a cabo por Lázaro Cárdenas fue la base para el proceso de industrialización. En efecto, el desarrollo agrícola fue el elemento más dinámico de crecimiento económico durante el período 1940-1955, época que se

---

<sup>23</sup> Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana; retransición y perspectivas*, p. 224.

caracterizó por fuertes inversiones en irrigación y apertura de tierras, presentando un crecimiento de 7.4% mientras que las manufacturas presentaban un crecimiento del 6.9%. Se puede afirmar que desde 1936 el crecimiento del país fue impulsado en importante medida por el sector agrícola, pero a partir de 1957, cuando la sustitución de importaciones se encontraba en plena ejecución, el desarrollo estuvo a cargo del sector industrial.<sup>24</sup>

El sector agrícola contribuyó al desarrollo económico de México de la siguientes formas: i) llevó a México a una virtual autosuficiencia en la producción de comestibles y al hacerlo, suministró a la población en rápido crecimiento, de niveles más elevados de consumo alimenticio y mejores dietas; ii) su producción de varios inductos para el sector manufacturero creció rápidamente; iii) las exportaciones agrícolas se elevaron en más de 6% anual, en términos reales, a partir de 1940 y crecieron del 25 al 50% del total de los ingresos debido a la exportación de mercancías; los ingresos por exportaciones agrícolas se utilizaron para la importación de bienes necesarios para la industrialización; iv) una proporción de población rural que quedó disponible emigró hacia las ciudades donde fue ocupada. Esta migración mantuvo bajos los salarios y sostuvo altas las utilidades de las industrias y alentaron las inversiones adicionales; v) el sector agrícola transfirió parte de sus ahorros al resto de la economía mexicana. Esto a causa de la modificación de los términos de intercambio entre el sector agrícola y la industria; vi) por último, el creciente poder adquisitivo del México rural proporcionó un mercado de ampliación para los productos de la industria mexicana.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 217.

<sup>25</sup> Hansen, Roger. *La política del desarrollo mexicano*, pp. 81-82.

- g) En lo que a política monetaria y financiera se refiere, a partir de 1940 los objetivos fueron: la estabilidad de precios, tanto interna como externa, sobre todo a raíz de la devaluación de 1954. A partir de 1955, los precios se elevaron en menos de un 3% al año. La estabilidad se logró a través de: 1) una aplicación más vigorosa de los instrumentos monetarios y financieros desarrollados a partir de los años cincuenta y, 2) una creciente dependencia del financiamiento externo para cubrir el déficit del sector público. El principal instrumento de la política monetaria fue el control que el Banco de México ejerció sobre los requisitos legales concernientes a las reservas del sistema bancario privado. Se desarrolló además un sistema de controles selectivos del crédito destinado específicamente a reducir al mínimo los efectos inflacionarios del financiamiento deficitario del sector público y para impulsar el crecimiento en ciertas zonas clave de la economía. Por medio de las regulaciones a la reserva legal y la distribución de la cartera, el sistema bancario privado se vio obligado a adquirir proporciones crecientes de los principales valores del gobierno y otras clases de títulos públicos.
- h) Dentro de la política industrial destacan la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la Regla XIV de la Tarifa General de Importación. La primera se establece en 1945 y viene a ampliar los beneficios que otorgaba la Ley de Industria de Transformación de 1941. Bajo esta nueva Ley, se otorgaron amplias exenciones fiscales (impuestos a la importación, renta, utilidades, timbre, y contribución federal a gravámenes locales por 10, 7 o 5 años según fueran clasificadas de "fundamentales", de "importancia económica" y "otras" respectivamente. Mediante la Regla XIV se eliminan (total o parcialmente) los impuestos a la importación para maquinaria y equipo del exterior que tiendan a fomentar el desarrollo industrial del país. Cabe señalar que estas dos medidas fueron eliminadas a partir de 1975 al resultar ya ineficientes, y ante la aplicación de una racionalización a la

protección.

La estrategia mexicana de sustitución de importaciones puede desagregarse en varias etapas, que varían en nombre y años según el enfoque con que se estudie. De acuerdo con Juan José Huerta F.<sup>26</sup> ésta puede dividirse en:

1. Apertura al mercado mundial (1940-1959), cuyos objetivos fueron modernizar al país, ponerlo a la altura de los países más adelantados del mundo y sacarlo del atraso en que se encontraba. En esta etapa, el comercio exterior fue un elemento que sirvió para forzar el desarrollo capitalista del país y para formar un mercado de interés para las mercancías y los capitales externos.
2. Desarrollo estabilizador (1955-1970), cuyos objetivos consistieron en la estabilidad en todos los frentes económicos: de precios, de tipos de cambio, de comercio y de inversiones externas, mientras tanto se consolidaba la sustitución de importaciones.
3. Exportacionismo (1970-1976) en esta fase ya no fue tan relevante la estabilidad de los precios sino la lucha por ampliar el volumen de lo que se exportaba; en esa lógica tomaron importancia las medidas de estímulo a las exportaciones como fueron las bajas en los precios, los subsidios gubernamentales, las exenciones o devoluciones de impuestos, las ayudas para ferias y exposiciones, el libre cambismo con devaluaciones drásticas o minidevaluaciones continuas, las políticas de salarios bajos, y la creación de industrias maquiladoras, entre otras.

Mauricio Rossell<sup>27</sup> ha llamado a esta última etapa «desarrollo compartido» y agrega una

<sup>26</sup> *La política comercial mexicana frente al exterior*, pp. 93-101.

<sup>27</sup> *La modernización nacional y la inversión extranjera: un enfoque jurídico económico*, pp. 64-70.

más: el auge petrolero y la crisis económica de 1976 a 1982. En este lapso, la disposición de grandes yacimientos petrolíferos y el incremento en los precios del crudo permitió «relanzar al país a una vorágine de inversiones públicas que se expresaron en tasas de crecimiento elevadas», fueron tiempos de una enorme confianza, los ingresos del país provenientes del petróleo se multiplicaron; México tuvo en sus recursos naturales, la garantía para solicitar préstamos al exterior, destinados a la ampliación de la infraestructura instalada en la industria petrolera y en otras empresas públicas, así como para el apoyo «aunque en menor medida» de las empresas.

Sin embargo, el desarrollo de otras fuentes de energía, el descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo en el mundo, el atraso y las deficiencias estructurales del país, el incremento de las tasas internacionales de interés, y las contradicciones derivadas del crecimiento estatal derivarían en la explosión de la crisis de 1982.

#### **1.4. Política de comercio exterior de México 1945-1982.**

La política comercial mexicana durante el período 1945-1982 tuvo sus características especiales en cada etapa y período sexenal; sin embargo, en este trabajo se estudiará como la política comercial del modelo de sustitución de importaciones en conjunto, destacando sus particularidades fundamentales.

En cuanto a política de comercio exterior se refiere, en la vida institucional de este siglo, éste ha sido uno de los campos de estrategia y decisión más complejos y difíciles de cumplir, debido a que está directamente relacionada con múltiples factores económicos de origen interno y externo, que en ocasiones pueden ser impredecibles y que en muchas otras están al margen de los ritmos, tiempos y predicciones decisionales de orden nacional.

En ese sentido, la política de comercio exterior ha tenido que tomar en cuenta tanto el programa de desarrollo económico nacional como la realidad económica internacional, ya que es importante considerar el grado de vulnerabilidad de la economía con respecto al exterior.

La política de comercio exterior mexicana ha estado mezclada con el universo general y heterogéneo que encierra la política exterior. Si bien se llevaron a cabo varias medidas para fortalecer ese sector de relación mundial, éstas medidas fueron en un primer momento, orientadas hacia el interior del país, dejando en segundo término el factor externo.

La política exterior de un Estado es el principal instrumento del que se dispone para establecer relaciones de todo tipo con otras naciones; para ponerla en práctica ha sido

necesario tener claridad en los elementos con que se cuenta,<sup>28</sup> los objetivos que se persiguen, la estrategia y las acciones a realizar.

La política exterior de México al iniciar su vida independiente, tuvo una notoria proclividad, «fincada en precedentes, causas y motivaciones territoriales, militares, de presión e influencia», a defender los intereses nacionales internos a la vez que fue un mecanismo para enfrentar los distintos riesgos que dichos intereses históricamente han tenido.

De esta forma, la preservación y afirmación de la soberanía nacional ha tenido distintos significados, en un principio lo fue el sobrevivir como Estado independiente debido a los constantes intentos de España por recuperar su colonia, posteriormente, se presentaron las agresiones externas<sup>29</sup> por lo que la preservación del territorio nacional pasó a ser el objetivo principal.

Después de la revolución mexicana, surgieron otros principios que hasta el momento forman parte de los preceptos fundamentales de la política exterior mexicana: autodeterminación de los pueblos y la no intervención en los asuntos internos, condiciones esenciales para la seguridad nacional del país.

El período de la segunda guerra mundial significó para el país, la oportunidad para iniciar relaciones más estrechas con las demás naciones. Este fue el caso del vecino del norte,

---

<sup>28</sup> Tradicionalmente se considera que geografía, población, recursos naturales, capacidad industrial y tecnológica, fuerza militar, forma de gobierno y rasgos de las instituciones políticas son elementos de los cuales depende el comportamiento de un Estado en determinada situación; en ella existe también condiciones políticas, económicas y estratégicas que forman el marco dentro del cual se intentará lograr los objetivos nacionales. Reyes, Mauricio, "Política interna y política exterior en México desde 1950 hasta 1964", en *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, (compilación), El Colegio de México, p. 135.

<sup>29</sup> E. U. en 1848: Inglaterra y Francia en 1862.

con el que se fincó una reciprocidad mediante la política del «buen vecino»; así lo demostró el discurso pronunciado por Manuel Avila Camacho en su primer Informe de Gobierno en 1941:

«dentro del marco de la actividad interamericana, me es grato subrayar el estrechamiento de las felices relaciones que ligan a nuestro pueblo con el de los Estados Unidos de América. La política de buena vecindad preconizada por el presidente Roosevelt ha encontrado siempre en nosotros eco seguro, firme y cordial».<sup>30</sup>

Con respecto a Latinoamérica, México surgió como uno de los principales promotores del acercamiento y de la cooperación regional, apoyando la doctrina Panamericana; igualmente quedó subrayado por el presidente Manuel Avila Camacho en 1940:

«para guiar nuestros pasos por caminos seguros, ningún faro más luminoso en esta oscura confusión, que el ideal democrático en el interior y nuestra decidida adhesión internacional a la doctrina Panamericana...»<sup>31</sup>

En la década de los cincuenta y sesenta, México tuvo una significativa actividad en cuanto a política exterior se refiere, una de las principales líneas de acción en este periodo fue la labor en favor de la paz y el desarme que llevó a cabo en foros internacionales como la ONU o la OEA.

<sup>30</sup> Avila camacho; Manuel, Primer informe al Congreso de la Unión, el 10 de septiembre de 1941, en *La política exterior a través de los informes presidenciales*, p. 389.

<sup>31</sup> Avila Camacho, Manuel al hacerse cargo de la presidencia, el 10. De diciembre de 1940, en *Ibidem*, p. 382.

En este período también se desplegó una estrategia de relación con el resto de los países a través de la ONU en donde el país tuvo un papel activo y ocupó cargos de elección en el Consejo de Seguridad, en el Consejo de Administración Fiduciaria, en el Consejo Económico y Social y en la Asamblea General, presidida por el representante de México.<sup>32</sup>

En estos años, la política exterior pasó a asumir un nuevo papel: el de promover el crecimiento económico ya que, para esta época, soberanía significaba, desarrollo económico autónomo.<sup>33</sup>

«Los intereses económicos de casi todas las naciones (de las que quieren aumentar su riqueza, de las que procuran superar sus dificultades y desigualdades) definen otro objetivo esencial de la política exterior: contribuir al desarrollo económico. Esta tendencia se acentuó a partir de la segunda guerra mundial, cuando el mundo se dividió en dos bloques... Además con la industrialización asociada al desarrollo técnico, la política exterior se ha convertido en instrumento para que se cumplan las metas del crecimiento económico considerado parte medular del proyecto nacional en la mayoría de los países».<sup>34</sup>

Como ultra se menciona, con la guerra, México obtuvo algunas de las condiciones necesarias para emprender la industrialización; al acabar ésta, el nuevo escenario de la guerra fría hizo ver la necesidad de continuar con dicho proceso, por lo que se puso el interés en este objetivo y se encaminaron esfuerzos por obtener las máximas ventajas del

---

<sup>32</sup> Alemán Valdés, Miguel, Sexto informe al Congreso de la Unión, el 10. de septiembre de 1952, en *Ibidem*, p. 441.

<sup>33</sup> Ojeda, Mario, *op. cit.* p. 4.

<sup>34</sup> Reyes, Mauricio, "Política interna y política exterior en México desde 1950 hasta 1964", en *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, El Colegio de México, compilador: Humberto Garza Elizondo, pp. 137-138.

comercio exterior, tales como la inversión extranjera y el financiamiento externo:

«la historia también parece haber enseñado a México que el estar libre de toda dominación e intervención extranjera es un requisito básico para el desarrollo económico. La política actual de México en este aspecto proclama que el desarrollo interno solo puede ser alcanzado basándose en la autoayuda. El desarrollo económica y social es contemplado básicamente como una cuestión interna. La posición oficial es la de aceptar, por supuesto, asistencia técnica y económica externa pero sólo en aquellos términos que la conviertan en complementaria y no signifique subordinación política alguna».<sup>35</sup>

En resumen, para alcanzar la meta de promover el desarrollo económico durante este período, el gobierno mexicano utilizó como instrumento fundamental la política exterior, rubro que comprendía como uno de sus principales mecanismos para expandirse y desarrollarse, al comercio exterior o bien la política comercial.

«La política exterior busca mejorar los niveles de vida de la población nacional fortaleciendo las relaciones comerciales y financieras con el exterior, procurando mercados internacionales, estableciendo alianzas con naciones con más desarrollo, etc.»<sup>36</sup>

Los objetivos generales de la política exterior en materia comercial, planteados oficialmente, pueden definirse como sigue:

---

<sup>35</sup> Ojeda, Mario, México en el ámbito internacional, en *Foro internacional*, vol. VI, núms. 2,3. oct-dic. 1965 y ene-mar. 1966. p. 254.

<sup>36</sup> Reyes, Mauricio, op. cit. p. 138.

**1. Obtener una tasa de sustitución de importaciones amplia y sostenida:** por lo que se hacía necesario sancionar y formalizar este proceso sustitutivo mediante diferentes instrumentos que incrementaban el costo de las importaciones vía arancelaria o bien se restringía su entrada al país. El modelo instaurado se proponía sustituir primeramente los artículos de consumo; posteriormente, los artículos intermedios y, finalmente los bienes de capital. La idea era producirlos en el país para evitar su importación y por ende, disminuir el desequilibrio comercial.

**2. Racionalizar las importaciones:** reducir al mínimo las importaciones de artículos considerados como de lujo o innecesarios para dar prioridad a los verdaderamente necesarios. Mantener un nivel de importaciones de bienes de producción acorde con el ritmo de crecimiento industrial.

«... estamos procurando intensificar nuestro comercio exterior con el objeto de aumentar nuestras exportaciones y de satisfacer, merced a las importaciones más adecuadas, nuestra necesidad de maquinaria y de equipos para el desarrollo agrícola e industrial»<sup>37</sup>

**3. Diversificar el comercio exterior en cuanto a productos de exportación.** Se proponía dejar de ser un país netamente exportador de materias primas e introducir a la lista de productos de exportación, las manufacturas. En algunos casos se planteó limitar las exportaciones de materias primas y otros recursos naturales no renovables.

«la urgencia de suprimir las barreras impuestas por el capitalismo entre los países que producen predominantemente materias primas y los países que

---

<sup>37</sup> Ruiz Cortines, Adolfo, Segundo informe de Gobierno, 1o. de septiembre de 1954, en *México a través de los informes presidenciales*, SRE, 1976, p. 446.

predominantemente producen artículos manufacturados. Aquéllos que como el nuestro, están incluidos en la primera de dichas categorías habrán de empeñarse en transformar la estructura tradicional ya que, si no la transforman con prontitud, continuarán a merced de un sistema que hace de una basta porción del mundo un campo de explotación para beneficio de la inventiva y de la expansión de la otra porción»<sup>38</sup>

**4. Diversificar el comercio exterior en cuanto a mercados.** Esta medida aunque no puede considerársele una lógica continua, ni el que se prodigarán grandes esfuerzos, si tuvo como principal característica el admitir que el desarrollo «hacia adentro» necesitaba vender «hacia afuera»; en efecto, la carga sobre la balanza comercial y sus presiones inevitables sobre la cuenta corriente hacía necesario el acceder a nuevos mercados, particularmente si la fase expansiva del capitalismo en México suponía el acceso a las divisas internacionales para hacerse de los bienes de capital necesarios para continuar el proceso de industrialización.

«Hemos seguido estimulando nuestros contactos con todos los países con los que México sostiene relaciones diplomáticas. El gobierno desea diversificar el comercio exterior y por lo tanto está dictando medidas que logren de inmediato la diversificación antedicha».<sup>39</sup>

**5. Aumentar las exportaciones sin afectar el consumo nacional.** Este objetivo si bien siempre estuvo presente, fue hasta los setenta que toma importancia real; el creciente desequilibrio de las relaciones con el exterior y el nivel de endeudamiento hace que el gobierno abandone la paridad que desde 1954 había mantenido el peso con respecto al

---

<sup>38</sup> Avila Camacho, Manuel, Cuarto Informe de Gobierno, 1o. de septiembre de 1944, en *Ibidem*, p. 415.

<sup>39</sup> Ruiz Cortínez, Adolfo, Primer Informe de Gobierno, 1o. de septiembre de 1953, en *Ibidem*, p. 446.

dólar a partir de agosto de 1976. Asimismo dio pasos encaminados al fomento de las exportaciones mediante el establecimiento del Instituto Mexicano de Comercio exterior (IMCE), se reestructuró al Banco Nacional de Comercio exterior y creó la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos; más aún, se adoptó un nuevo régimen de estímulos fiscales y se modificó el reglamento de las maquiladoras.

## 6. Mejorar los términos de intercambio comercial.

"A la fórmula «iguales oportunidades para abastecerse» agregamos nosotros: «iguales oportunidades para elaborar los recursos propios y oportunidades iguales para comerciar con los productos de esa elaboración». Tal ha sido nuestra tesis, dentro y fuera de todas las reuniones a las que México ha concurrido». <sup>40</sup>

«Lo que exportan los grandes países industriales se sigue encareciendo, tanto las plantas industriales y piezas de repuesto, como materias primas; al mismo tiempo, sus problemas económicos, como hemos expresado, de inflación y depresión económica hacen que se consuman menos productos nuestros y que el manipuleo con los precios agrave la situación de los países del tercer Mundo». <sup>41</sup>

## 7. Aumentar la productividad del país.

«... que en el comercio exterior, principalmente el de los productos básicos, rijan principios de orden y de justicia que no solamente permitan la estabilización de los precios y de los mercados, sino que hagan posible que los países en proceso de desarrollo, mediante su propio esfuerzo, alcancen niveles superiores de

<sup>40</sup> Avila Camacho, Manuel, Cuarto Informe de Gobierno, 1o. de septiembre de 1944, en *Ibidem*, p. 415.

<sup>41</sup> Echeverría Álvarez, Luis, Quinto Informe de Gobierno, 1o. de septiembre de 1975, en *Ibidem*, p. 548.

productividad, única forma de elevar el nivel de vida de las mayorías).<sup>42</sup>

**8. Estrechar relaciones comerciales con el mayor número de países, tanto desarrollados como subdesarrollados a través de convenios bilaterales y multilaterales.**

«Nuestro gobierno tomó la decisión de no seguir concertando, como regla general, nuevos convenios comerciales bilaterales y sólo hacerlo en casos verdaderamente excepcionales, (...) ya sea porque contribuyan a disminuir efectivamente el déficit de nuestra balanza con los países con los que ya comerciamos en volúmenes importantes, o bien porque verdaderamente promuevan nuestras ventas con aquéllos en que existen expectativas reales de intercambio».<sup>43</sup>

**9. Mantener los volúmenes de comercio exterior, de acuerdo con las necesidades de equilibrio de la balanza de pagos.<sup>44</sup>**

«El crecimiento rápido y sostenido de los ingresos por exportación es una de las tareas que reclaman la más alta prioridad dentro de la estrategia global del desarrollo económico del país, no sólo por la importante contribución al mejoramiento de la posición deficitaria de la cuenta corriente de la balanza de pagos de México sino por su influencia decisiva para el acrecentamiento y modernización de nuestro proceso de desarrollo industrial».<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Díaz Ordaz, Gustavo, Segundo Informe de Gobierno, 1o. de septiembre de 1966, en *Ibidem*, p. 494.

<sup>43</sup> Díaz Ordaz, Gustavo, Sexto Informe de Gobierno, 1o. de septiembre de 1970, en *Ibidem*, 518.

<sup>44</sup> Salgado Rabadán, José Abel, "Aspectos de la política mexicana en materia de comercio exterior" (tesis), IPN, Escuela Superior de Economía, 1963, pp. 68-71

<sup>45</sup> Alcalá Quintero, Francisco, "Las tareas del Banco Nacional de Comercio Exterior", en *Comercio Exterior*, vol. XX, núm. 12, diciembre 1970, p. 998.

## 10. Integración con América Latina.

«La integración latinoamericana exige no solamente la unión de nuestros mercados, sino también la de nuestro potencial productivo. Debemos crear una economía de escala que vuelva costeables las industrias más complejas y las haga competitivas a nivel mundial"... Propondremos, igualmente, la creación simultánea de centros latinoamericanos, multinacionales, de investigación».<sup>46</sup>

La "política comercial", se caracterizó por ser altamente proteccionista al interior del país y cerrada hacia el exterior, después de la guerra, ésta se enfocó a proteger a la industria naciente de la competencia externa a través de la tasa de cambio, las tarifas y el control cuantitativo.<sup>47</sup>

«Desde sus inicios, el sentido y la velocidad del proceso mexicano de industrialización han estado determinados por la dinámica de las relaciones comerciales del país con el resto del mundo. Comercio exterior e industrialización han sido, en México, las dos caras de la misma moneda».<sup>48</sup>

No podemos hablar de una estrategia del gobierno mexicano en materia de comercio exterior, «aunque sí de múltiples medidas y necesidades en ese ámbito», durante los años 1945-1980; existió una política de apoyo a la industria nacional y extranjera, una política de sustitución de importaciones; todo ello se dio con base en una serie de orientaciones y principios políticos que definieron el curso del país en diferentes asuntos y problemas

<sup>46</sup> Echeverría Álvarez, Luis, al hacerse cargo de la presidencia el 1o. de diciembre de 1970. En *México a través de los informes presidenciales*, op. cit., p. 519.

<sup>47</sup> Villarreal, René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1988)*, p. 75

<sup>48</sup> Navarrete, Jorge Eduardo, "Las dos caras de la moneda: comercio exterior e industrialización", en *Comercio Exterior*, vol. XX, núm. 7, julio de 1970, p. 544.

internacionales; puede aseverarse que la propia definición del modelo de desarrollo, suponía un tipo de relación internacional en el que la independencia económica, la autonomía decisional y la soberanía política, perfilaban las bases para construir un país moderno, fincado en la industrialización, el avance de las ciudades y el comercio. Por lo que en mayor o menor medida estas orientaciones generales del universo de la política exterior mexicana tuvieron externalidades que afectaron el curso de la política de comercio exterior. Sus principales medidas de acción fueron:

### **I. Tarifas arancelarias.**

Los aranceles han sido, desde su fundación, una de las medidas más significativas para regular el comercio de un país, y han estado en el centro de una discusión permanente, en México la adopción de este tipo de medidas, tuvieron como principales objetivos, a) dar una salida al déficit en la balanza comercial, b) estimular y proteger la producción de mercancías que pudieran producirse en el país. Como instrumento de protección, los aranceles fueron importantes a partir de 1946 cuando 340 fracciones doblaron su nivel de impuestos de importación». En adelante se introdujeron las siguientes medidas:

- En 1947 se modifica la Tarifa de Importación de 1930. 5000 fracciones elevan su impuesto de importación, introduciéndose la primera modificación importante a la Tarifa Aduanera: las tarifas ad-valorem y el concepto de precio oficial sobre el cual el impuesto debería cargarse.
- En 1949 se crea la Comisión General de Aranceles.
- En 1954 se da un incremento general en la tarifa del 25%, el cual se reduce para más de 1000 fracciones después de la devaluación del peso en este año.
- En 1948 la Tarifa del Impuesto General de Exportación se estructura con caracteres firmes y funcionales.

- En 1956 la Tarifa del Impuesto General de Importación se reestructura.
- El 1o. de enero de 1958 entra en vigor la nueva Tarifa del Impuesto General de Exportación acorde con las nuevas necesidades y es hasta 1961 cuando sufre otra modificación.
- En este año, al 57% del total de fracciones que representaban el 75% de las importaciones se les aumentó su impuesto ad valorem en 5.6% promedio. Asimismo, se crea la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que determina las facultades de cada dependencia del Ejecutivo, entre ellas, estudiar, proyectar, y determinar los aranceles y las restricciones a la importación y a la exportación.
- Paralelamente, las tarifas de exportación tendieron a reducirse en la medida en que los precios internos de los productos eran mayores a los internacionales y a las condiciones desfavorables de la demanda; no obstante, éstos se han elevado después de cada devaluación para posteriormente reducirse de nuevo y así sucesivamente.<sup>49</sup>
- En 1961 más de 600 fracciones de la tarifa fueron revisadas con el objeto de disminuir las importaciones, realizándose un desglose mayor en la estructura arancelaria. En 1962 se aplicó una tarifa ad valorem adicional del 10% a un grupo de productos de importación.<sup>50</sup>
- En 1964 la Tarifa de Importación es sustituida por la Nueva Tarifa del Impuesto General de Importación, la cual ofreció ventajas notables como otorgar concesiones a la importación de maquinaria y bienes industriales semiterminados.
- En 1976 1,098 fracciones fueron eximidas del permiso previo (16% de las importaciones); en 1977 se liberaron 558 fracciones, en 1978 2,558 y en 1979 1,014 fracciones más, sumando un total de 5,228 fracciones liberadas. Asimismo, en abril de 1977 se reinstala el sistema de Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS) con el fin de fomentar las exportaciones de manufacturas.

---

<sup>49</sup> Nafinsa, *La política industrial en el desarrollo económico de México*, p. 139. y Salgado Rabadán, José Abel, "Aspectos de la política mexicana en materia de comercio exterior", (tesis), 1963, pp. 81-92.

<sup>50</sup> Villarreal, René, *Industrialización, deuda y...*, Op. Cit., pp. 79-96.

## 2. Control cuantitativo.

El control cuantitativo, ha tenido la ventaja de convertirse en una restricción de origen para las importaciones y en su caso de las exportaciones, imponiendo costos de transacción que difícilmente pueden ser violados o ignorados por los privados, en tanto que es al gobierno a quien compete expedir los instrumentos que permiten ordenar el volumen de la relación comercial.

El control cuantitativo, a pesar de su efectividad es un instrumento complejo, que exige ineludiblemente un alto conocimiento por parte de las administraciones del conjunto de las necesidades de la economía, pues los criterios de exclusión y de inclusión de las mercancías sean de importación o de exportación habrían de obedecer a las necesidades, ritmos, costos, precios y presiones de los grupos económicos, que en su caso pueden tener demandas contradictorias. Las medidas de este tipo pueden agruparse en:

- a) Permiso y/o licencias previo a la importación y/o exportación.
- b) Prohibición a la importación y/o exportación.
- c) Fijación de cuotas a determinadas fracciones de importación y/o exportación.

El sistema de licencias previas a la importación establecido en 1948 fue el principal instrumento de protección y regulación de las compras en el exterior. En un principio, el objetivo fue el restringir la entrada de artículos de consumo suntuario y proteger a las industrias nuevas. Posteriormente se exigió también, cuando se trata de productos que ya se producen en el país, solamente que en cantidades insuficientes para satisfacer la demanda nacional o bien por no remir la calidad requerida una parte de los productos nacionales.

En 1946, sólo el 10% de las importaciones estaban sujetas a licencias; en 1947 se crea el Comité Nacional para el Control de las importaciones.<sup>51</sup> En la décadas de los sesenta y setenta empezó a tomar mayor importancia el control cuantitativo; mientras que en 1956 sólo el 25% de las importaciones totales estaban controladas, en 1970 casi el 68% estaban sujetas a licencias de importación. En julio de 1975, las dificultades de la economía obligaron a someter a régimen de permiso previo todas las mercancías de importación.

En 1977 dio inicio la sustitución del permiso previo por un arancel que otorgaría la misma protección nominal implícita que el permiso. En 1981 la protección fue de acuerdo con políticas establecidas por sectores industriales específicos y la tasa arancelaria se graduó en función del nivel de elaboración del producto y de su necesidad para la producción industrial.

Por su parte, las cuotas a la importación sirvieron para limitar la cantidad o el valor de las importaciones de una mercancía en un período dado. Este mecanismo tomó en cuenta las condiciones y magnitud de la oferta interna así como el monto de los recursos cambiarios.

Las cuotas a la exportación tuvieron la finalidad de regular o limitar aquéllos productos de exportación que hacían falta para satisfacer las necesidades del consumo nacional y también aquéllos en los cuales ocurrían variaciones en los precios del mercado internacional.

---

<sup>51</sup> Que remplaza a la Comisión para el Control del Comercio Exterior.

### 3. Los programas de fabricación.

La Secretaría de Industria y Comercio impulsó en 1965 los «programas de fabricación» con el objetivo de inducir a productores e importadores a sustituir compras en el exterior por bienes producidos localmente. Se promovió el desplazamiento gradual de importaciones estableciendo convenios a nivel de empresa y de producto que obligaban a los signatarios a elaborar determinados artículos a cambio de cuotas de importación descendentes y determinadas franquicias fiscales.<sup>52</sup>

Entre los estímulos otorgados a las empresas por medio de estos programas fueron: licencias de importación de los productos que se comprometían a elaborar o eran necesarios para el desarrollo de sus actividades productivas, y exenciones arancelarias, en algunos casos se les garantizaba la exclusividad del mercado interno; así también podrían recibir los incentivos fiscales previstos en las Reglas VIII y XIV del Impuesto a la Importación para la Compra de Maquinaria y Componentes y los que se derivan de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias. Fueron aprobados 32 programas en 1965 mientras que en el período de 1965-1970 llegaron a ser 750.<sup>53</sup>

Este tipo de programas que de entrada suponen una firme capacidad de intervención por parte del Estado, se han fundamentado en un tipo de intercambio altamente especializado, en que el gobierno puede eximir o disminuir el pago de ciertas contribuciones obligatorias o relativas al pago de un impuesto por importación, para que el beneficio se convierta en un aliciente para la producción interna, en particular en condiciones de altos costos de transacción.

---

<sup>52</sup> Nafinsa, *La política industrial en...*, Op. Cit., p. 158.

<sup>53</sup> *Ibidem*, pp. 159-160.

Un elemento de singular importancia fue el concepto de «exclusividad de mercado», situación donde una empresa o grupo empresarial se comprometía a elaborar una mercancía, a cambio de altas restricciones a la competencia externa con estímulos en la compra de los bienes de capital, o materias primas necesarias en su elaboración; esta lógica podría combinarse además con préstamos a bajo costo a través del sistema financiero o bien por insumos a la producción a través de la prestación de algunos servicios en manos del Estado y en su caso mediante apoyos de un sistema de exenciones o reducciones fiscales.

#### 4. Convenios comerciales.

El convenio o tratado comercial es un contrato entre dos naciones respecto a cualquier punto de sus relaciones económicas, en este caso las comerciales, y en que se busca incrementar el comercio, así como mejorar la relación de intercambio;<sup>54</sup> los convenios comerciales figuran como una de las medidas más relevantes para promover el comercio exterior.

Uno de los primeros tratados comerciales más importantes para México fue el referente a la creación de una Zona de Libre Comercio en Latinoamérica, a saber, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Salgado Rabadán, José Abel, *Aspectos de la política mexicana en materia de comercio exterior*, (tesis), IPN, 1963, p. 103.

<sup>55</sup> El 15 de septiembre de 1955, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) creó el Comité de Comercio, encargado de la investigación de los problemas del comercio de la región con el resto del mundo y del comercio interlatinoamericano. En febrero de 1959, el Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano celebró, en México, su Segunda Reunión, y elaboró las bases para la formación del mercado Común Latinoamericano. Para abril de 1959, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay elaboran en Santiago de Chile las bases de un proyecto de acuerdo Multilateral sobre la zona de Libre Comercio en el sur de América Latina. En mayo de 1959, la CEPAL se reúne en Panamá en donde se discuten las bases del Mercado común Latinoamericano y se conoce el anteproyecto de la Zona de Libre Comercio en el Sur. Posteriormente, Brasil, Chile y Uruguay informan al GATT de sus preparativos para el establecimiento de

Sin embargo, el plazo fijado para su constitución resultó ser insuficiente,<sup>56</sup> por lo que se amplió hasta 1980, por medio del Protocolo de Caracas de 1969; a partir de entonces el avance se hizo cada vez más lento hasta que se reconoció la necesidad de modificar el mecanismo integrador con objetivos más modestos.<sup>57</sup> Esta organización fue sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración a partir de 1981.

La ALALC-ALADI integró la idea de una Unión Latinoamericana, cuyo primer paso sería eliminar gradualmente los gravámenes y las restricciones de todo orden, entre los países miembros.

«La firma de este instrumento internacional debe considerarse como el primer paso en firme que dan las naciones hispanoamericanas hacia la integración plena en materia económica. Es el instrumento jurídico que sienta las bases generales sobre las cuales se ha de trabajar, todavía, para llegar a la mejor fórmula que garantice los anhelos de integración económica de Latinoamérica»,<sup>58</sup>

##### 5. Financiamiento.

La creación del Banco Nacional de Comercio Exterior tuvo como objetivos garantizar la provisión de financiamiento oportuno y suficiente a las exportaciones. No obstante, fue

---

una Zona de Libre Comercio; el 6 de diciembre de 1959 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la resolución sobre la creación del Mercado común Latinoamericano. Finalmente el 18 de febrero de 1960 se firmó en Montevideo el Tratado que establece una Zona de Libre Comercio, e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio entre Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Vid. Laris Casillas, Jorge Eduardo, *La integración económica Latinoamericana*, Consejo Nacional de Comercio Exterior, México 1960.

<sup>56</sup> El Tratado de Montevideo instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y una Zona de Libre comercio que deberá quedar constituida en un plazo máximo de doce años, a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo.

<sup>57</sup> Seara Vázquez, Modesto, *Tratado General de la Organización Internacional*, p. 972.

<sup>58</sup> Laris Casillas, Jorge Eduardo, Op. Cit., p. 129.

hasta los setenta cuando la provisión de financiamiento oportuno y suficiente a las exportaciones y a la producción destinada a los mercados del exterior empezó a convertirse en una herramienta básica de fomento a las exportaciones.

## **6. Otras Medidas.**

Las medidas complementarias reforzaron los instrumentos fundamentales descritos. Entre ellas se encuentran las siguientes:

**1. La tasa de cambio.** La práctica devaluatoria tiene un importante papel en el comercio exterior, a pesar de que muchas de las veces tienen más bien un carácter de defensa económica. Como uno de los elementos proteccionistas más importantes, las devaluaciones se presentaron en los siguientes años: 1948-49 (de 4.85 a 8.65 pesos por dólar); 1954 (de 8.65 a 12.50 pesos por dólar); a partir de éste año, la tasa de cambio se mantiene fija y disminuye su importancia en cuanto instrumento de protección al comercio. En 1976 se vuelve a devaluar la moneda nacional.

**2. La política fiscal.** Como se mencionó en el índice referente a los programas de fabricación, el empleo de incentivos fiscales se agregaron a los diferentes estímulos generales; sus principales instrumentos fueron los subsidios, las exenciones y las tarifas bajas (congeladas) de bienes y servicios públicos para fomentar el ahorro interno del sector privado, así como:

- La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias
- La Regla XIV de la Tarifa del Impuesto General de Importación
- La Ley de Impuestos y Fomento de Minería
- Subsidios virtuales a la exportación de manufacturas

- Incentivos a la reinversión
- Operaciones temporales de importación y exportación

**3. El Programa Nacional Fronterizo (PRONAF).** Del 10 de enero de 1961, tiene como objetivos los siguientes: a) promover la industrialización en zonas fronterizas; b) crear empleos para disminuir la corriente migratoria hacia el norte; c) surtir con productos nacionales a los mercados fronterizos; d) estimular el turismo en zonas fronterizas; e) facilitar la venta de productos artesanales al visitante extranjero y, g) elevar el nivel de vida de la población en zona fronteriza.

**4. Control de las importaciones del sector público.** Por acuerdo presidencial del 13 de enero de 1959 se nombró un Comité de Importaciones del Sector Público con el fin de nivelar la balanza comercial y reducir el margen de déficit del país, por medio de la depuración de las listas de artículos de importación del sector público.

Se debe aclarar que durante el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez ya se reconocía abiertamente los costos del proyecto de industrialización, por lo que en 1975 se modificó la estructura proteccionista para hacerla más racional pero continuando con el mismo modelo de sustitución de importaciones. Se buscó eliminar el carácter excesivo y discriminatorio de la protección mediante cambios en la Tarifa Arancelaria y la eliminación de la Regla XIV y la Ley de Industrias Nuevas y necesarias, a la vez que todas las importaciones quedaron sujetas a permiso previo de importación y se aumentó el arancel a 5,845 fracciones.

Por otra parte, el Gobierno Federal puso en práctica varias iniciativas con el fin de fomentar las exportaciones, una de ellas consistió en las nuevas normas para el otorgamiento de los certificados de devolución de los impuestos indirectos que se

extendieron a productos específicos.

Igualmente destacó la aplicación de mayores recursos financieros para promover las exportaciones; se fomentó la creación de organizaciones especializadas denominadas empresas de comercio exterior, que contaban con incentivos fiscales para cubrir los gastos de promoción de artículos mexicanos; se crearon la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (1973), la Ley sobre el Registro de la Tránsito de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas (1972); entró en vigor una Ley de Valoración Aduanera que modificó el sistema de gravar las mercancías importadas y se crearon varias instituciones para la administración del comercio exterior y otras se reestructuraron:

- Instituto Mexicano de Comercio Exterior (1970)
- Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI) (1971)
- Banco nacional de Comercio Exterior (creado en 1937, se reestructura)
- Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN)
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONARTE)
- Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX)<sup>59</sup>

Como complemento a este análisis respecto de la política de comercio exterior de México y los escenarios en que ésta se desarrolló, se ha elaborado el cuadro 1 acerca de las acciones de política exterior en materia de comercio exterior resaltando las visitas de los presidentes mexicanos a varios países y la presencia de Jefes de Estado de algunos países en México -con fines de reforzar las relaciones económicas y comerciales-, la celebración de ferias comerciales y las constantes declaraciones en pro de la integración

---

<sup>59</sup> Vid. Flores Santana, Héctor, *El sector externo de la economía mexicana, retrospectiva y perspectivas*. (Icsis).

latinoamericana.

Cuadro I  
Acciones de política exterior referentes al comercio exterior 1946-1980

Sexenio	Acciones de política exterior
<p>Miguel Alemán Valdés 1946-1952</p>	<p>1947:            * Se concertó un Tratado de Comercio con Canadá.            * Se recibió la misión comercial Belga y la Misión Económica Italiana            * Queda instalada en Bruselas la Cámara de Comercio Belga-Mexicana.            * Se renueva por un año, el modus vivendi comercial con El Salvador. Otro tanto se hizo con Chile por un término de seis meses.</p> <p>1949:            * El Consejo Superior Ejecutivo de Comercio Exterior ha redactado los proyectos que están sirviendo de base para la negociación de convenios comerciales con Chile, El Salvador, Honduras, Italia y Nicaragua.</p> <p>1950:            * Denuncia del Convenio de Comercio con Estados Unidos, por considerar que no correspondía a las condiciones del momento.</p> <p>1951:            * Durante la celebración de la Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Americanos, quedaron por primera vez consagrados los siguientes principios: que el bienestar espiritual y material de los pueblos es esencial para la preservación de la paz y la seguridad; que debe existir un equilibrio entre los precios de las materias primas y los correspondientes a los productos manufacturados; que debe sostenerse el poder adquisitivo de las divisas, y que al adoptarse medidas de emergencia que limiten la satisfacción de las necesidades civiles no deben perjudicarse los niveles de vida de los grupo de población de recursos escasos.            * Se suscriben acuerdos comerciales con algunos países de Europa y del continente Americano.            * Se logró incluir a México en los países de los que Estados Unidos pueden importar carne enlatada y se celebró un contrato para la venta a Grecia de mil quinientas toneladas de carne congelada.</p>
<p>Adolfo Ruiz Cortés 1952-1958</p>	<p>1953:            * Se han seguido estimulando los contactos con todos los países con los que México sostiene relaciones diplomáticas. El Gobierno desea diversificar el comercio exterior y por lo tanto está dictando medidas que logren de inmediato la diversificación amentioned.</p> <p>1954:            * Se procura intensificar el comercio exterior con el objeto de aumentar las exportaciones y de satisfacer, merced a las importaciones más adecuadas, nuestra necesidad de maquinaria y de equipos para el desarrollo agrícola e industrial. Alemania, Bélgica y Checoslovaquia efectuaron en México interesantes exposiciones comerciales...</p>

cont	<p><b>1955:</b></p> <p>* El incremento del comercio exterior constituye creciente objetivo de nuestras relaciones internacionales. México ratificó el Convenio Internacional del Trigo que regirá hasta el 31 de julio de 1959, y suscribió el Protocolo que modifica el Convenio Internacional del Azúcar de 1953. En la XVI Reunión del Comité Consultivo Internacional del Algodón, expusimos los perjuicios que ha sufrido el país a consecuencia de la situación imperante en el mercado de esta fibra. También hemos hecho oportunas promociones en interés de la minería y de la producción henequenera mexicanas. Hemos constituido un Comité Permanente que analiza las consecuencias para México del Mercado Común Europeo y la Zona del Libre Comercio del propio Continente.</p> <p>* Se asistió a varias ferias y exposiciones comerciales. Exposiciones diversas de las artes mexicanas se efectuaron en Italia, Japón e India. Francia envió a nuestro país una exposición de los Últimos 25 años de su Pintura e Italia una Exposición Industrial.</p>
Adolfo López Mateos 1958-1964	<p><b>1960</b></p> <p>* Resultados inmediatos de la gira por varios países latinoamericanos fueron el ingreso de México en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y la conclusión de convenios de intercambio cultural con Brasil, Argentina, Chile y Perú.</p> <p><b>1961</b></p> <p>* Mejoran las relaciones con Guatemala por lo que este país cancela el impuesto de ciento por ciento sobre importaciones mexicanas.</p>
Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970	<p><b>1966</b></p> <p>* Se aprueba la Carta Económica y Social de Río de Janeiro, que recoge las principales aspiraciones de Latinoamérica, y que tan trabajosamente ha ido tomando cuerpo en la última década, tanto en lo que se refiere a la integración del área, como a la planificación del desarrollo económico, a la reforma y modernización de las estructuras sociales, a la cooperación mutua en materia financiera y a la necesidad de que en el comercio exterior, principalmente el de los productos básicos, rijan principios de orden y de justicia que no solamente permitan la estabilización de los precios y de los mercados, sino que hagan posible que los países en proceso de desarrollo, mediante su propio esfuerzo, alcancen niveles superiores de productividad, única forma de elevar el nivel de vida de las mayorías.</p> <p>* Se participó en la reunión de cancilleres de los países miembros de la ALALC, en Montevideo y entre los diversos acuerdos destacó el que se tomó para fortalecer la asociación sustituyendo mecanismos actuales de negociación por un sistema que permita la eliminación automática de las tarifas y otras restricciones que existen actualmente.</p> <p><b>1967:</b></p> <p>* Durante la reunión de Jefes de Estado miembros de la OEA, que se celebró en Punta del Este, Uruguay manifesté que: "La integración de América Latina es, y debemos luchar porque siga siendo, un proceso exclusivamente latinoamericano". "Manifesté que sólo cuando se establezca un trato verdaderamente justo y equitativo en el comercio internacional, podremos estar seguros de que se están poniendo los cimientos del progreso perdurable y de la integración de la América Latina, y que sólo entonces podrá pensarse en un desarrollo económico equilibrado entre las regiones del mundo y en mayor tranquilidad y paz social".</p>

cont.	<p><b>1969:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Se celebraron diversas reuniones de la Comisión Especial de Preferencias, a efecto de dar cumplimiento a la resolución adoptada unánimemente durante la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en Nueva Delhi, que fija la conveniencia del pronto establecimiento de un sistema general de preferencias, sin reciprocidad ni discriminación para los productos manufacturados y semimanufacturados que exportan los países en desarrollo. De acuerdo con el calendario aprobado, dicho sistema deberá estar en operación en 1970.</li> </ul> <p><b>1970</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Para estrechar las relaciones económicas y comerciales con países que tienen interés en hacerlo, México convino el establecimiento de Comisiones Económicas Mixtas con Argentina, Brasil y Venezuela.</li> </ul>
Luis Echeverría Álvarez 1970-1976	<p><b>1972</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* En los próximos lustros, México deberá asumir un papel más relevante en el orden internacional. Es indispensable que la Nación esté más alerta de cuanto ocurre en el mundo y comparta responsabilidades con quien tiene el deber de conducir la política exterior de la República.</li> </ul> <p><b>1973</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Como parte del proceso de integración regional, quedó instalada la Comisión Mixta Andino-Mexicana, que tiene por objeto intensificar nuestros intercambios con los países que integran el Pacto Andino.</li> <li>* Aceptamos las invitaciones formuladas por los gobiernos de Canadá, Reino Unido, Bélgica, Francia, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y República Popular China.</li> <li>* Con todos los países visitados, concertamos significativas operaciones financieras y comerciales, que se han traducido en un incremento tangible de las transacciones. Con el Reino Unido y Bélgica establecimos convenios a fin de equilibrar la balanza comercial. El gobierno de Francia expresó su interés por adquirir manufacturas nacionales y por establecer en México empresas mixtas de exportación. México recibirá el tratamiento de nación más favorecida, por virtud de los convenios comerciales con la Unión Soviética y China.</li> </ul> <p><b>1974:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* En Ecuador subrayamos la urgencia de organizarnos en defensa de los precios de nuestras materias primas mediante empresas multinacionales de comercialización.</li> </ul> <p><b>1975:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Independientemente de consideraciones de índole política o ideológica, México ha ampliado sus relaciones de carácter económico y diversificado las posibilidades de su comercio exterior.</li> <li>* Propusimos la creación del "Sistema para el Desarrollo del Tercer Mundo" que fije y coordine los términos de intercambio comercial y ponga en marcha mecanismos que garanticen condiciones óptimas para la importación de bienes, capital y tecnología.</li> </ul>

Cont.	<p>* El Sistema Económico Latinoamericano, cuya creación propusimos en 1974, fue aprobado.</p> <p>* Las Repúblicas de Colombia, Costa Rica, Cuba, Jamaica, Nicaragua, Panamá y Venezuela suscribieron a iniciativa de México, el acuerdo constitutivo de la Empresa Naviera Multinacional del Caribe, lo cual contribuirá nuestra plena independencia comercial y a obtener un ahorro sustancial de divisas que hoy pagamos a pabellones extranjeros.</p> <p><b>1976:</b></p> <p>* Hemos aspirado a superar la barrera del aislamiento y el cerco del bilateralismo al que nos conduce la inercia de la dependencia.</p> <p>* En 6 años casi duplicamos nuestros contactos amistosos con los pueblos del mundo. Al inicio del sexenio, México tenía vínculos diplomáticos con 67 naciones y en la actualidad tenemos relaciones con 129 países. La decisión de diversificar los intercambios económicos y tecnológicos respecto de un solo país, nos condujo también a impulsar nuestro comercio exterior y a promover una diplomacia activa y emprendedora.</p>
José López Portillo 1976-1982	<p><b>1977</b></p> <p>* Asistimos a la reunión de seis mandatarios habida recientemente en Bogotá, Colombia; en ella se aprobó la propuesta de México tendiente a constituir un fondo común que regule los precios internacionales del café.</p> <p><b>1978</b></p> <p>* Para nosotros, lo importante es, también, ganar la paz y eso se logra ordenando equitativamente la economía mundial, organizando el financiamiento, el comercio y el sistema monetario.</p> <p><b>1979</b></p> <p>* México propuso a las Naciones Unidas la elaboración y adopción de un Plan Mundial de Energía, que contribuya, en forma efectiva, a solucionar los problemas que en el campo de los energéticos enfrentan la mayor parte de los países del mundo y que propician, cada vez más, los desequilibrios y dificultades de la economía internacional. La propuesta se considera dentro de la nueva estrategia internacional que rija y oriente los esfuerzos mundiales de cooperación y negociaciones globales en el campo de las materias primas, la energía, el comercio, el desarrollo, la moneda y las finanzas.</p> <p><b>1980</b></p> <p>* En América Latina, hemos ayudado, fortalecido y dinamizado todos sus esfuerzos integracionistas, y condenado sucesos que vuelven a ampliar la mancha negra de la represión, las arbitrariedades y las dictaduras. Sin precipitaciones sensacionalistas, buscando ser útiles, contemplamos la marcha de los acontecimientos.</p> <p>* En el VI Consejo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) México formuló importantes propuestas para obtener resultados en el corto plazo. Intervenimos también en el proceso de reestructuración de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) para constituir, ahora, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).</p>

Fuente: México a través de los informes presidenciales. La política exterior, SRE, México 1976 y 20 años de política exterior a través de los informes presidenciales 1970-1990, SRE.

### 1.5. Resultados generales.

Al analizar los resultados de la que se ha denominado «política comercial mexicana», puede observarse el comportamiento de algunos indicadores básicos en el comercio exterior del país:

a) Desequilibrio en las tasas medias de variación anual de las importaciones/exportaciones.

En primer instancia las tasas medias de variación anual de las importaciones durante todo el período estudiado mostraron una tendencia al alza; mientras que en el período de 1950-1960 fue de 7.9 por ciento, en la década de los setenta ascendió a 20 por ciento, registrándose un alza mayor durante el período 1972-1975, esto debido al auge petrolero en el país.

Por su parte, las tasas medias de variación anual de las exportaciones fueron menores que las tasas de importación en el período 1950-1970, presentándose un aumento hasta mediados de la década de los setenta de 32.3, lo cual se debe, al igual que en el caso de las importaciones, a las exportaciones petroleras y no, precisamente, a un aumento de las exportaciones en general. (Ver siguiente cuadro)

Cuadro 2  
Tasas medias de variación anual de las importaciones y exportaciones  
por períodos y años.

Años	1950-1960	1960-1970	1970-1979	1970-72	1972-75	1975-79
Importaciones	7.9	6.9	20.0	8.2	34.2	16.3
Exportaciones	3.9	5.3	23.8	14.3	19.6	32.3

Fuente: *Comparaciones Internacionales, México en el mundo*, SPP, México, 1982, pp. 419 y 421.

b) Continuos déficit comerciales.

El desequilibrio estructural externo constituye un fenómeno constante que ha influido en la economía mexicana. Las causas se derivan de la composición del comercio exterior lo cual ha provocado que los ingresos obtenidos por las exportaciones no cubran los recursos necesarios para las crecientes importaciones del país, provocando con ello los déficit comerciales en la balanza de pagos.

Respecto a la balanza comercial, puede apreciarse una tendencia continua de déficit desde la década de los cincuenta hasta finales de los setenta. Más todavía, excluyendo las exportaciones petroleras durante todo este lapso, obtenemos una déficit comercial mayor, en algunos casos hasta más del doble. Así por ejemplo, en el año de 1978, mientras el saldo de la balanza comercial fue de - 2,343.5 millones de dólares, excluyendo las exportaciones por concepto de petróleo, éste fue de -4, 117.2 millones de dólares. (ver cuadro 3)

«El no haber utilizado el petróleo como una verdadera palanca de desarrollo, sino sólo como un instrumento de ajuste, ocasionó que el desequilibrio externo apareciera una vez más, como la restricción fundamental al crecimiento... Es así como la economía evidenció una clara situación de petrodependencia externa (no petrolización), monoexportación, monodependencia financiera del petróleo y tendencia a la monodependencia fiscal...»<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Villareal, René. *México 2010. De la industrialización tardía a la reestructuración industrial*. pp. 223 y 225.

**Cuadro 3**  
**Balanza Comercial (millones de dólares)**

Años	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Saldo excluyendo exp. de petróleo
1950	493.4	596.7	-103.3	-135.2
1960	738.7	1,186.4	-447.7	-468.2
1970	1,281.3	2,326.8	-1,045.5	-1,083.9
1975	2,861.0	6,580.2	-3,719.2	-4,179.2
1976	3,315.8	6,029.6	-2,713.8	-3,270.8
1977	4,418.4	5,889.8	-1,471.4	-2,500.8
1978	5,808.1	8,151.7	-2,343.5	-4,117.2
1979*	8,555.5	11,997.4	-3,441.9	-7,231.2

\* cifras preliminares

Fuente: López Rosado, Diego G., *Problemas económicos de México*, UNAM, México 1984, p. 208.

#### e) Concentración del comercio mexicano.

Igualmente, al analizar la estructura de las importaciones y exportaciones de México por principales países de origen, el panorama no es muy alentador, ya que pese a las constantes afirmaciones de los diferentes sexenios de impulsar la diversificación de los socios comerciales, el resultado no cambió mucho con respecto al principio del modelo. (ver cuadro 4)

Los principales países de donde México importó en 1965, fueron Estados Unidos, República Federal Alemana, Japón, Francia y Reino Unido, y estos fueron los mismos socios comerciales del país en 1976, con diferencias mínimas, siendo Estados Unidos el socio mayoritario.

En cuanto a las exportaciones mexicanas, la situación ha resultado similar, siendo Estados Unidos el socio mayoritario, seguido de Japón. No obstante hubo cierto cambio con respecto a la República Federal Alemana y Brasil, pues si bien en 1965, las exportaciones mexicanas a Alemania fueron de 3.4 por ciento y a Brasil de 0.6, en 1976, los porcentajes cambian a 2.7 y 5.1 por ciento, respectivamente.

Cuadro 4  
Estructura de las importaciones de México por principales países de origen  
1965-1976.

	1965 miles de dólares	1965 participación porcentual	1976 miles de dólares	1976 participación porcentual
México	1 559, 650	100.0	6 011, 079	100.0
Estados Unidos	1 025, 184	65.7	3 426, 800	57.0
República Fed. Alemana	122, 097	7.8	415, 749	6.9
Japón	39, 119	2.5	295 009	4.9
Francia	48, 490	3.1	178, 784	3.0
Reino Unido	53, 590	3.4	176, 365	2.9

Fuente: *Comparaciones Internacionales, México en el mundo*, SPP, México, 1982, p. 464.

Cuadro 5  
Estructura de las exportaciones de México por principales países de origen  
1965-1976.

	1965 miles de dólares	1965 participación porcentual	1976 miles de dólares	1976 participación porcentual
México	1 030 906	100.0	3 352, 671	100.0
Estados Unidos	641, 079	62.0	2 102, 955	62.7
Japón	81, 232	7.9	176, 118	5.3
Brasil	5,714	0.6	171, 446	5.1
Rep. Fed. Alemana	34, 919	3.4	88, 755	2.7
Israel	947	*	72,625	2.2

Fuente: *Comparaciones Internacionales, México en el mundo*, SPP, México, 1982, p. 459.

**d) Escasa diversificación de los productos de exportación.**

Finalmente, la estructura de las importaciones y de las exportaciones de México por tipo de producto ha resultado ser un indicador que permite fundamentar el incumplimiento en el objetivo de diversificar los productos que produce y vende el país, incluido en la

«política comercial» del modelo de sustitución de importaciones. Si se comparan los porcentajes de importación (28.4) y de exportación (73.7) en lo referente a productos primarios al finalizar la década de los setenta, con respecto a la importación y exportación de productos manufacturados que fue de 71.6 y 26.2 por ciento en ese mismo ciclo, tal indicador resulta categórico. (ver cuadro 6)

Cuadro 6

México: estructura de las importaciones y exportaciones según el tipo de productos 1977.

México	Importaciones	Exportaciones
<b>% productos primarios</b>	<b>28.4</b>	<b>73.7</b>
Alimentos	13.1	33.8
De origen agrícola	3.8	5.3
Combustibles	3.0	21.9
Minerales y metales	8.5	12.7
<b>% productos manufacturados</b>	<b>71.6</b>	<b>26.2</b>
Productos químicos	15.1	6.5
Manufacturas diversas	11.2	13.8
Maquinaria y equipo	45.3	5.9
Productos no clasificados	*	0.1

Fuente: *Comparaciones Internacionales, México en el mundo*, SPP, México, 1982, pp. 434-435 y 440-441.

Con los indicadores anteriores puede afirmarse que los instrumentos utilizados en la política de comercio exterior demostraron a mediano y largo plazo su ineficacia, debido a las situaciones coyunturales a nivel internacional, a la falta de una adecuada planeación y coordinación estratégica del desarrollo entre las políticas aplicadas en la materia y a las transformaciones tecnológicas en términos de competitividad a nivel global.

El modelo de sustitución de importaciones como una estrategia para generar y promover la industrialización fue una condición necesaria al principio del proceso, sin embargo su prolongación se dio en medio de una serie de condiciones políticas, económicas y coyunturales a nivel internacional que dificultaron su desplazamiento y reforma interna,

generando un patrón de crecimiento que se autolimitaba estructuralmente.

e) El proceso industrializador resultó ineficiente debido al carácter permanente y discriminatorio de la estructura proteccionista. Esta carencia de selectividad y temporalidad en la asignación de las protecciones gubernamentales a los privados, contrajo una falta de competitividad en la que los empresarios del país, no tuvieron condiciones que incentivaran el uso de nuevas tecnologías, la inversión creciente en su planta productiva, ni el empleo máximo de la capacidad instalada.

f) Por otro lado, se dio una mala asignación de facilidades a las industrias pues también se protegió a las empresas extranjeras a quienes se les dio el mismo trato que a las empresas mexicanas; ya en 1970 se alertaba sobre este problema:

«... puede considerarse que lo único valedero es que el gobierno mexicano por medio de esas medidas de fomento industrial, no ha hecho, sino alentar únicamente a los inversionistas privados -extranjeros y nacionales- a construir plantas industriales, con toda la protección necesaria o requerida, sin darle ninguna dirección o encauzamiento a la industrialización por lo que no se ha construido ni lo necesario, ni lo suficiente que sólo podría haberse marcado, con un plan previo del desarrollo industrial»<sup>61</sup>

g) El despliegue de recursos para apoyar a las empresas mediante el gasto, los insumos y servicios públicos generó, en efecto, un avance del proceso industrializador del país; sin embargo, la ausencia de una planeación estratégica del desarrollo que estableciera un

---

<sup>61</sup> Villa Martínez, Roberto, "Características del Desarrollo de la Industria Nacional", en *Reunión Nacional para el Estudio del Desarrollo Industrial de México*, 26 y 27 de junio de 1970, Naucalpan de Juárez, Estado de México, p. 47.

sistema de metas y objetivos por sectores y ramas de actividad, o bien, por regiones productivas, supuso necesariamente un crecimiento desigual y anárquico de las industrias; la falta de dirección en este proceso expuso necesariamente a las empresas a una serie de inconsistencias en las que los insumos, los bienes de capital, la infraestructura, y la capacitación, avanzaron de manera desigual, con ello se minimizaron las posibilidades para generar encadenamientos productivos y comerciales entre las actividades, así como para la potenciación de las sinergias locales y regionales de múltiples economías del país.

Para la década de los ochenta el panorama se agravó más, pues además de las externalidades negativas derivadas de las políticas implementadas en la industria y el comercio, los apoyos a los privados a costa del gasto público tuvieron como consecuencia una presión sobre las finanzas del país, cuestión que se conjuntó a una cuenta de capitales deficitaria.

h) Como se mencionó la falta de planeación provocó un desajuste entre la producción y los requerimientos del mercado, así como una inadecuada conexión de las ramas productivas y de los diversos renglones industriales (desintegración).

Cuadro 7  
El desarrollo desigual en México, 1940-1982.  
(tasas reales de crecimiento en porcentaje)

Período y años	PIB	Industria	Bienes de capital	Alimentos y similares	Agricultura
1940-1950	6.7	8.1	--	--	5.8
1950-1956	6.2	7.3	12.1	7.2	4.8
1956-1960	6.0	7.2	9.4	7.8	4.2
1960-1965	7.1	8.7	18.8	6.2	3.6
1965-1970	6.9	8.1	11.0	6.3	2.1
1971	3.4	3.1	2.9	1.0	1.7
1972	7.3	8.0	8.2	5.4	-1.8
1973	7.7	8.9	13.9	4.9	2.8
1970-1982	7.3	7.5	8.6	4.2	1.9

Fuente: Rivera Ríos, Miguel Ángel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985*, Colección Problemas de México, ediciones Era, 1990, p. 48.

i) Baja productividad, que incide en la producción de manufacturas de altos costos y de mala calidad.<sup>62</sup> Ello trajo consigo el alza de costos y precios que frenó la exportación de manufacturas y de bienes primarios que utilizan insumos industriales.

j) Déficit gubernamental. Durante todo el período estudiado se presentaron fuertes déficits fiscales, sumándose a los muchos problemas del gobierno federal para hacer frente a los desafíos de la economía nacional.

Cuadro 8  
México: déficit fiscal del gobierno federal 1960-1975.

Período	Déficit fiscal*
1960-1964**	-- 1, 282
1964-1970	-- 5, 028
1971-1976	-- 13, 212

\* En millones de pesos de 1960. \*\* En 1960 hubo presupuesto equilibrado.

Fuente: Rivera Ríos, Miguel Ángel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985*, Colección Problemas de México, ediciones Era, 1990, p. 52.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 43.

**k) El endeudamiento externo.**

Durante el periodo 1973-1982 el crecimiento de la deuda pública externa fue considerable: 28.0 por ciento. Las expectativas derivadas del auge petrolero, la flexibilización de los créditos por el mercado del eurodólar y una fuerte intervención estatal en la economía, vía gasto público, contribuyeron a dicho incremento.

En 1982 al bajar los precios del petróleo, la situación económica se tomó crítica y obligó al gobierno a declararse incapaz de cubrir el principal de la deuda. En efecto, la deuda pública que en 1971 significaba el 15 por ciento del PIB, para 1982 equivalía casi al 50 por ciento. Así, mientras en 1971 representaba el 25.7 por ciento del total de exportaciones, para 1981 se situaba en un 60 por ciento aproximadamente.<sup>63</sup>

l) Finalmente los resultados del objetivo referente a elevar el nivel de vida de la población chocaron con: el desempleo y la fuerte concentración del ingreso. En 1950 el 50% de las familias con ingresos más bajos recibía tan sólo el 19% del ingreso nacional, el 10% en el estrato más alto recibían el 49%. En 1963 el 20% de las familias de estrato alto recibía las dos terceras partes del ingreso nacional (60%) mientras el 50% del estrato más bajo recibía el 15.5%

«Entre las distorsiones que impuso el desarrollismo a nuestro proyecto social revolucionario, hay que señalar específicamente los efectos perniciosos de un crecimiento industrial imitativo, con la vista en los modelos metropolitanos y dirigido a un consumo suntuario y por lo mismo altamente estratificado. Ello fue producto de una actitud empresarial que en muchos casos no supo responder a los

---

<sup>63</sup> Guillén, Arturo, *Tesis iniciales sobre la crisis en México. el curso de una larga crisis*, p. 103.

estímulos del crédito, a la protección fiscal y arancelaria, al abastecimiento por muchos años subsidiado de los energéticos, a la formación de cuadros preparados a través del sistema educativo, a la ampliación de la infraestructura y aún al aplazamiento de las demandas salariales que caracterizó a los decenios anteriores». <sup>64</sup>

De esta forma se llega a la década de los ochenta con un discurso que aparentemente pretendió manejar nuevos objetivos en el comercio exterior, objetivos que aunque con un matiz distinto, paradójicamente parecían ser los mismos del modelo económico que ya para estos años, mostraba fuertes signos de agotamiento y obsolescencia. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 planteó lo siguiente:

«La política de comercio exterior busca vincular eficientemente la economía nacional con la economía internacional, racionalizar la protección y las importaciones, diversificar y apoyar con programas permanentes las exportaciones, instrumentar una estrategia internacional de comercio exterior y estimular, en coordinación con otros instrumentos de política, el desarrollo de franjas fronterizas y zonas libres»....

Se puede concluir, que si bien el modelo implantado durante todo este tiempo funcionó en su etapa inicial (1945-1970) y se pudo avanzar con el proceso durante varios años; con el tiempo, las grandes cantidades de importación de bienes intermedios y de capital, vitales para el proceso de desarrollo, paralelo a la falta de dinamismo en el sector exportador dieron como resultado enormes déficits en la balanza comercial y en la cuenta

---

<sup>64</sup> Discurso de Luis Echeverría Álvarez, en Testimonios de El Mercado de Valores, Tomo I, La economía mexicana en los informes presidenciales y en las convenciones bancarias. Compilación de documentos publicados en la revista *El Mercado de Valores* 1940-1990, p. 108.

corriente.

Para la década de los setenta era ya urgente un cambio en la política económica basada en el modelo de sustitución de importaciones que evidenciaba la crisis ya en puerta, por los problemas antes expuestos; sin embargo, el auge del petróleo y la consiguiente disponibilidad de recursos financieros en este período sirvieron de cohesión gracias al cual, pudieron enfrentarse los graves desequilibrios en la economía mexicana, en un primer momento.

Posteriormente, en los ochenta, las deformaciones estructurales provocadas por la política económica llevada a cabo, impedirían a México poder seguir adelante, sin antes realizar cambios importantes incluyendo una reforma estructural en todos los sectores económicos.

En síntesis, la política comercial, aún cuando promovió un importante desarrollo industrial, tuvo una clara orientación al mercado interno con un mercado estrecho y cautivo, con una alta vulnerabilidad externa y con una escasa experiencia y capacidad exportadora.

## Capítulo 2. Características de la realidad internacional 1980-1988.

La crisis mexicana de principios de la década de los ochenta, se agudizó al interior de un complejo cambio en el contexto internacional que hasta entonces permanecía inmerso en el sistema bipolar de la guerra fría; este cambio se distinguió por una profunda transformación de la configuración económica internacional; el progreso de la tercera revolución científico-tecnológica, que dio lugar a una reorientación en el patrón de industrialización en los países desarrollados y por consiguiente, a un viraje en el papel del Estado en la economía; la consolidación de la multipolaridad, y con ello el nuevo pensamiento teórico de la interdependencia y globalismo, así como por la manifestación abierta de problemas que emergieron como centros de debate internacional, entre estos el crecimiento de la población y el deterioro ambiental; y finalmente, por el inicio de la agudización de las tendencias integracionistas.

El objetivo de este capítulo consiste en exponer los diferentes procesos, temas de debate y elementos mencionados para, perfilar en algunas de sus líneas relevantes el panorama internacional en que se desarrolló la nueva estrategia comercial del gobierno mexicano y poder entonces, explorar de manera conjunta sus posibles interrelaciones.

Asimismo, se intentará explicar de manera general el curso que tomó este contexto internacional ante la inminente finalización de la guerra fría y valorar los acontecimientos que constituyeron la premisas para la configuración de un nuevo orden internacional.

Por ello es que se analizará el contenido de los cambios suscitados en el ambiente económico internacional, el cual se vio influido por la tercera revolución científica-tecnológica, la multipolaridad, interdependencia y globalismo, el crecimiento demográfico y el deterioro ambiental, las tendencias integracionistas y el nuevo papel del

Estado en la transformación mundial, como elementos influyentes en la vida interna y externa de México.

Los elementos citados están orientados a dimensionar el campo de estudio de la política exterior del país, en particular el ámbito comercial, otorgando para ello las experiencias y los sucesos externos que permitan facilitar la comprensión y la explicación de una determinada acción o acciones así como la estrategia seguida por el gobierno mexicano, a partir de 1983.

## 2.1. La revolución científico-tecnológica.

El avance tecnológico en las últimas décadas ha determinado en importante magnitud un cambio general en las relaciones internacionales; el poder de la ciencia y la tecnología ha modificado la correlación de fuerzas entre los países, dejando de lado, cada vez más los recursos naturales, de mano de obra, y en ocasiones hasta los capitales, dando paso a nuevos elementos como son la competitividad, la productividad y la liberalización de los mercados.

«En términos generales, el cambio tecnológico produce dislocaciones en la estructura de las ventajas comparativas y de las corrientes del intercambio, tanto más frecuentes y profundas cuanto mayores sean la trascendencia y la velocidad de incorporación de innovaciones técnicas». <sup>65</sup>

Actualmente se consolida un proceso en que la tecnología se ha convertido cada vez más en el centro de los cambios suscitados en diferentes órdenes como la economía, la administración, la sociedad y la política, y al parecer continuará ejerciendo su poder transformador; más aun, es altamente probable que definirá significativamente la capacidad de las naciones para proveer de satisfactores a sociedades cada vez más grandes, complejas y diversas, y todo ello lleva a dimensionar un futuro en que la tecnología será una expectativa nodal del desarrollo y a la vez, la medida del avance en la globalización y la regionalización.

La revolución científico-tecnológica que ha transformado a las sociedades -como lo señala Alvin Toffler- en sociedades de tercera ola o informatizadas, trae consigo una

---

<sup>65</sup> Ibarra, David. *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo*, p. 43.

manera distinta de observar los aspectos del sistema productivo y augura perspectivas que probablemente posibilitarán a los países mejorar sus condiciones de vida.

Esta revolución consiste en el rápido desarrollo de la técnica en áreas como robótica, electrónica computacional y bioingeniería genética. El avance en estas tres materias transforma el panorama de aquellos países que posean la infraestructura adecuada y los científicos capaces de realizar investigaciones avanzadas; contar con esta tecnología significa, entre otras cosas, ahorro de fuerza de trabajo, energía, valor agregado, transformación de materias primas y otros aspectos del desarrollo. En efecto, una de las principales consecuencias de esta revolución ha sido la gran concentración y centralización del capital en aquellas naciones que cuentan con los adelantos tecnológicos que les permiten depender cada vez menos de los recursos naturales y de trabajo y dedicarse a la acumulación tecnológica basada en el conocimiento.

Todo ello ha provocado la caída del valor de la mano de obra que está siendo sustituida por la automatización y la robotización, así como de las materias primas que son dejadas de lado, en muchos de los casos por productos elaborados sintéticamente.

«La revolución de las telecomunicaciones, transporte e informática han producido innovaciones en la gestión y en el management que ha facilitado aún más las fusiones de capital y tecnología (mergers), donde las empresas privadas de América Latina y del Sur han sido cada vez más incorporadas e insertas en forma dependiente a la lógica del capital central. La empresa nacional tanto privada como estatal, queda cada vez más marginada y en posición asimétrica frente a la empresa transnacional, crecientemente aislada de la lógica del mercado doméstico y de la

lógica de supervivencia de las grandes metrópolis pauperizadas». <sup>66</sup>

Los términos de la competencia están fundamentados en la calidad, y en la capacidad humana y tecnológica para optimar y racionalizar los recursos; éstas son premisas para incursionar en mercados de participación creciente donde la competitividad es cada vez más compleja. Todo lo anterior ha dado por resultado la dimensión de la multipolaridad económica.

La revolución científico-tecnológica ha afectado ciertos principios del capitalismo como el de la división internacional del trabajo y los derechos de los trabajadores, la concepción sobre las ventajas comparativas, y los elementos del poder y liderazgo internacional; dichos elementos han creado un marco de referencia distinto en el exterior. Hoy, la manera cómo se producen las cosas en cada país no es materia de exclusividad territorial, los avances en las distintas ramas de la economía conllevan a la creación de complejos mecanismos comerciales en los cuales, la manera en que se generan los productos es uno de los principales puntos de negociación.

La Revolución Tecnológica ha traído una creciente especialización en los roles que desempeñan los agentes productivos y, simultáneamente: la necesidad de contar con esquemas diseñados para tener un amplio contacto internacional; administraciones nacionales cada vez más sencillas e informatizadas, con capacidad de competir en términos de asignación y distribución de los recursos en un mundo donde impera la optimación; un marco de competitividad a escala, que plantea la necesidad de avanzar en la producción, la productividad y la calidad interna, vía educación y tecnología; un

---

<sup>66</sup> Gorostanga, Xabier, "América Latina frente a los desafíos globales" en *Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*, Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) Centro de Estudios sobre América (CEA), editorial Nueva Sociedad, 1992, p. 56.

proceso de revisión legislativa que posibilite actualizar la normatividad comercial, laboral, ecológica, financiera, y en otras áreas, asimismo contar con las instituciones e instrumentos jurídicos para analizar y prevenir efectos sobre las economías nacionales.

En la actualidad se ha dado gran interés a este aspecto, que se ve reflejado en el enorme gasto público para ciencia y tecnología en los principales países industrializados y, en la aceptación al seno de los diferentes foros de discusión internacional, por parte de los países en vías de desarrollo de la necesidad estratégica de este tipo de gasto, asimismo este interés se ha expresado en la creación de instituciones orientadas a tal fin; sin embargo, las carencias económicas restringen con mucho las posibilidades de los gobiernos para invertir sumas crecientes al apoyo de la investigación tecnológica y por otra parte, los privados en la necesidad de modernizar sus plantas productivas se ven con altas restricciones para invertir en investigación.

«Los países industrializados, conscientes de la necesidad de ajustar sus estructuras productivas al contexto de la economía internacional, desde mediados de la década de los ochenta emprendieron un proceso a través del cual están modernizando sus plantas y desechando la maquinaria y equipos obsoletos. Esta modernización se sustenta en las nuevas tecnologías de punta y en los recursos humanos altamente calificados que se concentran en estos países».<sup>67</sup>

La tecnología se ha convertido en una ruta de acceso a la competitividad en los mercados y en el agregado, en una vía de modernización. La tecnología de punta sienta condiciones continentales de calidad y competitividad, pero grandes sectores de la población difícilmente pueden acceder a ésta; ante esto, es necesario repensar los conceptos de

---

<sup>67</sup> Álvarez Soberanis, Jaime, *México, retos y oportunidades para el año 2000*, p. 9.

modernización y tecnología, para generar dinámicas incluyentes, de apoyo y «publicitación» de lo tecnológico; en esto el papel del Estado es fundamental, pero también lo es el de los privados.

## 2.2. De la bipolaridad a la multipolaridad

Una característica fundamental de la década de los ochenta, fue el desplazamiento de Estados Unidos como única potencia económica en Occidente y el inicio de la desintegración de la Unión Soviética; anteriormente, las dos superpotencias que dominaron el panorama mundial y los términos de las relaciones internacionales, prácticamente en todas las dimensiones del poder.

«La pérdida de hegemonía económica norteamericana es un fenómeno coincidente con el debilitamiento y colapso del sistema de Europa del Este, la unidad europea y la emergencia de Japón y el Pacífico. La pérdida de hegemonía norteamericana tiene evidentes raíces económicas, por su incapacidad de superar los déficits fiscales y comerciales; por su gigantesco presupuesto militar (...) que ha transformado al país (...) en el país más endeudado del globo.»<sup>68</sup>

En el fin del bipolarismo han aparecido otras perspectivas, en que los viejos problemas se han resuelto o ha traído otros nuevos, precisándose soluciones distintas; la existencia de varios centros económicos ha dado lugar al multipolarismo y arroja novedades en las relaciones, los intereses y las tendencias entre los Estados. En la multipolaridad se ha desarrollado la visión de un mundo interdependiente, en que los países no pueden vivir aislados.

El multipolarismo tuvo sus antecedentes en una amplia formación, que alcanza el tiempo en que los países destruidos por la guerra (Europa Occidental y Japón) iniciaron su recuperación y emprendieron el camino hacia el crecimiento económico en la década de

---

<sup>68</sup> Gorostiaga, Xabier, op. cit., p. 58.

los años sesenta. Este último se consolidó al término de la guerra fría.

Japón (posteriormente el sureste asiático) y Alemania disputaron a Estados Unidos el liderazgo económico mundial y se convirtieron en centros de decisión: esto significó la existencia de varios núcleos regionales de poder en el mundo y, finalmente una desagregación del poder internacional en varias dimensiones como: la militar, la económica, la comercial y la política e ideológica. Estos liderazgos, en su fragmentación interna, finalmente se convirtieron en la formación de grandes regiones económicas en distintas latitudes del planeta, planteándose una fuerte competitividad entre las economías.

En el campo capitalista, los países más ricos de Occidente: Estados Unidos, Japón, República Federal Alemana, Francia, Reino Unido, Canadá e Italia, en ese orden, pasaron a controlar las políticas económicas y tecnológicas que se diseñaron en el mundo capitalista. Sus decisiones en múltiples sectores han influido inevitablemente en incontables países.<sup>69</sup>

«Para imponer sus condiciones el nuevo bloque económica cuenta, junto al poder económico, político, tecnológico y financiero, con la fuerza militar suficiente para determinar la nueva correlación de fuerzas necesaria para la construcción del nuevo orden. El Grupo de los Siete, por ejemplo, representa más del 50% de la producción mundial, el 64% de las exportaciones y el 55% de las importaciones. Tiene los mayores recursos financieros, controla el mercado mundial de los servicios y ha desarrollado las nuevas tecnologías. Posee el oro y la fuerza militar, fija las reglas y el contenido conceptual del nuevo orden. Lo único válido es el

---

<sup>69</sup> Mota, Sergio. *Desafíos. Globalismo e interdependencia económica*, p. 30.

mercado libre, la única teoría económica, el neoliberalismo, el único sistema político la democracia formal conservadora».<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Burgueño L. Fausto, "América Latina en el nuevo orden", en *Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*. Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Centro de Estudios sobre América (CEA), editorial Nueva Sociedad, 1992, p. 101.

### 2.3. Pensamiento teórico: interdependencia y globalismo.

En el pensamiento teórico de la década pasada surgieron distintas corrientes que trazaron nuevos ejes analíticos y categorías, para comprender y explicar la realidad internacional del multipolarismo; resulta en principio conveniente mencionar el concepto de interdependencia que empezó a utilizarse hacia finales de los años setenta, cuando perdió valor el slogan de «seguridad nacional» que asumiera Estados Unidos con el fin de obtener apoyo a sus políticas.

Para Robert Keohane y Joseph S. Nye la interdependencia a nivel mundial significa «dependencia mutua» y «se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países»;<sup>71</sup> esto es, que las acciones llevadas a cabo por una entidad política puedan incidir ya sea favorable o negativamente sobre otra u otras.

De acuerdo con John H. Dunning<sup>72</sup> la interdependencia económica internacional «se puede definir como una participación mutua que trasciende las fronteras nacionales por parte de agentes económicos situados en los diferentes Estados».

Asimismo, la interdependencia ha sido clasificada de diferentes formas, a saber, bilateral o multilateral, simétrica o asimétrica, óptima, parcial o completa, vertical u horizontal.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Keohane, Robert y Nye Joseph, *Poder e Interdependencia*, p. 22.

<sup>72</sup> "La organización de la interdependencia económica internacional: una visión histórica". Ponencia presentada en la mesa redonda no. 1 del VII Congreso Mundial de Economía. En *La interdependencia económica mundial*, GEOSUR, Asociación Sudamericana de Estudios Geopolíticos e Internacionales, año VII, núm. 71/72, marzo-abril de 1986, p. 38.

<sup>73</sup> La interdependencia bilateral, la hecha entre dos partes, o multilateral, la que entraña la participación de más de dos partes. La interdependencia se produce cuando no existen barreras que afecten a la circulación de bienes y servicios, y cuando cada país trate de asignar sus recursos de forma que maximice su ventaja dinámica comparativa. La interdependencia parcial indica la existencia de ciertas limitaciones que se imponen a la participación económica internacional. Estas limitaciones pueden ser endógenas o exógenas

Asimismo, Paul Streeten<sup>74</sup> retomando a Richard N. Cooper, diferenciaba en 1983, las siguientes formas de interdependencia:

- a) **El efecto trampolín.** Esta basado en la analogía de que un fuerte impacto sobre un determinado lugar repercute, aunque con menor intensidad en todos los demás lugares del área.
- b) **El efecto rebote.** Los movimientos de un país, terminan ocasionando otros movimientos en otros países. Si Estados Unidos reduce sus importaciones de acero de Europa. En ese momento Europa reduce sus importaciones de acero de Brasil, Africa del Sur y Corea, Como consecuencia de ello empieza a llegar a Estados Unidos más acero brasileño, sudafricano y coreano.
- c) **La erosión de la política.** Significa que los antiguos métodos de control económico van resultando cada vez menos efectivas, debido a la internacionalización de muchas transacciones; por ejemplo, la política monetaria de los países está resultando cada vez menos eficaz, porque el capital puede irse fácilmente al extranjero.

---

de los países en cuestión y tiene menor calibre de lo que sucedería en condiciones de interdependencia plena. La interdependencia óptima se produce cuando, tras considerar los objetivos del país en cuestión y considerando también los factores exógenos, se obtienen máximas utilidades netas lo que a priori puede concordar con su interdependencia completa o parcial. Una interdependencia simétrica implica el que cada participante depende del otro en igual medida, mientras que la asimétrica indica que aunque comercien o inviertan entre sí, serán diferentes las ventajas de la cooperación o los daños de la falta de ésta. Finalmente, la interdependencia vertical se produce entre países con diferente estructura de dotación de recursos: las operaciones Norte-Sur caen dentro de esta categoría. La horizontal entraña operaciones en bienes de naturaleza semejante e intenta prevalerse de las ventajas de las economías de escala y de la especialización de maquinaria, lo que a menudo se traduce en una situación intrasectorial y de traspaso nulo de tecnología y capital, lo que viene representando el comercio Norte-Norte.

<sup>74</sup> Del World Development Institute. Boston University. E.U.

- d) **El impacto de la política.** Hay que tener muy en cuenta las consecuencias que producen las transacciones internacionales. Por ejemplo, hoy día una subida del tipo de interés en los E.U., lleva a una entrada de capital, si la depreciación, que se espera pueda tener el dólar durante el período de tiempo que dura la operación, es menor que la diferencia de intereses entre las tasas de interés del país extranjero y los Estados Unidos.<sup>75</sup>

La producción a escala y la competitividad por los mercados ha generado el avance paulatino de una relación en la cual, mercancías, hombres y capitales se aproximan cada vez más; la elaboración de cada producto pasa por un proceso donde materias primas, componentes y manufacturación, se realizan en distintas latitudes del planeta. El crecimiento de filiales, subsidiarias y nexos generales de producción y planeación, rebasan en mucho las fronteras nacionales y configuran una economía en que el principio de las ventajas comparativas, aunado a infraestructura, legislación y costos, contribuyen al fenómeno de la globalización.

Los capitales se han caracterizado por una relativa movilidad, y a la vez las oportunidades de inversión se multiplicaron ante la demanda interna de muchos países -en la que ha influido de manera importante la escasez de liquidez de los gobiernos-.

Toda movilización, ingerencia, asociación o cooperación internacional precisa de una modelación y de un estudio político, en una lógica que debe considerarse de antemano que los resultados afectarán intereses de otros países. La negociación económica explica una relación política con países en particular, con los organismos internacionales o con

---

<sup>75</sup> Streeten, Paul, "La interdependencia desde una perspectiva Norte-Sur" (ponencia presentada en la mesa redonda no.1 del VII Congreso Mundial de Economía, Madrid, septiembre de 1983. En *La interdependencia económica mundial*, Geosur, Asociación Sudamericana de Estudios Geopolíticos e Internacionales, año VII, núm. 71/72, marzo/abril 1986, pp. 45-46.

los grupos formados en el mundo. Esto último provoca reacciones que intentan constituirse en un contrapeso para defender sus intereses ante las acciones de otro u otros Estados, y esta situación expresa un ambiente de constante negociación económico-política, acelerada a partir del afianzamiento de los centros económico-tecnológicos, los que para llegar al plano de la influencia geopolítica requieren de acuerdos para negociar los nuevos términos de liderazgo regional y mundial.

Por otra parte, la plena autosuficiencia y soberanía económica, que pretendiera satisfacer el conjunto de las necesidades internas mediante la propia producción ha probado su inviabilidad. Estos «principios» -de la autarquía que suponía ver al otro como el enemigo y no como un sujeto de negociación-, ante la envergadura de las relaciones económicas mundiales y ante el creciente desarrollo de las economías, los procesos de especialización y la productividad tecnológica, fueron sustituidos por una evidencia más que una premisa: la apertura no era sólo necesidad sino -en sus inequívocos riesgos- expectativa de desarrollo.

La teoría de la interdependencia, que en varios sentidos vino a sustituir a la teoría de la dependencia, al mismo tiempo que ejerció una crítica a la teoría realista, sirvió para explicar el sistema internacional y resaltar sus nuevos elementos. La existencia de varios centros económicos imposibilita a todo país a intervenir en el curso general de la economía mundial.

Entre los puntos que sobresalen de esta teoría se encuentran los siguientes:

-Crítica la idea del Estado como actor unitario pues introduce nuevos actores internacionales como las corporaciones multinacionales, los movimientos y las organizaciones sociales internacionales y las empresas transnacionales.

El desempeño estatal en materia de relaciones internacionales no es ni podrá ser exclusivo, dado que comparte diferentes escenarios con las acciones desarrolladas en empresas, finanzas y comercio. Esto no significa propiamente el renunciamiento a la soberanía, sino el establecimiento jurídico de cauces para un mayor contacto mundial, así como la ampliación y multiplicación de medios por los cuales las ciudadanía puedan establecer nexos de cualquier índole.

«Las empresas son los agentes de la globalización e interdependencia económica internacional. Sus operaciones multinacionales absorben la tecnología de punta y manufacturan en varios países. Participan en todos los mercados importantes de dinero y capitales».<sup>76</sup>

- Relega significativamente al poder militar por el poder económico, en la medida que la competencia económica externa se vuelve primordial y la seguridad nacional tiene que compartir su lugar al lado del concepto de interdependencia. Así, también trata de no hacer una división tajante entre economía y política.
- Por último, expresa una conciencia respecto a que los Estados ven disminuir cada vez más los límites entre política interna y política externa, pues lejos de estar separadas se determinan recíprocamente, por lo cual deben tomarse en cuenta las fuerzas externas una vez que están vinculados a redes globales en donde se dan diversos canales de conexión y relación tanto públicas como privadas y sin una clara jerarquía entre los asuntos y problemas.
- La economía mundial experimenta un acelerado proceso de transformación e

---

<sup>76</sup> Moia, Sergio, *op. cit.*, p. 252.

integración que trae como consecuencia una mayor interdependencia. (...) el quehacer económico nacional ha trabajado en abandonar la estrategia de desarrollo basada en la planificación, la intervención estatal y el proteccionismo para dar entrada a las perspectivas de una rápida internacionalización de la vida económica.<sup>77</sup>

Junto al concepto de interdependencia se ha presentado otro que pretende comprender la evolución mundial en los últimos años: la globalización en tanto vertiente, empezó a utilizarse para explicar las manifestaciones particulares y generales del nuevo sistema internacional en formación y sus mecanismos de funcionamiento.

«... la llamada globalización va acompañada de una nueva interdependencia que se define a través de la regionalización mundial que a su vez expresa las zonas de influencia determinadas por los países hegemónicos con el liderazgo de Estados Unidos. Macroeconómicamente, la globalización que se advierte a escala mundial alcanza todos los aspectos del hasta hoy conocido orden internacional que incluye a las ideas, teorías y paradigmas así como a sus formas de organización social, la política, la democracia y la definición del Estado como sujeto nacional que modifica sus formas de conducción y legitimación tanto en los marcos de los procesos de acumulación del capital como en el ordenamiento de la vida política y social, además de la instrumentación de sus relaciones externas».<sup>78</sup>

Este enfoque tiene importantes elementos en común con la teoría de la interdependencia. En efecto, también se «opone al modelo estatocéntrico y univariable basado en el poder».

<sup>77</sup> García Sepúlveda, Graciela, «México hoy: economía, sociedad y política», en *Relaciones Internacionales*, vol. XIII, septiembre-diciembre 1991, p. 77.

<sup>78</sup> Burgueño L. Fausto, op. cit., p. 101.

y describe la realidad mundial como totalidad, para cuya comprensión se requiere del análisis de variables políticas, económicas y sociales relevantes. Al incluir nuevos temas y protagonistas, expresa la complejidad de la realidad mundial y se aleja de los puntos analíticos tradicionales de paz, poder y Estado.<sup>79</sup>

Enunciar una economía global significa comprender una enorme red de interconexiones industriales, financieras, tecnológicas y comerciales dinámicas, en que la nueva división internacional del trabajo implica un cambio en las ventajas comparativas y en donde los recursos naturales de los países ya no son tan importantes para su desarrollo, pues otros elementos como el nivel educativo y el desarrollo científico adquieren un sitio preponderante.

Interdependencia y globalización aluden a una revolución en todos los campos: económico, político, social, cultural y en las comunicaciones; asimismo vinculan problemas ya comunes al planeta, tales como degradación del medio ambiente, desarrollo económico, comercio internacional, progreso de la ciencia y la tecnología, narcotráfico y migración.

«... las empresas transnacionales originarias de esos países (avanzados) han puesto en marcha la globalización económica que consiste en la creciente homogeneización de los productos y técnicas de ventas a nivel internacional y en la cada vez mayor integración de la producción a escala mundial, lo que ha generado una nueva división internacional del trabajo que se ha impuesto bajo la perspectiva de que el mundo es solamente una gran fábrica y un gran mercado».<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Cuadra, Héctor. «Panorama actual de las relaciones internacionales», en *La Administración Bush*, p. 130.

<sup>80</sup> Álvarez Soberanis, Jaime, op. cit., p. 9.

## 2.4. Población y deterioro ambiental

El daño a la ecología del planeta se ha constituido en un serio problema público a enfrentar, pues amenaza las posibilidades futuras de existencia de la especie humana y de las formas vivas en general. El desarrollo de la industria y la tecnología en las décadas anteriores trajo consigo la contaminación acelerada del habitat, y este fenómeno comenzó a agudizarse en los últimos años. La desconfianza en la lógica y la promesa de un constante progreso, asumidas desde el siglo XVII, es cada vez más evidente.

«Cada año desaparece una superficie de árboles igual a la de Austria, se pierden seis millones de hectáreas de tierra fértil y se vierten al cielo 6000 millones de toneladas de carbono (...). En Estados Unidos, las aguas subterráneas de 39 Estados contienen pesticidas. En Polonia, la mitad del agua de los ríos está tan contaminada que ni siquiera sirve para uso industrial. Más de 1200 millones de habitantes (...) carecen de agua potable. El 75 por ciento de los bosques de Europa está dañado por niveles de sulfuro demasiados elevados y el 60 por ciento por índices excesivos de nitrógeno». <sup>81</sup>

El efecto invernadero y la destrucción de la capa de ozono, hasta hace algunos años no tenían importancia significativa «al menos el estado de la tecnología no permitía saberlo o no se conocían públicamente los efectos de la contaminación»; en el presente, la protección del medio ambiente es un tema nodal en las agendas de política exterior, ya que afecta el bienestar y la salud humana en todos los países. Puede afirmarse que la ecología supone un problema de seguridad pública mundial.

---

<sup>81</sup> Tamayo, Rafael, «Tierra llamando a Río. S.O.S», en *Cambio 16*, España, 1 de junio de 1992, p. 58.

En la actualidad los aspectos ecológicos tienen una trascendencia económica, política y social; el maestro Modesto Scara Vázquez, ha planteado que «dos temas ecológicos van a suplantar a los ideológicos como una cuestión de seguridad nacional».<sup>82</sup> Una vez que la guerra fría ha terminado, una de las nuevas formas de intervención en otros países podría ser el agravamiento de estos problemas, percibidos como una amenaza a la seguridad nacional de los demás.

Una de las causas principales del deterioro ambiental, ha sido el aumento y la concentración de la población (40 por ciento de la población mundial vive en zonas urbanas), con el consecuente aumento de la demanda per cápita de recursos y energía, así como la generalización de los sistemas de transporte (aéreo, terrestre, marítimo).

En los países desarrollados y en vías de desarrollo se presenta una tendencia básica, que consiste en el incremento de los sectores secundario y terciario de la economía, simultáneamente a un descenso en la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en el sector agropecuario; es decir, asistimos a un fenómeno irreversible hacia la urbanización, en el que la ecología debe ocupar un lugar preponderante.

En cuatro de los países más industrializados del mundo, Japón, Alemania, Estados Unidos y Canadá, la población en las ciudades alcanzó en 1985 un promedio de 77.8 por ciento; por su parte, el Reino Unido contaba en ese mismo año con una población urbana del orden del 91.5 por ciento y Bélgica del 96.3 por ciento.

«...una de las características centrales de la década de los ochenta ha sido la multiplicación de la pobreza y el ensanchamiento de la polarización social dentro

---

<sup>82</sup> Scara Vázquez, Modesto, «El nuevo orden internacional y la potencialidad de Europa», en *Seminario de Política Exterior. El papel de México en el mundo*, SRE, pp. 49-52.

y entre los países; todo ello, junto con una ideología que racionaliza, no sin contradicciones, las aspiraciones comunes de las potencias industrializadas y las tendencias subyacentes en la evolución del poder político y económico en el mundo.»<sup>83</sup>

Incremento de la mancha urbana a costa del hábitat ecológico, concentración industrial y de emisores contaminantes, desvío de ríos para satisfacer demandas de agua, aglomeraciones, ruido, desechos sólidos y líquidos, entre otros, llevan a la necesidad de plantear ante el próximo milenio, una estrategia que pondere esta tendencia hacia la urbanización y sus efectos colaterales, para implantar mediante consensos un nuevo concepto de vida en las ciudades.

Los problemas ambientales son múltiples y de diversa índole, los cambios del clima y el peligro de que se acreciente la temperatura del planeta ante la deforestación de la Cuenca del Amazonas y de los bosques y las selvas del mundo entero, la reducción de la capa de ozono, la pérdida de especies y los desechos nucleares son los más preocupantes. La globalización de estos problemas está consolidando una conciencia mundial, aunque hasta el momento no se hayan tomado medidas de la magnitud necesaria para enfrentarlos.

Los mares sufren las descargas de ríos destinados a ser vía de aguas negras y desechos industriales. La contaminación, erosión y deforestación del suelo, el uso industrial de especies marinas y terrestres, el fenómeno del «año», las emisiones de gases contaminantes y tóxicos en la atmósfera (principalmente bióxido de carbono y metano) y la carencia de una cultura ecológica productiva a nivel mundial que vaya más allá de la

---

<sup>83</sup> Ibarra, David, *op. cit.*, p. 28.

creación de zonas de reserva, son sólo algunos de los problemas de la contaminación.

## 2.5. Las tendencias integracionistas.

Otro fenómeno importante, que en parte es resultado de los factores anteriormente señalados, lo son las tendencias integracionistas, las cuales se intensificaron en estos años, manifestándose entre los países del mundo en la forma de un gran interés por unirse o crear entre ellos bloques y regiones económicos y políticos que sean lo suficientemente fuertes y poderosos para competir con los otros bloques que ya se han formado o están en proceso de formación.

«...debemos comprender que paradójicamente, mientras los fenómenos económicos tienen repercusión en todos los rincones de la tierra, es decir se globalizan, la experiencia demuestra que la integración de mercados comunes o grandes zonas de libre comercio regional, son respuestas viables de aquellas naciones que saben que la soberanía no se limita ya exclusivamente a la defensa de las fronteras, sino que radica en gran medida en la capacidad de adaptarse e influir en las transformaciones mundiales...»<sup>84</sup>

La Unión Europea<sup>85</sup> es un ejemplo clásico en el mundo; como bloque económico surgió desde los años cincuenta. En esta región se han trazado los ejes de un debate político de gran alcance. El papel del Estado-nación se revaluó y su deber ser y atribuciones soberanas se sometieron a una redefinición de límites. Temas como las funciones de las fronteras territoriales, la moneda, los órganos de gobierno, la defensa y aspectos legislativos como las leyes laborales, aduaneras y comerciales, son analizados al seno de

---

<sup>84</sup> Discurso pronunciado por José Murat, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la LIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, agosto 1990, en *Seminario: El papel de México en el Mundo*, SRE, p. 19.

<sup>85</sup> La Comunidad Europea de los doce estaba integrada por: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda, Grecia, Países Bajos, España y Portugal.

un conjunto de países.

El futuro común en el trabajo común es una experiencia emanada de la forma en que la Comunidad Europea construyó una gran agenda de negociaciones y cuerpos internacionales para resolver a su interior los desequilibrios, surgidos a partir de 1950.

En un mundo en que las economías no pueden permanecer aisladas y donde la participación, además de ser creciente implica la calidad de los instrumentos disponibles para enfrentar condiciones de competitividad, las lecciones europeas son materiales para la imaginación política y para la desmitificación de lo consuetudinario.

El mercado común europeo es una realidad, con una ciudadanía única, un territorio de la Unión y una serie de instituciones perfeccionadas, a saber: el Parlamento Europeo, El Consejo de la Unión, La Comisión, El Tribunal de Justicia y El Consejo Europeo.

La Comunidad Económica Europea, tuvo como miembros originarios a Francia, Alemania, Italia, Bélgica y Luxemburgo; posteriormente se sumaron Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda (1973), Grecia (1981), España y Portugal (1985), quienes crearon una zona de libre comercio y una unión aduanera.

Ante la nueva situación mundial de los ochenta, la Comunidad Europea hizo frente a las recientes necesidades con un nuevo documento en donde se plantearon los primeros movimientos para la integración comunitaria, lo que marcó un cambio fundamental en sus objetivos.

El Libro Blanco (de 1985), contó con 300 disposiciones que incluyen la eliminación de:

- a) fronteras físicas (como los controles aduanales);
- b) barreras técnicas (para eliminar las diferencias de las regulaciones de salud y seguridad, el libre movimiento de capitales y servicios financieros), y
- c) barreras fiscales.

En 1987, surgió un nuevo documento. La Comunidad adquirió mayor fuerza con la ratificación del Acta Única Europea (1a. de julio), que establecía como propósito final la creación -para el 1o. de enero de 1993- de un mercado interno, libre de todo tipo de restricciones y reavivó el espíritu integracionista de la Comunidad.

El Acta Única significó la reforma más importante al Tratado de Roma, pues de allí surgió la idea de una política exterior común, además de que creó las políticas estructurales, las políticas de investigación y desarrollo, de medio ambiente y de cohesión económica y social.

La situación económica y las perspectivas de la Unión Europea en los ochenta no fue muy buena, con un crecimiento aproximado de 2.2% en 1985. Los principales problemas fueron el desempleo, déficit fiscales y otros tipos de desequilibrios internos y externos. Sin embargo, con un potencial en 1987 de 323.0 millones de consumidores, un PIB anual cercano a los 4290 miles millones de dólares, un nivel de ingreso per cápita de 15 mil dólares, y una participación muy alta en el comercio mundial, se colocó como uno de los principales bloques económicos en el mundo.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> El máximo grado de integración económica-jurídica y política de la Comunidad Europea lo planteó Maastricht. Con el objeto de unificar los elementos clave de la fuerza europea, el Tratado de Maastricht, firmado en diciembre de 1991 planeó una tesis orientada a la supranacionalidad con una ciudadanía europea que coloque a la Comunidad como la única organización en el mundo que superará la idea de

Por otra parte, la Cuenca del Pacífico<sup>87</sup> adquirió una mayor importancia luego del incremento de los flujos comerciales y financieros en la zona en la década de los ochenta; el comercio intrarregional del Pacífico, contando a Estados Unidos y Canadá, se incrementó a una tasa anual de 8.9% mientras el comercio mundial lo hizo en sólo 3.3%.

Aun contando únicamente los países localizados en las costas de la Cuenca, la región cuenta con una tercera parte de la población mundial, dos quintas partes de la superficie, más de la tercera parte de la actividad económica y el más diverso rango de culturas, religión, lenguajes, gobierno e historia que en ningún otro lado del planeta. Hasta hace poco, no tenía mucho sentido hablar de la Cuenca del Pacífico como una zona coherente. Pero gracias al desarrollo del comercio, la inversión, capital y tecnología, tres regiones distintas emergen en el pacífico: China, Japón y E.U.

«El ascenso de la Cuenca del Pacífico se identifica con el desarrollo de un nuevo eje económico, tecnológico, cultural y político, que articula a Estados Unidos, Japón y los principales países del pacífico. Ello es a la vez uno de los principales factores, una de las partes integrantes y uno de los resultados del proceso general de concentración de poder mundial, de transnacionalización, de nueva división mundial del trabajo y de aprovechamiento de la Tercera Revolución Industrial y Científico-Tecnológica».<sup>88</sup>

---

Estado-nación. También pretende la unificación político-diplomática, la creación de una moneda única emitida por un Banco Central, y la armonización de legislaciones laborales, agrícolas, de seguridad social, protección del medio ambiente, educación y comunicaciones. El 29 de octubre de 1993, los 12 estados de la Comunidad Europea adoptaron el Tratado de Maastricht, el cual entró en vigor el 1o. de noviembre de 1993. A partir de esta fecha se inició una nueva vida para la desde este momento Unión Europea.

<sup>87</sup> Los países que conforman la Cuenca son: Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea del Sur, China, Hong Kong, Taiwán, Filipinas, Tailandia, Malasia, Singapur, Indonesia y Brunei, Australia y Nueva Zelanda, que han constituido la Conferencia de Cooperación Económica de la Cuenca del Pacífico en sus esfuerzos por institucionalizar los intercambios comerciales y darle más poder e influencia geopolítica a la Cuenca a mediano plazo.

<sup>88</sup> Kaplan, Marcos, «La Cuenca del Pacífico y la reestructuración del poder mundial», en *La Inserción de*

1983 es una fecha clave en el proceso de integración de la cuenca: cuando el comercio transpacífico excedió el comercio transatlántico por primera vez.

La Cuenca del Pacífico surgió ante la iniciativa de Japón de crear una zona de libre comercio, convertido ahora en uno de los escenarios más intensos del orbe y cuyo futuro en los flujos internacionales de comercio resulta prometedor.

En 1985, la Cuenca del Pacífico contaba con una población de 1, 802.6 millones de personas, un PIB de 6,428,857 millones de dólares y un PIB per cápita de 3,566 dólares.

**Cuenca del Pacífico. Evolución del Producto Interno Bruto, 1982-1988 (tasas anuales de crecimiento) 1/**

País	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Promedio
1. Cuenca Pacífico	5.4	6.7	3.0	4.7	7.2	6.1	5.5
Australia	0.7	7.5	4.9	2.1	4.3	3.7	3.9
Brunei	n.d						
Canadá	3.7	6.1	4.6	2.9	4.3	4.5	4.4
Rep. Corea	11.8	9.4	6.9	12.4	11.8	11.3	10.6
Rep. Pop. de China 2/	9.8	13.5	13.1	7.9	10.2	n.d	10.9
Estados Unidos 3/	3.6	6.6	3.5	2.8	3.4	4.6	4.1
Filipinas	1.1	-7.1	-4.1	1.9	5.9	6.8	0.8
Hong Kong	6.5	9.5	-0.1	11.0	13.6	7.0	7.9
Indonesia	4.2	6.0	2.5	4.0	3.6	5.7	4.3
Japón 3/	3.2	5.1	4.7	2.7	4.5	5.6	4.3
Malasia	6.3	7.8	-1.0	1.2	5.2	8.1	4.6
Nueva Zelanda	2.7	5.6	1.6	1.4	n.d	n.d	2.8
Singapur	8.2	8.3	-1.6	1.8	8.8	11.0	6.1
Tailandia	5.9	5.5	3.2	3.5	14.2	11.0	7.2
Taiwan	7.7	9.6	4.3	10.6	11.2	6.8	8.4

1/Base 1985=100;

2/se refiere al concepto de ingreso nacional;

3/se refiere al PNB.

Fuente: Benajah, Ma. Antonieta, *La Cuenca del Pacífico, Estados Unidos, y la nueva hegemonía mundial*, CISEUA, p.83.

El cambio en el contexto mundial también tuvo eco en América Latina. Desde Simón Bolívar, la idea de integración ha sido un anhelo latinoamericano que no ha podido realizarse completamente. Luego de la segunda guerra mundial se acrecentó el interés por la integración de la zona en formas que fueron del panamericanismo al latinoamericanismo. La regionalización constituyó un proyecto viable para lograr el desarrollo y la inserción de la zona en el comercio internacional.

Sin embargo, América Latina vio transcurrir la década de los ochenta en medio de una crisis. La base del crecimiento económico de la región y el modelo «sustitución de importaciones», funcionó en su tiempo; sin embargo, otras condiciones mundiales trajeron consigo desequilibrios, provocando una profunda recesión económica hecha de problemas estructurales, excesiva deuda externa, pobreza extrema, inflación y déficit públicos. Todo ello significaron obstáculos para insertarse en la lógica del desarrollo mundial.

«...América Latina procura consolidarse económicamente hacia adentro para aumentar su capacidad negociadora hacia afuera. La integración se constituye así, para cada uno de nuestros países, como un proyecto de cambios internos y externos, perfilándose como el medio más factible para lograr dos objetivos básicos para reanudar el desarrollo y la inserción internacional de América Latina: la competencia por el capital y el acceso a los mercados».<sup>89</sup>

Los intentos de integración se desarrollaron en los ámbitos económico y político; destacan por su importancia en cuanto a los objetivos que se pretendían alcanzar en la

---

<sup>89</sup> Barbosa Rubens, Antonio. «La importancia de la integración en el desarrollo de América Latina», en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 12, diciembre de 1991, p. 1157.

época de su creación, la Organización de Estados Centroamericanos<sup>90</sup> (Odeca) cuyos miembros, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, manifestaban su interés por mantener relaciones amistosas mediante la ayuda mutua, la solución pacífica y conjunta de los problemas y sobre todo la promoción del desarrollo económico, social y cultural de la región.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alale), creada en medio del Tratado de Montevideo en 1960 con el propósito de acelerar el proceso de desarrollo de América Latina mediante el máximo aprovechamiento de los factores de la producción, ampliación de los mercados y coordinación de políticas económicas para llegar a la liberalización de los mercados y a la creación de un mercado común latinoamericano.

La Alale enfrentó problemas que terminaron desintegrándola y fue sustituida en 1981 por la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) que proseguiría el proceso de integración regional encaminado a la promoción del desarrollo.

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) creado en 1976 para enfrentar a las grandes potencias, trataba de asegurar acciones concertadas de los países latinoamericanos y acrecentar el poder de negociación de América Latina.<sup>91</sup>

Estas organizaciones y otras, aunque no tuvieron gran éxito en lograr sus objetivos, representan la constante de una idea de integración latinoamericana. En la década estudiada, sin embargo, tomó de nuevo ímpetu el interés latinoamericano hacia la

---

<sup>90</sup> En la vida de la Organización de Estados Centroamericanos pueden distinguirse dos periodos principales: uno, que comienza en 1951, con la adopción de la Carta de San Salvador y el segundo, que se inicia en 1962, cuando se aprobó la nueva Carta, que no es sino la anterior reformada y que conserva el mismo nombre de Carta de San Salvador.

<sup>91</sup> Vid. Seara Vázquez, Modesto, *Tratado general de la organización internacional*, pp. 827-1074

integración ante los cambios ya descritos, reflejado principalmente por la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI).

## 2.6. Incidencia del contexto comercial internacional en la política exterior mexicana.

Los antecedentes del surgimiento «formal» del contexto internacional emergente a principios de la década de los ochenta se encuentran en la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1974, la cual dispuso la creación de un programa de acción destinado al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y en la adopción, por la misma Asamblea de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.<sup>92</sup>

Es posible afirmar que a partir de la década de los ochenta se dio una transformación en el juego, en los actores y en los objetivos del contexto comercial internacional y sobre todo, en el equilibrio de fuerzas. Por lo que resulta relevante analizar o por lo menos describir cuáles han sido dichos acontecimientos que han incidido de manera extraordinaria en la definición de la política exterior de México a partir de los primeros años de esta década.

La desaparición de la tensión internacional de la guerra fría planteó nuevas reglas de acción y de relación por lo que todos los países tuvieron que reexaminar y replantear sus relaciones con los demás miembros del ámbito mundial. Ello con la finalidad de hacer concordar los intereses nacionales con los nuevos procesos de globalización en un mundo cada vez más interdependiente para así poder «insertarse» en él, salvaguardando la soberanía.

---

<sup>92</sup> Bucio, Gerardo. "¿Un nuevo orden en las relaciones financieras y tecnológicas con el tercer mundo?", en *El comercio exterior*, vol. III, p. 79.

Si bien la década de los ochenta fue para muchos teóricos de la economía internacional una «década perdida», para los países latinoamericanos y en general para los países en desarrollo, también fue una década de transición en la que se gestaron y desarrollaron múltiples fenómenos que incidirían en profundos cambios económicos, políticos, sociales y culturales de estos países.

En esta década, la economía mundial sufrió transformaciones que estuvieron determinadas por un crecimiento económico relativamente lento, por la existencia de desequilibrios financieros y comerciales globales y por la multipolarización de la estructura económica mundial. Más aun, la economía mundial experimenta una crisis cíclica<sup>93</sup> que dio lugar a profundas modificaciones en todos los niveles, lo cual, aunado a las importantes innovaciones tecnológicas que se presentan en este período, influyó en la vida económica social y política de todos los países.

En América Latina, la flexibilización del crédito internacional en conjunción con el fenómeno del reciclaje en los setenta, conllevaron a un sobreendeudamiento de las administraciones en varios países de la región y determinaron en gran medida, que se postergaran algunos cambios necesarios; y mientras tanto, los países industrializados se prepararon para la lucha económica internacional. Ello incidió en la marginación económica, comercial y financiera de los países en desarrollo,<sup>94</sup> entre ellos México.

---

<sup>93</sup> De acuerdo con André Gunder Frank, una crisis es un período en el cual la expansión anterior no puede continuar sobre las mismas bases. Para poder sobrevivir durante una crisis, el sistema debe sobrellevar vastas transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales, incluyendo cambios tecnológicos. Vid. Gunder Frank, André, *El desafío de la crisis, crisis económica mundial, ironías políticas internacionales y desafío europeo*.

<sup>94</sup> Barbosa Rubens, Antonio, «La importancia de la integración en el desarrollo de América Latina», en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 12, diciembre 1991, p. 1156.

La crisis de 1982 en México mostró el deterioro y la fragilidad del sistema económico internacional. De hecho su inoperancia fue clara desde antes; simultáneamente el modelo de desarrollo adoptado después de la segunda guerra mundial, mostraba su agotamiento.

«El mundo externo es cada vez más importante para lo que está ocurriendo, tanto en la economía, como en la política de México, Está cambiando ciertamente el esquema de desarrollo económico al cual ya nos habíamos acostumbrado a partir de la segunda guerra mundial...»<sup>95</sup>

La crisis no sólo afectó a los países en desarrollo; las naciones industrializadas también experimentaron los efectos de la recesión mundial, cuestión que se reflejó en la reducción de la tasa de crecimiento, del comercio internacional y de los flujos de capital en los mercados financieros.

Cuadro 11  
Evolución económica

Concepto	Países industriales				Países en desarrollo			
	1987	1988	1989	1990	1987	1988	1989	1990
Crecimiento (1)	3.3	4.5	3.3	2.6	3.8	4.4	3.1	1.5
Inflación (2)	3.0	3.3	4.3	5.0	41.0	70.2	105.0	117.8
Balanza Comercial (3)	-38.2	-20.1	-41.5	-54.7	49.8	33.9	43.6	57.2
Términos Intercambio (4)	0.9	1.4	-0.2	-0.2	1.7	-3.3	1.9	0.2

(1) Tasa anual de crecimiento del PNB para países industriales, del PIB para países en desarrollo.

(2) Variación porcentual ponderada de precios al consumidor.

(3) Miles de millones de dólares.

(4) Variación porcentual anual.

Fuente: Informe Anual 1990, Banco de México, p. 82.

<sup>95</sup> Garza Humberto. "La necesidad de replantear la política exterior ante los cambios internacionales". en *Seminario: El papel de México en el Mundo*, p. 37.

desde la segunda guerra mundial<sup>97</sup>

d) Los años setenta habian presenciado un claro proceso de deterioro, manifestado, de una parte, en una operación cada vez más insatisfactoria e inequitativa de la economía mundial y, de otra, en resultados cada vez más limitados y desalentadores de las negociaciones económicas multilaterales.<sup>98</sup>

e) Un importante y constante crecimiento del volumen del comercio mundial.

f) la mayor repercusión de dicho crecimiento sobre los productos manufacturados en relación con los productos primarios, favoreciendo, por tanto, en mayor medida a los países industrializados.

g) Pervivencia, en definitiva, del modelo de división internacional capitalista del trabajo y por ende, de la desigualdad en los términos de intercambio.<sup>99</sup>

A los problemas económicos en la década de los ochenta, se sumaron factores trascendentales. En este período como se ha mencionado, se dio fin a la guerra fría, toda vez que Europa del Este reveló su crisis, no sólo económica sino también política y cultural. Paralelamente a dichos acontecimientos se presentaron otros fenómenos importantes -ya mencionados- para comprender la realidad internacional actual: el fin de la bipolaridad, la llamada «Tercera Revolución Científico Tecnológica» o revolución de

---

fundamentalmente en el tratamiento de la nación más favorecida y los principios de reciprocidad, igualdad jurídica y no discriminación". Alvarez de la Torre, Víctor, "Para una panorámica del nuevo orden económico internacional", en *El comercio exterior de México*, vol. III, p. 171-172.

<sup>97</sup> Bueno, Gerardo, "¿Un nuevo orden en las relaciones financieras y tecnológicas con el tercer mundo?", en *El comercio exterior*, vol. III, pp. 79-80.

<sup>98</sup> Navarrete, Jorge Eduardo, "México y el marco de negociación del nuevo orden económico internacional", en *El comercio exterior de México*, vol. III, p. 145.

<sup>99</sup> Huesa Vinaixa, Rosario, "Comercio, desarrollo y nuevo orden económico internacional", en *El Comercio Exterior de México*, vol. III, p.186.

la calidad, una nueva división internacional del trabajo, la interdependencia y globalización de los asuntos económicos, políticos y sociales, así como las tendencias integracionistas regionales y el deterioro ecológico.

Todo ello puso de manifiesto la interdependencia cada vez mayor de la economía mundial. Mientras que en los años anteriores, el problema fundamental había sido proveer a la economía mundial de suficiente liquidez para la expansión del comercio y los ingresos, el contexto comercial emergente de los ochenta se caracteriza por ser inestable e incierto; el tema central de la preocupación internacional pasó a ser el ajuste al desequilibrio comercial y financiero.<sup>100</sup>

«La interdependencia entre las políticas de comercio exterior y de relaciones económicas internacionales es un tema que empieza apenas a definirse con la congruencia y la amplitud necesarias».<sup>101</sup>

«En el inicio de los ochenta, los factores internacionales adquieren claramente una mayor ponderación para la marcha de la economía nacional; de manera aún más evidente que en el pasado, del sector externo habrán de provenir los impulsos dinámicos esenciales para el continuado crecimiento económico del país y en el sector externo, en el tipo y naturaleza de vinculación que México logre establecer con la economía mundial»<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Villarreal, René, "Problemas y perspectivas del comercio y las finanzas internacionales: un punto de vista del sur", en *El comercio exterior de México*, vol. III, p. 577.

<sup>101</sup> Gómez Palacio, Roberto Dávila, "Comercio exterior y relaciones internacionales", en *El comercio exterior de México*, vol. III, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Academia de Arbitraje y Comercio Internacional, p. 13.

<sup>102</sup> Navarrete, Jorge Eduardo, "México y el mareo de negociación del nuevo orden económico internacional", en *El comercio exterior de México*, vol. III, p. 144.

Estas circunstancias cambiaron el panorama internacional en cuanto a la relación de fuerzas de poder y a la definición de prioridades entre los países, obligados a realizar cambios dentro de su estructura nacional para acoplarse a las transformaciones mundiales.

En este sentido, México ante una política internacional novedosa y una política nacional en constante cambio, tomó el camino de la modernización: esto es, el aumento de los contactos con el exterior, gracias a la revolución de las comunicaciones dejó ver a la modernización como una necesidad para no quedar relegado ante una cultura económica social y política universal.

«México está (...) obligado a olvidar voluntarismos, a olvidar buenas intenciones y a olvidar temores frente al exterior y a sentarse de una manera razonada y de una manera realista a diseñar una política exterior que sea viable y que logre romper este nudo gordiano que nos está retrasando frente a los grandes desarrollos internacionales»<sup>103</sup>

La política exterior de México experimenta algunos reajustes respecto a las prioridades del país; hasta estos años, los temas políticos habían sido fundamentales en la elaboración de los objetivos básicos de ésta; sin embargo, al iniciar la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, los temas económicos empezaron a adquirir una mayor prioridad y una lógica propia, al cambiar de un enfoque meramente interno en las estrategias de desarrollo económico del país hacia uno externo.

En el aspecto político, los objetivos consistieron en: preservar y fortalecer la soberanía nacional; proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero; apoyar y

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 40.

promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, utilizar la cultura mexicana como uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar nuestra presencia en el mundo y, finalmente promover la imagen de México en el exterior.<sup>104</sup>

En el aspecto económico, el gobierno mexicano propuso apoyar el desarrollo económico del país, a partir de una inserción eficaz de México en el nuevo contexto internacional. De esta forma, adquieren mayor prioridad temas como la inversión extranjera, la deuda externa, la política petrolera y sobre todo la liberalización comercial.

En este momento, el manejo correcto de los diferentes temas económicos en las relaciones internacionales del país llegó a ser la meta esencial de la política exterior. En materia de deuda externa la estrategia consistió en la negociación activa en dos ámbitos de acción: la negociación bilateral con los acreedores más importantes y la negociación multilateral con los principales países deudores de América Latina; en materia de inversión extranjera, se adoptó una postura flexible respecto al control de la misma con el objetivo de promoverla como medio para la recuperación de divisas, como vehículo de modernización industrial para la exportación y como una salida alternativa al endeudamiento privado de empresas nacionales.

En materia petrolera, se dio mayor interés a las relaciones de México con la OPEP, así también se intentó contribuir a la estabilidad del mercado petrolero internacional y se buscó contar con mecanismos directos de información respecto a los movimientos del mercado petrolero mundial y las perspectivas de los países productores.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Alvarez Soberanis, Jaime, op. cit., p. 58.

<sup>105</sup> Vid. González González, Guadalupe. "La política exterior de México (1983-1985): ¿cambio de rumbo o repliegue temporal?". en *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, pp. 241-264.

Finalmente el tema de comercio exterior fue el que experimentó mayores cambios dentro de la política exterior. El gobierno mexicano intentó integrarse a la nuevas reglas de la sociedad internacional a través de una estrategia de crecimiento basado en la apertura al exterior y el fomento al comercio exterior, fundamentalmente las exportaciones. Este último tema será tratado con toda amplitud en el siguiente capítulo.

### **Capítulo 3. La inserción de México en el contexto internacional emergente de los años ochenta.**

El capítulo tres tiene como propósito central el examinar cuáles han sido los cambios principales que se han generado en la política exterior del país, enfatizando el dominio del comercio exterior en el período que va de 1983 a 1988. Atendiendo la interrelación entre factores internos y externos, se presentará un recuento general sobre los elementos que han estado presentes en el modelo económico instaurado en México a partir de 1983, el cual se ha mantenido -aunque no sin cambios- durante estos años; todo ello, en la óptica de que las políticas empleadas para desarrollar ese modelo económico, han sido el medio central para la inserción del país en un mundo globalizado e interdependiente.

Una vez analizados los principios y normas de la política exterior mexicana, en su continuidad y modificaciones, se incursionará al tema clave de este trabajo que consiste en la apertura comercial mexicana a principios de los años ochenta; para ello se describirá y analizará en primer término cuáles fueron los contenidos de la estrategia general del gobierno de la República en la materia; y en segundo, las políticas comerciales que el gobierno impulsó ante los retos que mostraban los nuevos escenarios internacionales. Por último, se examinarán los resultados agregados de esta estrategia y de estas políticas para el país, en lo que será necesario aproximarse al análisis sobre la conveniencia de que tales políticas continúen aplicándose en el futuro.

En el transcurso de la exposición serán examinadas las políticas económicas aplicadas en materia de política interna del país para hacer frente a la crisis económica vivida en ese período; para ello se expondrán los programas económicos que se generaron, con el objetivo de complementar el trabajo a partir de un contexto que condense algunos otros ámbitos de la vida pública. En este punto, es preciso acotar que no se trata de examinar el

conjunto de la estructura económica del país, sino sólo de enfatizar una interpretación sobre algunos puntos centrales de estos programas para que operen como referentes específicos en la investigación y, asimismo, permitan que el objeto de estudio se desenvuelva en una lógica de movimiento amplia.

Es objetivo de este capítulo el que a través del desarrollo de la política exterior en el espacio de la apertura comercial y tras describir las acciones prioritarias del gobierno en respuesta a los cambios externos, se pase a explicar la relación existente entre las medidas de política interna y externa dentro del modelo comercial llevado a cabo por el gobierno. Todo ello deberá ser la base para concluir en qué medida existió una concordancia o una contradicción en los ámbitos señalados y con ello deducir cuáles fueron los factores substanciales que llevaron al gobierno a cambiar el rumbo de su política comercial.

Cabe hacer la aclaración que la intención del trabajo no consiste ni en justificar la acción gubernamental durante el período a estudiar, ni tampoco en criticar dichas políticas; el énfase de este trabajo se instala en la descripción y en el análisis; y tiene como finalidad explicar las circunstancias en que se desarrolló la apertura comercial, para aportar elementos acerca del cómo y del por qué de tales decisiones.

### 3.1. Antecedentes inmediatos: la crisis de 1982.

A finales de la década de los setenta, México era considerado en diferentes foros de discusión internacional y por especialistas en materia internacional como una potencia media; en efecto, por la magnitud e importancia estratégica de su riqueza petrolera, su activismo como comunicador y generador de iniciativas frente a la crisis centroamericana y por su papel de promotor y organizador de nuevas alternativas en el diálogo Norte-Sur, parecía convertirse en un nuevo centro de poder regional. México ocupaba el decimotercer lugar en el mundo y el tercero en América Latina en términos de extensión territorial; por su población ocupaba el décimo lugar a nivel mundial y el segundo en América Latina y en términos de su PNB, era el decimoprimer en importancia en el mundo y el segundo en el contexto latinoamericano, después de Brasil.<sup>106</sup>

Entre 1978 y 1981 las expectativas de crecimiento basadas en la explotación y exportación de petróleo, llevaron a una política de fuerte expansión de la economía, financiada mediante el incremento de la deuda externa y el déficit público. Sin embargo, para el año de 1982, la disminución de los precios del petróleo y el alza de las tasas de interés, hizo del fuerte endeudamiento del país, un determinante esencial para la vulnerabilidad externa de la economía mexicana. La crisis que se presentó experimentó un decremento de 0.2% en el PIB, un agotamiento de las reservas del Banco de México, las devaluaciones sucesivas, una inflación de 98.8%, un déficit en la cuenta corriente de 2,685 millones de dólares, un déficit del sector público equivalente al 17% del PIB y una deuda externa total de 85 mil millones de dólares.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> González González, Guadalupe, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en *La política exterior de México, desafíos en los ochenta*, Olga Pellicer (editora), ensayos del CIDE, Colección Estudios Políticos 3, enero 1983, p. 15.

<sup>107</sup> SECOFI, *El cambio estructural de la industria y el comercio exterior 1982-1988*, septiembre de 1988, p. 5.

Asimismo se presentaba un serio desequilibrio externo, cuyas principales variantes fueron el déficit en la balanza comercial de manufacturas de 17 591 millones de dólares en 1981, mientras que el déficit en la balanza de servicios financieros<sup>108</sup> alcanzó la cifra en 1982, de 12,240 millones de dólares. Por otro lado, la salida de divisas llegó a los 7,000 millones de dólares en el mismo año.<sup>109</sup>

Esto permite argumentar que la crisis económica mexicana tuvo manifestaciones de orden nacional e internacional, producto de una serie de causalidades estructurales;

- A lo interno: las inadecuadas estrategias y políticas de industrialización y comercio exterior.
- En lo externo: peligro de una recesión de la economía mundial (que provocó la intensificación del proteccionismo de los países desarrollados); la elevación de las tasas de interés internacionales (que aumenta la carga de la deuda externa); la baja en los precios del petróleo.<sup>110</sup>

Sintetizando, la situación del país al iniciar la década de los ochenta era la siguiente:

- escasez de divisas<sup>111</sup>

<sup>108</sup> Servicio de intereses sobre la deuda externa.

<sup>109</sup> Villarreal, René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México 1929-1988*, FCE. p. 297.

<sup>110</sup> Asimismo, la deuda y el estancamiento de los países en desarrollo: los grandes excedentes de las cuentas de Japón y los países asiáticos de industrialización reciente; el elevado desempleo en Europa; el creciente endeudamiento de E.U. y sus cuantiosos déficit del presupuesto y de la cuenta corriente.

<sup>111</sup> La escasez de divisas se debió en parte por la insuficiencia de ahorro interno, aunado a la baja competitividad de la mayoría de los productos nacionales, la ausencia de canales adecuados de comercialización externa, la aguda dependencia de las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios y el comportamiento proteccionista de las economías desarrolladas. Asimismo, los egresos de divisas se incrementaron por el servicio a la deuda externa. Vid. *Antología de la Planeación en México*.

- una economía petrolizada<sup>112</sup>
- fuerte endeudamiento externo
- restricción al crédito internacional
- déficit en la balanza de pagos
- concentración y escasa diversificación del comercio exterior
- aparato productivo incompetente en el exterior
- una industria sobreprotegida
- desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo
- dependencia de las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios
- falta de mecanismos adecuados de comercialización externa
- fuerte sesgo antiexportador, reflejado en bajos niveles de exportaciones no petroleras
- un conjunto económico que estructuralmente mostraba una desventaja relativa y absoluta respecto al posicionamiento del país ante el exterior e internamente evidenciaba el agotamiento del modelo económico instaurado desde 1940.

Lo anterior dejó ver las carencias que se manifestaron en la incapacidad para enfrentar la competencia externa, la enorme dependencia de las importaciones, desequilibrios sectoriales y de productividad y la falta de tecnologías adecuadas; todo ello aunado a mano de obra poco calificada. Estos elementos provocaron una fuerte vulnerabilidad del país frente al exterior, lo cual impedía el crecimiento económico sostenido.

«El nuevo gobierno enfrentó así una economía caracterizada por el desplome y el retroceso de la producción, con hiperinflación, desempleo creciente, aumento

---

1917-1985. *Tres años de planeación y desarrollo 1982-1985*, SPP, CFE, 1987, p. 15.

<sup>112</sup> «Los ingresos petroleros fueron utilizados para mantener un tipo de cambio sobrevaluado, lo cual si bien contribuyó a reprimir las presiones inflacionarias, estimuló un crecimiento sin precedente en las importaciones y deprimió las exportaciones no petroleras, incrementando la dependencia en el petróleo como fuente de ingresos de divisas para el país». *Ibidem*, p. 17.

explosivo del déficit público y del circulante, caída del ahorro canalizado a través del sistema financiero, devaluación aguda del peso y pérdida de soberanía monetaria, agotamiento de las reservas internacionales, deuda externa de magnitud sin precedente y la virtual suspensión de pagos a los acreedores internacionales, con la consecuente interrupción de las relaciones económicas del país con el exterior». <sup>113</sup>

De esta manera, los elementos de la crisis interna se entrelazaron con la situación internacional adversa y aunque ninguno de ellos permite explicar por sí solo la problemática nacional a principios de los ochenta, analizados en su conjunto, permiten entender la magnitud de los retos a que se enfrentó la administración del entonces presidente Miguel De la Madrid.

Un primer elemento que contribuyó al cambio en la acción gubernamental fue el reconocer el fracaso de las políticas proteccionistas del modelo prevaleciente hasta este momento, las cuales ya no funcionaban como se esperó en un principio, era necesario una nueva estrategia...

«A lo largo de cuatro décadas, quedó demostrado que la autarquía y la sobreprotección no conducen al desarrollo independiente. La autosuficiencia total no es costeable, ni posible, en un mundo de creciente interdependencia. Se enfrentó con éxito el desafío de conciliar la necesidad de una inserción efectiva en las corrientes del comercio mundial, de aprovechar las tendencias a la especialización y de la división internacional del trabajo con el de encauzar el intercambio comercial conforme a las necesidades del país». <sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Ibidem, p. 19.

<sup>114</sup> Phillips Olmedo, Alfredo, "El comercio exterior de México. Evolución y perspectivas", en *Comercio*

Para resolver los desequilibrios que se vivían en el país e insertarse a las condiciones externas y a las que probablemente impondrían las nuevas tendencias en las esferas de la producción y del mercado, el gobierno se vio ante la necesidad en materia de políticas públicas de "ajustar el gasto interno, reorientar la producción y encontrar nuevos caminos para impulsar el crecimiento económico".<sup>115</sup> A lo externo, la crisis dejó ver que la recuperación de la economía mexicana dependía de la "diversidad de sus fuentes de ingresos externos y de la rapidez con la que su estructura productiva se ajustara a cambios desfavorables en el entorno".<sup>116</sup>

Este discurso significaba la admisión tácita del agotamiento del modelo económico que en diferentes ritmos e intensidades se había desarrollado en el país desde 1940. En efecto, el ejecutivo federal situaba el avance económico futuro de México en coordenadas, en algunos casos, diametralmente opuestas a los esquemas y lógicas tradicionales con que había operado la economía; en ese contexto, era difícil avisorar que los cambios en la relación de México con el mundo demandarían un esfuerzo enorme por parte de los diferentes sectores sociales y que la crisis económica pondría al gobierno ante la necesidad de establecer duras medidas de austeridad y racionalidad en el manejo del gasto, mismas que tendrían su traducción inequívoca en un alto costo político.

---

*Exterior*, vol. 38, núm. 5, mayo de 1988, p. 364.

<sup>115</sup> Lustig, Nora, *México, hacia la reconstrucción de una economía*, COLMEX y FCE, 1994, p. 16.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 148.

### 3.2. La política exterior mexicana en los ochenta.

«La esfera de la acción política exterior de cualquiera sociedad dada, como síntesis racional de su propio proyecto colectivo, no puede ser disociable ni separable de su política nacional. La identificación de las dos premisas, como cotidianidad espontánea y elaboración de categorías, implica y exige, finalmente, la síntesis, la concordancia inteligente, el consenso reflexivo». <sup>117</sup>

La definición de política exterior parte de una visión de conjunto, comprendiendo lo bilateral y multilateral, lo político y lo económico, lo cultural y lo tecnológico, en un proyecto que sume todos los recursos de la nación para la defensa de los intereses de los mexicanos y para aprovechar plenamente lo que el mundo ofrece. <sup>118</sup>

La política exterior desempeña un papel crucial en la interpretación de los retos y de las alternativas de un país determinado. Sirve para explorar, analizar y determinar los desafíos y peligros que ha de enfrentar así como los instrumentos que se tienen al alcance para proyectarse en el exterior. Asimismo, la política exterior es la variable externa del proyecto que toda nación define en determinado momento de su desarrollo histórico; para lograr que dicha política sea eficaz, es necesario un amplio conocimiento de la realidad internacional en la que se desenvuelve y en la que se pretende influir. <sup>119</sup>

Como toda política exterior, la de México en la década de los ochenta respondió a las circunstancias internas y externas, circunstancias que sufrieron cambios en estos años.

<sup>117</sup> Alpoite, Juan María. (prólogo) en *La política exterior de México en el nuevo orden mundial*, antología de principios y tesis, p. 11.

<sup>118</sup> *Política Exterior*, Cuadernos de Renovación Nacional, FCE, 1a. edición, 1988, p. 15.

<sup>119</sup> Arrellano, Leandro, "Estrategia de México ante el desarrollo económico mundial en un mundo globalizado", en *Relaciones Internacionales*, núm. 63, julio-septiembre 1994, pp. 49-50.

Para entonces, el objetivo de la administración del presidente Miguel De la Madrid consistió en vincular la política económica nacional a la acción económica del país con el extranjero y al mismo tiempo, promover en la economía internacional condiciones favorables para el desarrollo interno del país.

Estos objetivos generales de la política exterior manejados por el gobierno de la República nacían de la necesidad y, particularmente, de una emergencia económica que mostraba que los problemas del país transcendían con mucho un problema «de caja» y, que en ese sentido, el carácter estructural de la crisis suponía el diseño de nuevos mecanismos institucionales que dieran expectativas y linderos de desarrollo para la economía; de otra forma, sólo quedaba la opción de la autarquía, y con ello, la multiplicación exponencial del atraso de la planta productiva y de la tecnología, todo esto, en un contexto internacional en que la globalización y la interdependencia comenzaban a establecerse como dinámicas y procesos en que se desenvolverían las naciones.

Sin embargo, reconocer estos procesos suponía fuertes repercusiones para el gobierno; el desbordamiento de un modelo económico que descansaba sobre una figura Estatal que se había instalado como fuente de realización colectiva, y con ello, como el principal detonador económico, era la condición que señalaba que México no sólo debería adaptar su política exterior a los retos mencionados, sino que sufrirían inequívocos la relación del Estado con la sociedad especialmente con los empresarios, así como el grado de extensión o de «tamaño» del Estado. Este desplazamiento del modelo económico proteccionista suponía cambios relevantes en dos grandes dominios:

a) en la estructura proteccionista promovida a través de las políticas públicas, mismas que condensaban mecanismos tales como: apoyos a través del sistema impositivo,

subsidios en insumos a la producción y estímulos por sistema financiero, entre otros.

- b) en la estructura proteccionista impulsada a través de las instituciones que tenían bajo su responsabilidad la relación con el exterior. Entre las medidas presentes en esos ambientes sobresalían: los permisos previos a las importaciones y los precios oficiales a la importación.

«... a la luz de las transformaciones ocurridas en el mundo, México debe buscar condiciones externas propicias para su crecimiento y desarrollo. En un mundo económicamente interdependiente y globalizado, es imprescindible que las condiciones externas sean favorables a los flujos del comercio y la inversión. Pero es igualmente importante que México cuente con los mecanismos y herramientas internas que le permitan aprovechar las posibilidades del exterior»<sup>120</sup>

Hubo una continuidad en los principios y normas tradicionales de la política exterior; no obstante, se experimentó un cambio de orientación con respecto a las estrategias y prácticas en la medida en que las condiciones externas influyeron sobre éstas, al imponer una readecuación de las mismas.

Los principios básicos continuaron presentes: preservación de la soberanía de la nación, igualdad jurídica entre los estados, no intervención y autodeterminación de los pueblos, rechazo al uso o amenaza de la violencia y solución pacífica de los conflictos; además de estos principios, surgieron las líneas de acción importantes en este tiempo y que servirían de guía a la acción estatal dentro de la política exterior, a saber: apoyar los esfuerzos internos de desarrollo, a través de una vinculación eficiente con la comunidad de

---

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 51.

naciones, defender la paz mundial, practicar la solidaridad entre los países y coadyuvar a la conformación de un orden internacional que promueva la convivencia de todos los pueblos en la libertad, la igualdad y la justicia.<sup>121</sup>

Por otra parte, en el ámbito económico, los cambios tecnológicos en el mundo modificaron los esquemas de producción y consumo; el avance de las comunicaciones y de los nexos entre los países generó una lógica de interdependencia entre las naciones, en tanto que las corrientes comerciales se convirtieron en complejas cadenas a escala mundial. Ante esto, el gobierno mexicano procuró por varios mecanismos reducir el grado de inestabilidad y dependencia de la economía con respecto al exterior.

En efecto, paradójicamente el modelo económico que suponía en términos de discurso el nacionalismo económico, el desarrollo «hacia adentro» y la protección de la planta productiva instalada en el país, había desembocado a principios de los años ochenta en un fenómeno de dependencia ante el exterior, dependencia que se establecía primordialmente en torno de las nuevas fuentes de creación de riqueza tales como la tecnología, la competitividad, la información y el desarrollo del sector servicios. En este sentido, las vías de cambio adoptadas fueron a) la modernización económica; b) la apertura comercial y c) una mayor participación en el exterior.

«A fin de vincular el proceso de modernización del aparato productivo nacional con la reestructuración de la industria internacional, se adoptaron medidas de apertura a los mercados externos, y a través de negociaciones internacionales, se obtuvieron concesiones económicas para México, dado su carácter de país en desarrollo». <sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, p. 71.

<sup>122</sup> *Política Exterior*, Cuaderno de... Op. Cit., p. 80.

Para el logro de tales objetivos se diseñaron 4 líneas de acción:

1. Aumentar el volumen de intercambio con el exterior.
2. Concentrar el diálogo político en los temas prioritarios de la acción económica internacional del país. En los casos de la deuda externa y el mercado petrolero, se procuró reducir el impacto interno de sus fluctuaciones erráticas, se buscó un mayor acceso de las exportaciones mexicanas a los mercados internacionales, y se fomentó la inversión extranjera.
3. Favorecer una distribución geográfica más balanceada de las relaciones económicas de México con el exterior.
4. Redefinir la combinación de lo bilateral y lo multilateral con el propósito de asegurar su complementación eficiente.<sup>123</sup>

Efectivamente, partiendo del reconocimiento de la necesidad de extender los vínculos con el exterior, se abrieron nuevas alternativas y se fortalecieron acuerdos comerciales con Europa, América Latina y otros países. Asimismo, destacaron las negociaciones de adhesión al GATT y la participación en la ALADI. Estas dos medidas mostraron la complejidad de la situación interna del país y la consolidación de la tendencia hacia la globalización de los mercados; en sólo dos años el gobierno de la República signaba acuerdos comerciales que se contraponían en su origen y sentido a las disposiciones generales de política pública realizadas desde los años cuarenta.

---

<sup>123</sup> Idem.

Los efectos de tales medidas comenzaron a ser estudiados y debatidos por numerosos analistas económicos y políticos y motivaba las reacciones más encontradas; México después de un prolongado período en que tuvo una de las tasas promedio de crecimiento del PNB más altas y constantes del mundo, modificaba el rumbo general de su política económica y con ello sus relaciones con el exterior para enfrentarse a lo que en la época se denominó la «economía real».

«México no puede vivir aislado. No participar en la formación de un orden mundial de respeto a las normas de convivencia entre las naciones, significaría negar la legitimidad de los principios en que se sustentan la propia política exterior y la dignidad nacional y vulneraría la independencia y la soberanía del país». <sup>124</sup>

Como ya se ha planteado, a partir de 1983, el gobierno mexicano decidió cambiar la política de comercio exterior, transitando de una que estuvo fundamentada en fuertes mecanismos proteccionistas hacia otra de apertura comercial. De acuerdo con el investigador Arturo Ortiz Wadgymar, por apertura al exterior debe entenderse que la modificación estructural de la política comercial de México, tiene como propósito eliminar la protección arancelaria que se aplicó desde 1940 a la industria establecida en territorio nacional. Tal cosa con el objeto de facilitar mediante la aplicación de aranceles bajos la entrada de mercancías del exterior que anteriormente estaban limitadas en su entrada al país por los llamados Sistemas de Permisos Previos. <sup>125</sup>

Es importante destacar la decisión del gobierno mexicano de abrir la economía mexicana al exterior, mecanismo que -de acuerdo con declaraciones de funcionarios públicos en

---

<sup>124</sup> *Ibidem.* p. 17.

<sup>125</sup> Ortiz Wadgymar, Arturo, *Manual de Comercio Exterior*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1988, p. 137.

esta época-serviría como motor para el crecimiento económico interno y vincularía más eficientemente al país con las tendencias internacionales. La apertura comercial, fue concebida desde sus orígenes como un proceso gradual y permanente; en los primeros años de 1983 a 1985 la liberalización comercial se dio en forma lenta, posteriormente con la adhesión de México al GATT, la apertura se consolidó, al dismantelarse en parte significativa la estructura proteccionista de las pasadas décadas.

### 3.3. Estrategia económica a partir de 1982.

A partir de 1982 la economía mexicana entró en un proceso de reorganización que afectó tanto las bases como los mecanismos de la intervención estatal y se desarrolló en varios escenarios generales:

1) primeramente están los objetivos destinados a buscar la elevación de los estándares de competitividad con relación al mercado internacional; 2) alrededor de este núcleo se erigen medidas de alcance inmediato o coyuntural, destinadas a contrarrestar o atenuar los efectos del sobreendudamiento, tales como sanear las finanzas públicas, reducir el déficit y racionalizar la disponibilidad y el uso de divisas. Asimismo, 3) la crisis de confianza del capital privado que dio lugar a grandes fugas de capital y significó mayores restricciones financieras internas.<sup>126</sup>

Frente a estos tres escenarios, se pueden distinguir dos grandes bloques en el estudio de la reorganización económica en México: a) primeramente los planes inmediatos de rehabilitación de las finanzas públicas, la reorganización bancaria y las medidas de privatización, así como los procesos de reprogramación de la deuda externa; b) la estrategia de cambio estructural.<sup>127</sup>

«El proyecto de reorganización constituye una totalidad en el sentido de que a través de sus decretos, reformas, planes, programas, etcétera, intenta incidir sobre los aspectos fundamentales del proceso social de reproducción: la intervención del Estado, el comercio exterior, el proteccionismo, el sistema financiero. Sin duda,

---

<sup>126</sup> Vid. Rivera Ríos Miguel Ángel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985*, pp. 110-111.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 111.

sus objetivos están muy claros: por encima de cierto resabio populista ("protección de la planta productiva y el empleo", "nacionalismo revolucionario...") y de la cuidadosa ambigüedad de su nueva retórica ("democratización integral", "sociedad igualitaria", "planeación democrática...") la meta esencial es lograr un grado de competitividad internacional...».<sup>128</sup>

Los modelos "neoclásico" o "neoliberal" de política económica contienen los principios rectores de la nueva estrategia económica mexicana a partir de 1982, estrategia que para muchos fue "impulsada desde el exterior", a través de los programas impuestos por el FMI o el Banco Mundial, mientras que para otros fue producto del cambio de las condiciones internas y externas del país y de la elaboración de un nuevo proyecto de nación por parte del gobierno de México.

El modelo «neoclásico» hace referencia a los teóricos económicos que bajo una racionalidad liberal comenzaron a generar desde fines de la década de los sesenta una serie de estudios e investigaciones en los cuales asentaban la necesidad de «abrir» las economías no sólo en términos de comercio, sino de manera estructural.

Esto suponía para las administraciones estatales, la revisión de las políticas de corte Keynesiano, y de otras que como la teoría de la Dependencia, la escuela Cepalina, y las críticas a los oligopolios, estaban en la base de la toma de decisiones.

El modelo «neoclásico» es llamado de esa forma debido a que asume algunos de los principios económicos expuestos en su tiempo en las obras de Adam Smith, David Ricardo y Jean Baptiste Say. Ese modelo a partir de la década de los años cincuenta con

---

<sup>128</sup> Ibidem, p. 131.

el desarrollo del Estado de bienestar en los países más avanzados (E.U., CEE, Japón) y de la estatización de las economías (estatización que en países como México inició desde su fundación institucionalizada), no fue considerado un insumo decisional estratégico o relevante; fue hasta la década de los ochenta con la crisis del Estado de Bienestar (Claus Offe) y de las economías estatizadas, que el modelo neoclásico se convirtió en una plataforma de soluciones para los problemas de las administraciones estatales.

Más aún, porque ese modelo respondía, al menos teóricamente, a las necesidades planteadas por el nuevo modelo de creación de riqueza mundial, a la urgencia por liberalizar algunos sectores económicos y, particularmente, proporcionaba medidas tendientes a dar respuesta a la «crisis fiscal» enfrentada por numerosos países, tanto desarrollados como subdesarrollados. En evidencia los países con economías dinámicas y que se habían preparado desde los años setenta para hacer frente a los complejos mecanismos económicos que se derivarían de la revolución científico tecnológica, la revolución de la calidad y de la globalización de las economías, fueron los primeros en auspiciar estas medidas; paralelamente, el modelo comenzó a ser transportado a otras latitudes mediante los organismos financieros internacionales como el FMI y el BM.

Al mismo tiempo, distintas administraciones estatales se vieron en la necesidad de generar medidas de modernización que respondieran a necesidades y tendencias de orden prácticamente hemisférico, a dinámicas económicas mundiales en consolidación y a un nuevo modelo de creación de riqueza; las respuestas anteriores se habían agotado y los conocimientos aportados por el modelo «neoclásico», eran hasta ese momento una de las pocas opciones conocidas que había probado alguna viabilidad y margen de maniobra.

Sin profundizar mucho, los principales supuestos de estas teorías son el reconocimiento de la incapacidad del Estado para responder a los nuevas dinámicas económicas en las

finanzas, el comercio y la banca, por lo que propone reducir la intervención estatal en la economía para incrementar la competitividad y lograr un sistema de precios equilibrado.

«...México escogió el camino hacia la modernización. En el momento en que nos encontrábamos inmersos en la confusión de una crisis económica y engañados por el espejismo de nuestro Estado paternalista, retornamos a nuestros principios fundamentales y tuvimos que definir la manera en que nuestras fuerzas productivas de nuestro país tendrían que reorganizarse para producir bienes y servicios y ofrecer los beneficios del crecimiento a todos los miembros de la sociedad»<sup>129</sup>

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el desafío del país consistía en «recuperar, a partir de severas restricciones internas y externas, la capacidad de crecimiento del país sobre bases de mayor igualdad social, seguridad jurídica, permanencia en los avances y eficiencia en el uso de recursos, e iniciar simultáneamente cambios cualitativos en el aparato productivo y distributivo para afianzar sólidamente la independencia de la Nación y su democratización política, social y cultural».

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 estableció una estrategia para superar la crisis y para establecer un modelo de industrialización que generara las divisas requeridas en el país y posibilitara un crecimiento autosostenido, esta estrategia tuvo como base los siguientes puntos:

- A) **La reordenación económica**, que atendería de manera inmediata el funcionamiento de la economía. En este campo, surgió el Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo 1983-1984.

---

<sup>129</sup> Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, p. 9-10.

La estrategia de reordenación se plantea combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y escasez de divisas, proteger el empleo, el abasto y la planta productiva y recuperar la bases para un desarrollo justo y sostenido.<sup>130</sup> Con estos objetivos, se planteó en el Programa Inmediato de Reordenación Económica los diez puntos siguientes:

1. Disminución de crecimiento del gasto público
2. Protección del empleo mediante cuatro líneas: creación de empleo en el medio rural, creación de empleo en las zonas deprimidas de las principales áreas urbanas, programa de empleo a los pasantes y programa de protección para la planta productiva que busca mantener los niveles de ocupación existentes y evitar que se agrave el desempleo.
3. Continuación de las obras en proceso.
4. Reglamentación estricta del ejercicio presupuestal para evitar el dispendio, el desperdicio o la corrupción.
5. Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo.
6. Aumento de los ingresos públicos para frenar el déficit y la deuda.
7. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.
8. Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado. Se

---

<sup>130</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, p. 117.

busca recuperar el mercado cambiario para el sistema financiero nacional y mantener un tipo de cambio realista que aliente al exportador y propicie la captación de divisas necesarias para el abastecimiento de bienes y servicios de la planta productiva; eliminar subsidios cambiarios irracionales que afectan la salud de las finanzas públicas; mantener un control estricto sobre las importaciones y racionalizar gradualmente la protección a los diferentes sectores, para eliminar ganancias indebidas que inciden negativamente en el bienestar de los consumidores y lograr así, una mayor integración industrial y competitividad de los productos nacionales.

#### 9. Reestructuración de la Administración Pública Federal.

10. Actuar bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución.

**B) El cambio estructural.** Persigue iniciar cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social en el proceso de desarrollo, para reorganizar el proceso productivo y distributivo, con el propósito de superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales del desarrollo y proyectar al país, sobre bases económicas y sociales firmes, hacia una sociedad igualitaria.<sup>131</sup>

El cambio estructural implica un proceso de cambio de orientación y de patrones de conducta y se basa en seis orientaciones generales:

1. Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
2. Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
3. Descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social.

---

<sup>131</sup> Ibidem, p. 126.

4. Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
5. Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.
6. Fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar el sector social.<sup>132</sup>

Como un instrumento para el apoyo industrial a mediano plazo, surgió, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (PRONAFICE), a través del cual se proponía vincular las políticas de reordenación económica y de cambio estructural.

Por otra para el «cambio estructural» que constituyó una de las fuentes del discurso gubernamental del Miguel de la Madrid se guiaría por 4 ejes principales:

1. Fomento a la industria.
2. Un sector industrial competitivo y especializado en comercio exterior.
3. Fomento a la inversión extranjera.
4. Desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas.

El gobierno debía responder a las inevitables consecuencias de la apertura comercial, las cuales no sólo abrían el campo para la competencia de las mercancías extranjeras sino que suponían una nueva relación con los empresarios; el gobierno comenzó a sustituir los mecanismos tradicionales de apoyo a la industria, por medio de programas específicos que buscaban dinamizar y modernizar las estructuras y procesos de las planta productiva.

En efecto, la relación entre economía y política significada por la discrecionalidad en los apoyos y por una fusión de intereses a costa de los recursos públicos, debía ser sustituida

---

<sup>132</sup> Vid. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*.

por nuevos esquemas en materia de políticas públicas que brindaran apoyos para el cambio estructural basados en dos líneas a) la temporalidad de los apoyos, esto es, no gozarían de apoyos con el carácter permanente de otras décadas y b) selectivos, esto es, sólo algunas ramas de la economía recibirían apoyo del Estado.

«La estrategia de cambio estructural busca sentar las bases para el establecimiento de un esquema de crecimiento que reduzca la vulnerabilidad externa de la economía y permita el desarrollo de una nueva planta productiva, integrada hacia adentro y competitiva en el exterior. En este sentido, el comercio exterior es el motor de un crecimiento más autónomo y equitativo, que genere el empleo, el ingreso y las divisas que la nación requiere». <sup>133</sup>

El proyecto impulsado por Miguel de la Madrid asomaba a la mitad de la crisis económica con un carácter ambicioso, por los meos en términos de discurso, dado que la probabilidad de crear en unos años una «nueva planta productiva» era reducida; por otra parte, la presión de los grupos políticos y económicos tradicionales sobre el gobierno crecían a medida que los recursos del erario dejaban de fluir en el ritmo e intensidad de otras épocas, y asimismo en la medida en que la entrada de nuevas mercancías evidenciaba la fragilidad de algunos productos mexicanos ante la competencia de los productos extranjeros, estrechando con ello los márgenes de ganancia de los privados.

«La política de modernización de la planta industrial es parte de una nueva estrategia de desarrollo. En ésta, el motor de crecimiento reside principalmente en las exportaciones de manufacturas y en la sustitución eficiente y selectiva de

---

<sup>133</sup> Phillips Olmedo, Alfredo, "La promoción de las exportaciones en México y el Bancomext", en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 1, enero 1987, p. 56.

importaciones». <sup>134</sup>

En este sentido, la apertura y liberalización comercial pasaron a ser instrumento de la política económica desde dos puntos de vista. La apertura y liberalización permitiría, al establecer los apoyos y las medidas apropiadas de fomento de la industria, promover la restructuración de la planta productiva con mayor eficiencia en la reasignación de recursos y, por otro lado, serviría como medio para estabilizar los precios internos.

«El cambio de modelo de industrialización (...) promoverá la descentralización y la relocalización de la planta industrial. El modelo anterior tendía a concentrar a la industria en los centros de consumo muy protegidos creando un mercado cautivo. La competencia externa promueve una elevación de la productividad de la planta industrial (...) Esto repercutirá en una disminución de los costos de producción y en una mayor disciplina en la formación de los precios internos. Así, la apertura comercial fomenta la eficiencia y es un factor de apoyo a la estrategia antiinflacionaria...» <sup>135</sup>

Paralelamente, desde 1983 se introdujeron programas especiales para hacer frente a las manifestaciones de la crisis, prioritariamente, la inflación.

---

<sup>134</sup> Hernández Cervantes, Héctor, Secretario de Comercio y Fomento Industrial. Primer Seminario Latinoamericano de Reversión Industrial.

<sup>135</sup> Hernández Cervantes, Héctor, "Lineamientos de la política comercial actual", en *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 6, junio de 1988, p. 531.

Cuadro 12

## Seguimiento de los programas económicos puestos en marcha durante el período 1982-1988

1983	<b>PIRE I.</b> Programa Inmediato de Reordenación Económica, pretendía combatir la inflación, defensa de la planta productiva y del empleo, saneamiento de las finanzas públicas, estabilización y recuperación del control en el mercado cambiaria y reducción del déficit del sector externo.
Mediados de 1985	<b>PIRE II.</b> Programa Inmediato de Reordenación Económica renovado como respuesta a la agudización de la crisis económica. Con el PIRE en su segunda fase, se pretendió contrarrestar el crédito con una política monetaria restrictiva que aumentó el encaje legal, se llevó a cabo una fuerte contracción del gasto corriente del sector público, se estableció un ajuste al tipo de cambio y se profundizó en la liberalización comercial.
Junio de 1986	<b>PAC.</b> Programa de Aliento y Crecimiento, cuyo objetivo era reactivar la economía en un marco de estabilidad de precios.
Diciembre de 1987	<b>PSE I.</b> Programa de Solidaridad Económica, como respuesta a la presión inflacionaria que apuntaba hacia una hiperinflación. En su primer fase compuesta por una redefinición de los precios relativos de la economía. Asimismo se realizó una reducción del gasto público del 3% del PIB y una aceleración del proceso de desincorporación de empresas públicas y aceleración de la liberación comercial. En cuanto al tipo de cambio controlado, éste se devaluó en diciembre pero sólo en 22%.
Marzo de 1988	<b>PSE II.</b> Pacto de Solidaridad Económica, segunda fase: se opta por una estrategia más efectiva que hiciera frente al carácter inercial de la inflación a través de una congelación de los precios líderes de la economía. Estas medidas vigentes durante abril y mayo significaron una congelación de precios y salarios, en el tipo de cambio, en los precios y tarifas del sector público y en consecuencia en una baja en las tasas de interés.
Mayo de 1988	<b>PSE III.</b> Pacto de Solidaridad Económica, tercera fase: elaborado para los meses de junio, julio y agosto, la estrategia consistía en mantener sin alza los salarios, los precios y la paridad cambiaria. En esta fase se hace hincapié en la necesidad de revertir la tendencia alcista de algunos precios, se adoptó la medida de libre importación de maquinaria, implementos agrícolas y equipo de transporte usado, se anunció la congelación de los precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, así como la consecuente disminución implícita del ingreso que el gobierno obtiene por la venta sobre todo de derivados del petróleo en el mercado nacional; los salarios mínimos quedan sin modificación y se mantiene fijo el tipo de cambio del peso con respecto al dólar.
Agosto de 1988	<b>PSE IV.</b> Pacto de Solidaridad Económica, cuarta fase. Con vigencia durante los tres últimos meses del año, sus principales puntos son: la fijación de los precios y tarifas del sector público y el tipo de cambio, la eliminación del impuesto al valor agregado a los alimentos procesados y a los alimentos sujetos hasta el 31 de agosto a una tasa impositiva del 6% así como una desgravación del 30% al pago del impuesto sobre la renta a las personas físicas con ingresos hasta 4 veces el salario mínimo; asimismo, los salarios mínimos se mantendrán en su nivel hasta el 30 de noviembre de 1988.

Fuente: Villarreal, René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México 1929-1988*, FCE, 1989.

### **3.3.1. Objetivos, estrategia y políticas comerciales del gobierno mexicano a partir de 1982.**

El Director del Banco Nacional de Comercio Exterior, Alfredo Phillips Olmedo planteó (...) los retos del comercio exterior al iniciar el sexenio de De la Madrid, y cuya prioridad fue continuar impulsando el comercio exterior, para que contribuya en forma creciente a generar empleos y fortalecer el salario real, a saber:

- a) A fin de profundizar en la estrategia de cambio estructural, es preciso continuar integrando las cadenas productivas hacia adentro y haciéndolas más competitivas en el exterior. Aprovechar las ventajas comparativas, reconociendo la tendencia hacia la globalización de los procesos productivos y a la especialización de los mercados.
- b) Aumentar la vocación del país por el comercio exterior forjando una actitud, una mentalidad, y una mística exportadoras. La base del esfuerzo radica en formar «empresarios exportadores» que persigan y consoliden oportunidades en el mercado internacional en forma permanente.
- c) Evitar que la actividad exportadora quede sujeta al comportamiento del mercado interno.
- d) Concebir al mercado interno y externo como uno solo.
- e) Ampliar la oferta exportable mediante una adecuada selección y diversificación de productos y la incorporación de más empresas como exportadoras directas o indirectas.
- f) Diversificar el origen y destino de los productos de exportación.
- g) Participar de manera más activa en los foros de negociación bilaterales y multilaterales.
- h) Diversificar las fuentes de financiamiento, tecnología e inversión.
- i) Estimular a la industria maquiladora, en la cual, debe haber una mayor integración de insumos nacionales.
- j) Diversificar los programas de comercialización.
- k) Impulsar una política de descentralización de la actividad económica.

- I) Incrementar el ahorro para mantener los niveles de inversión que se requieren.
- II) Adecuar la infraestructura y ajustar el aparato jurídico y administrativo a los requerimientos del intercambio comercial del mundo.
- m) Ampliar los apoyos para modernizar toda la cadena de exportación.<sup>136</sup>

Los objetivos prioritarios fueron:

- Auxiliar en la corrección de los desequilibrios internos y externos
- Consolidar una estructura productiva capaz de satisfacer las necesidades del país y,
- Competir eficientemente en los mercados internacionales.

La estrategia y las políticas en materia comercial serían:

- 1) Racionalización de la protección
- 2) Fomento a las exportaciones no petroleras
- 3) Fortalecimiento de las negociaciones comerciales.
- 4) Desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres del país.
- 5) Modernización del marco jurídico.

#### 1) Racionalización de la protección.

Con el objetivo de obtener una mayor y mejor participación en el comercio internacional. La aplicación de esta política implicó el ajuste gradual de los niveles de protección, fijándose los gravámenes a la importación en rangos de protección más razonables. Con

---

<sup>136</sup> Phillips Olmedo, Alfredo, "El comercio exterior de México, Evolución recientes y perspectivas", en *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 5, mayo de 1988, p. 365.

ello se presionó a la planta productiva nacional a elevar la eficiencia al tener una mayor competencia en el exterior.

«El proceso de racionalización de la protección iniciado en 1984 y profundizado a partir de julio de 1985 es una característica primordial de la nueva política de apoyo a las exportaciones. Su capacidad para inducir una reasignación de los recursos de inversión lo sitúa como pieza clave en la nueva fisonomía productiva que se desea crear: eficientes hacia adentro y competitivos hacia afuera». <sup>137</sup>

Las medidas introducidas fueron:

- Sustitución gradual y creciente del permiso previo de importación por el arancel
- Eliminación paulatina del sistema de precios oficiales
- Programa de desgravación arancelaria. Los ajustes arancelarios se realizaron tomando en cuenta el grado de elaboración del producto, el tipo de bien de que se tratara, la prioridad según el destino o uso, y la distinción entre fracciones sujetas a permiso o exentas de él.
- Eliminación de restricciones innecesarias a las importaciones
- Inclusión de nuevos instrumentos de protección.

En los siguientes cuadros se puede observar cómo fue liberándose el comercio, partiendo de 16 niveles arancelarios hasta reducirlos a 5 e incluso se llega a equiparar con la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera y se acerca en mucho al sistema armonizado en el año de 1988.

---

<sup>137</sup> Jiménez Ramos, Rafael. "Promoción de las exportaciones manufactureras de México 1970-1986", en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 8, agosto de 1987, p. 672.

## PROGRAMA DE DESGRAVACION ARANCELARIA

### ESTRUCTURA DE PRIMERA ETAPA LA TIGI EN 1982

Nivel arancelario 16	Total de fracciones 7994
Ex	297
2	5
5	530
10	2732
15	585
20	780
25	205
30	431
35	119
40	539
50	769
60	343
70	9
75	228
80	60
100	362

30 de abril de 1986

Niveles arancelarios 14	Total fracciones 8130
Ex	278
5	2
10	3468
17.5	34
20	44
22.5	1333
25	37
27.5	9
30	3
37	1838
40	17
45	1040
50	26
100	1

18 de junio de 1986

Niveles arancelarios 10	Total fracciones 8122
Ex	279
10	3513
17.5	34
20	19
22.5	1334
25	38
27.5	9
30	18
37	1838
45	1040

6 de marzo 1987

Nivel arancelario 7	Total de fracciones 8148
Ex	288
10	3354
20	1313
25	191
30	24
33	1934
40	1044

15 de diciembre 1987

Niveles arancelarios 5	Total fracciones 8446
Ex	1299
5	2600
10	823
15	2270
20	1454

### SEGUNDA ETAPA

### SITUACION FINA

1. Desgravación anticipada de la 3a. y 4a. etapa programadas para 1988
2. Modificación y adecuación del decreto del 30 de abril de 1986.

Fuente: Secofi

Cuadro 13  
Indicadores arancelarios 1988

1988	Total fracciones1/	fracciones controladas	fracciones liberadas	media arancelaria	Arancel ponderado C/Imp.	Dispersión Arancelaria	Núm. de niveles arancelarios
A1 31 de marzo	8,467	329	8,138	9.9	5.5	6.9	5
A1 9 de junio	8,470	285	8,185	9.7	5.4	6.9	5
A1 30 de junio	8,472	285	8,187	9.7	5.3	6.9	5
A1 31 de julio							
NNC A 2/	8,472	285	8,187	9.7	5.3	6.9	5
SA 3/	11,949	320	11,629	10.6	N.D.	7.0	5

1/ No se incluyen fracciones prohibidas.

2/ Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera.

3/ Sistema Armonizado.

Fuente: Secofi.

## 2) Fomento a las exportaciones no petroleras.

La política de fomento a las exportaciones tuvo como objetivos: eliminar el sesgo antiexportador, apoyar la reconversión industrial y diversificar la estructura de las exportaciones; la estrategia fue establecer un marco macroeconómico favorable e incentivos específicos para empresas exportadoras. Esta decisión en materia de políticas públicas partió de un diagnóstico que mostraba que los ingresos del país llegaron a derivarse en una importante medida de la industria petrolera, con ello la participación en el producto interno bruto correspondía en su mayor parte a la federación; el hecho de que la economía del país prácticamente se petrolizara colocó a las finanzas públicas a la mitad de una fragilidad que mostró sus consecuencias negativas con la caída de los precios de ese recurso.

El problema de la fragilidad económica del país tras la caída del auge petrolero, consistía en la necesidad apremiante de diversificar las actividades, para lograr a su vez distintas fuentes de recursos; de otra manera la planeación del desarrollo mexicano estaría comprometida con el comportamiento de los precios internacionales del crudo; el nuevo modelo apostó a la diversificación de las actividades por medio del llamado «cambio estructural» promoviendo la conversión de las industrias.

Sin embargo, la salida de los productos del país, requería de una estructura técnica y administrativa que inequívocamente llevaría a México a cambiar las coordenadas generales de su política comercial; la salida de los productos elaborados en México suponía la entrada de otros hechos en el exterior y esto conllevaría a la incursión de México en complejos tratados de negociación comercial, esto con la finalidad de que la estrategia de diversificación de las actividades se tradujera en un móvil para la inversión productiva, para la modernización de la planta industrial instalada, para la competitividad y la entrada de divisas.

Con esta proyección acerca de las nuevas prioridades para el país, algunas de las medidas introducidas se tejieron alrededor de las siguientes decisiones de política pública:

- I. Establecimiento de un esquema financiero y promocional que brinde a los exportadores mexicanos condiciones similares a las que otros países conceden a los suyos. Algunas acciones fueron:
  - \* Reducción del número de mercancías sujetas a permiso de exportación.
  - \* Simplificación de trámites.
  - \* Facilidades en las operaciones de trueque y de intercambio compensado.
  - \* Flexibilidad en el mecanismo de control de cambio en favor de los exportadores.

- \* Establecimiento del servicio de ventanilla única, establecida para simplificar los trámites administrativos relacionados con permisos de exportación, regímenes comerciales, tráfico internacional, programas de exportación, certificados de origen y otros.

Sin duda uno de los principales problemas que ha enfrentado el comercio exterior mexicano ha sido el del excesivo control burocrático, cuestión que ha impuesto altos costos de transacción, mismos que finalmente afectan la eficacia y velocidad de los movimientos comerciales; la compleja estructura burocrática que se desarrolló en torno a las dinámicas importadoras y exportadoras, derivó en difíciles problemas para los privados pues difícilmente se podía tener acceso a la información relativa al comercio, y era necesario conocer las disposiciones de diferentes estructuras de control para evitar caer en contradicciones reglamentarias.

En 1983, el Banco de Comercio Exterior se constituyó en la institución coordinadora del financiamiento al comercio exterior y al cual se le incorpora el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos manufacturados (FOMEX).<sup>138</sup>

A partir de 1985 el Bancomext promovió la modalidad de "crédito al comprador", que consistió en que el Banco otorgaba líneas de crédito a instituciones financieras de los países que representan un mercado real o potencial para los productos mexicanos. Los bancos extranjeros, a su vez, transfieren estos recursos a los importadores de productos mexicanos.

---

<sup>138</sup> El FOMEX. Puesto en marcha en la década de los setenta, a partir de 1983 incluye en su programa de financiamiento los créditos directos a los importadores de productos mexicanos; abrió líneas de crédito con bancos radicados en el exterior y estableció un mecanismo de financiamiento en divisas a empresas exportadoras (PROFIDE), con recursos del BM, con el propósito de proporcionarles divisas en dólares estadounidenses para comprar materias primas, refacciones, componentes y servicios necesarios en la fabricación de sus productos de exportación.

En 1986 se le incorpora también la llamada línea del 1.6% mediante la cual se financiaba la exportación de productos primarios y, es en este año que el financiamiento y la promoción de las exportaciones, quedan concentradas en el Bancomext.

Asimismo, entra en vigor la primera Ley Orgánica del Banco; de acuerdo con este ordenamiento, el Bancomext es la institución de banca de desarrollo por intermedio de la cual el Gobierno Federal financia y participa en la promoción y arbitraje del comercio exterior.

Para ello el Bancomext se dedicó a coordinar los apoyos financieros y las garantías al comercio exterior y fue el agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y administración de créditos del exterior otorgados por instituciones privadas, gubernamentales y multilaterales. Aunado a ello, en virtud de la desaparición en diciembre de 1985 del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, el Bancomext asumió las funciones de promoción y arbitraje del comercio exterior.<sup>139</sup>

- II. Una decisión en política pública fundamental para el desarrollo del nuevo modelo consistió en mantener un tipo de cambio que asegurara la competitividad. Una devaluación ocasiona el abaratamiento de los bienes exportados y encarece los originados por importaciones; una sobrevaluación provoca los efectos contrarios. A partir de 1983, se dio un cambio en el manejo tradicional de esta política; la fijación de una paridad cambiaria realista se constituyó en instrumento primordial de la nueva política económica. En este sentido, el margen de subvaluación del tipo de cambio fue de 7.5 en 1984, 6.8 en 1985, 24.4 en 1986 y 18.5 en 1987.

---

<sup>139</sup> Phillips Olmedo, Alfredo, "La promoción de las exportaciones... Op. Cit., p. 55.

Es necesario mencionar que una subvaluación del tipo de cambio tiene efectos colaterales sobre la paridad, pues se encarecen las divisas extranjeras, sin embargo, el gobierno al parecer diseñó una estrategia en la que mediante la diversificación de las exportaciones se hacía factible el incremento de la productividad y la llegada de recursos al país por distintas vías.

### **III. Fomento fiscal.**

- a) El estímulo fiscal denominado Certificado de Devolución de Impuestos Indirectos (CEDIS) y el General de Importación (CEDI)
- b) El subsidio financiero implícito concedido por el FOMEX.

**IV.** El Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEEX). En vigor a partir de 1985, su enfoque central radica en auxiliar todas las etapas vinculadas con la venta externa de las mercancías mexicanas, apoyando a los exportadores, y como elemento único al exportador indirecto.

Sus objetivos son: promover la diversificación de mercados y productos, estimular la fabricación de nuevas líneas de productos de exportación, incrementar la producción y asegurar la regularidad del abasto de la cadena productiva y de bienes exportables.

Los medios para lograrlo fueron: disponibilidad real de financiamiento, la promoción de una comercialización eficiente en el extranjero y el establecimiento de un sistema de incentivos automáticos compatibles con nuestros compromisos internacionales que hicieran rentable la exportación. Esto significó un tipo de financiamiento distinto a los que habían operado en los años anteriores, el gobierno apoyaría mediante la promoción en el exterior y mediante el examen de la capacidad productiva y exportadora de las

### 3) Fortalecimiento de las negociaciones comerciales.

Las negociaciones comerciales significaron un elemento operativo importante para vincular la estructura productiva del país con la economía nacional, contrarrestar la proliferación de barreras comerciales y la limitación de recursos financieros para el desarrollo, incrementar el acceso y permanencia de los productos nacionales en los mercados del exterior y evitar las controversias. Estos objetivos condujeron a la creación de una nueva visión estratégica por parte del gobierno de la República, tras años de un cierre al exterior, el país se encaminaba a una enorme aventura de tiempos y de recursos que le exigiría transformar en un plazo por demás breve, su infraestructura, sus reglamentos y leyes y especialmente la manera de comprender el exterior.

Un nuevo lenguaje comenzaba a permear los discursos del gobierno, palabras como interdependencia, cooperación, regionalización, y multilateralidad en las relaciones financieras y comerciales comenzaron a cobrar un sentido propio; sin embargo, es necesario reiterar que estas acciones desarrolladas a sólo tres años de la crisis financiera de 1982 difícilmente podían ser comprendidas en lo social; en efecto, se habían modificado algunos de los puntos centrales del discurso gubernamental y particularmente los contenidos ideológicos que justificaron el modelo de sustitución de importaciones.

México llegaba a la mitad de los años ochenta con una deuda externa abrumadora, con la necesidad de transformar su economía y ante serias presiones por estabilizar las variables macroeconómicas; la nueva política comercial se tejía en una construcción estratégica que en ocasiones sólo se mostraba en el papel y los discursos, pues la administración necesitaba con urgencia renegociar la asfixiante carga de la deuda externa, generando en ocasiones una política exterior básicamente defensiva.

La política exterior mexicana se veía exigida a actuar en varios frentes, por una parte en el de la deuda externa, por otra, en el de la apertura comercial «con la necesidad de acompañar esa política de apertura con apoyos en servicios a las exportaciones», por otra parte, era necesario que México encontrara apoyo y capacidad negociadora al sur de sus fronteras, y finalmente la relación con el vecino país del norte requería y demandaba el diseño de una agenda amplia con espacios de discusión especializados.

Las acciones realizadas en torno al fortalecimiento de las relaciones comerciales se dieron en tres niveles fundamentalmente:

### 1) Bilateral. Relaciones Estados Unidos-México

«Con Estados Unidos, hemos buscado una relación que reconozca dos realidades irremplazables: la vecindad y la diversidad que existe entre ambos países. La interdependencia que genera la vecindad y la asimetría del desarrollo entre los dos pueblos exigen respeto recíproco, dignidad en el trato, conocimiento y comprensión mutuos así como el ejercicio permanente de la buena fe y de una voluntad de amplia cooperación»<sup>142</sup>

Los temas más relevantes de esta relación han sido:

- Relaciones bilaterales en materia comercial y financiera.
- La atención de la frontera común.
- Los movimientos migratorios.
- La protección de los intereses de los ciudadanos mexicanos en E.U., así como el

<sup>142</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel, *Tercer Informe de Gobierno*, rendido el 10 de septiembre de 1985.

- respeto a sus derechos individuales, laborales y sociales.
- Colaboración en los arreglos de reestructuración de la deuda externa y en el tratamiento de las relaciones comerciales y fronterizas.
  - El narcotráfico.
  - Acciones conjuntas de protección ecológica.

Reviste especial importancia la relación comercial de México con los Estados Unidos, país con el que ha mantenido el mayor porcentaje de importaciones y exportaciones. En 1985 se suscribió un Entendimiento Relativo al Comercio de Productos de Acero y se firmó un Entendimiento en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios con el cual se adquiere el derecho a la "prueba de daño"; en noviembre de 1987 se firmó un Entendimiento sobre Principios y Procedimientos de Consulta sobre Comercio e Inversión. En febrero de 1988 se firmó un nuevo Convenio Bilateral Textil, que incluyó un régimen especial a la industria maquiladora de exportación y el incremento de 83% para el acceso al mercado norteamericano de textiles y confecciones mexicanas.

Como puede apreciarse las acciones por lo menos en materia de «entendimiento» entre los dos países se prolongó a lo largo del período que va de 1982 a 1988, en efecto, ambos países sentaban nuevas bases de acercamiento en materia comercial, comercio que por demás histórica y económicamente se ha dado debido a la interacción de las dos naciones; sin embargo estas transacciones no estaban respaldadas por acuerdos sólidos y consistentes que permitieran la discusión especializada y permanente sobre el particular, lo cual era especialmente necesario en una época en que las decisiones de política pública apuntaban a la diversificación de las exportaciones y por tanto de las actividades productivas.

Los productos elaborados en México necesitaban salidas claras y específicas hacia el exterior, de otra manera la capacidad financiera del país se vería en mayores problemas, pues los recursos provenientes del petróleo resultaban insuficientes para financiar el servicio de la deuda, por otra parte el nivel de ahorro había mostrado una tendencia a la baja, y los créditos internacionales se cotizaban a altas tasas de interés, por todo ello México necesitaba de nuevos esquemas de financiamiento que le permitieran por una parte, estabilizar sus variables macroeconómicas y por otra, consolidar la estrategia del cambio estructural.

2) Multilateral. Las negociaciones comerciales multilaterales se profundizaron destacando las siguientes acciones:

- \* En 1983 México participa en el VI período de sesiones de la UNCTAD, celebrada en Yugoslavia.
- \* En este mismo año, México preside el Grupo de los 77 y suscribe el Convenio Internacional del Café.
- \* En 1984 formaliza su participación como país miembro en el Convenio Internacional de Azúcar.
- \* En 1984 también se presenta la Carta de Intención para participar en el Sistema Global de Preferencias Comerciales SGPC.<sup>143</sup>
- \* Intervención activa en la OEA, particularmente en el Consejo Interamericano, Económico y Social, (CIES).
- \* El ingreso de México al GATT.

---

<sup>143</sup> *Balance sexenal del sector comercio y fomento industrial 1982-1988*, tomo 1, Secofi, pp. 148-149.

Congruente con la política de apertura comercial, la adhesión al GATT aseguró la continuidad en dicho proceso; asimismo, la necesidad de diversificar los mercados y de tener acceso a mecanismos de negociación y solución de controversias en materia comercial.

«El ingreso de México al GATT se puede explicar como una decisión dirigida a facilitar la política de comercio exterior que el gobierno ha tratado de instrumentar a partir de la crisis, pues una estrategia de promoción de exportaciones sólo adquiere sentido si se tiene asegurado el acceso estable a los mercados mundiales. El ingreso del país al GATT se debe evaluar en función de que en verdad sirva como mecanismo adecuado para asegurar la participación, independientemente de los cambios de política efectuados hasta ahora y de los que por fuerza deberán hacerse a fin de maximizar los beneficios y minimizar los efectos adversos de dicho ingreso». <sup>144</sup>

En noviembre de 1985 se inició el proceso de negociaciones para la adhesión de México al GATT, el cual culminó en octubre de 1986. México al ingresar al GATT admitió tácitamente la necesidad de incrementar sus nexos financieros y comerciales con otros países, y particularmente llevarla el discurso del nacionalismo por nuevas rutas de comprensión y de interpretación; esta adhesión al organismo internacional, le valió al gobierno enormes críticas más sensibles aún para un país que todavía no vivía la experiencia de poderosas oposiciones políticas.

La adhesión al GATT prácticamente sancionó un nuevo rumbo para la economía del país, en el futuro la protección indiscriminada a los privados por medio del sistema financiero,

---

<sup>144</sup> Trejo Reyes, Saúl, Vega Cánovas Gustavo, "El ingreso al GATT y sus implicaciones para el futuro de México", en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 7, julio de 1987, p. 519.

del régimen fiscal y a través de subsidios de diversas clases, se volvía improbable. La actuación casi monopólica de los privados en la economía tendería a desvanecerse, México estaba ya en la ruta de la competitividad, de la calidad y del diseño de nuevas estrategias de trabajo administrativo que apoyaran con otros tipos de instrumentos las actividades productivas.

Pero este proceso suponía altos costos económicos, puesto que los empresarios en una alianza con el Estado que prolongó por más de cuarenta años, operaban en medio de privilegios y apoyos; el cambio en las políticas comercial y financiera impactaría decisivamente la relación de los grupos políticos en el poder con los empresarios, quienes comprendían que en muchos de los casos sus productos eran incapaces de competir con los del exterior; por otra lado, era posible prever que la entrada de productos de mayor calidad y a menores precios del exterior, tendría efectos sobre el empleo, el ingreso y el ahorro. Las decisiones que el gobierno de la República tomara en materia de políticas públicas, mostraban que además de los costos de la crisis del modelo anterior, al mismo tiempo se impondrían a la población los derivados del tránsito hacia la nueva estrategia de desarrollo.

### 3) Regional. Proceso de integración latinoamericano.

Como ya se menciona, México se vio en la necesidad de volver la mirada hacia «la otra frontera» la cual no sólo ofrecía un puente de apoyo político sino que también tenía mercados potenciales que podían ser aprovechados por los productos nacionales. La idea de la integración latinoamericana ha pasado por distintos momentos desde la fundación independiente de México; sin embargo, esta idea ha enfrentado múltiples obstáculos para concretizarse a pesar de que las distintas poblaciones guardan una historia y una cultura semejantes en muchos aspectos. Al parecer la integración latinoamericana pasaría más

por los acuerdos comerciales que por la negociación política.

El hecho de que diferentes países del continente auspiciaran modelos económicos semejantes al de México generó ante el agotamiento de ese modelo, problemas comunes, que mostraban la necesidad de readecuar las premisas del desenvolvimiento de las economías, esto suponía retos en mayor o menor medida similares para los países, que por diferentes razones habían llegado a situaciones semejantes a las de México: una alta deuda externa, atraso en las plantas productivas, ausencia de conexiones comerciales internacionales y serios desequilibrios en sus variables macroeconómicas.

«Nuestras acciones atienden a los intereses nacionales ubicándose, con realismo, en el contexto internacional y regional; tomamos en cuenta las condiciones de interdependencia del mundo actual y, de manera especial, los intereses comunes que tenemos con nuestros hermanos de América Latina y El Caribe. Con ellos compartimos un pasado común que nos da identidad y propicia el mutuo entendimiento. Tenemos problemas de índole similar como el de la deuda externa, el del proteccionismo y el de las deformaciones estructurales del desarrollo». <sup>145</sup>

Los puntos de interés del país en la zona fueron:

- Coadyuvar a una solución política en los conflictos de países hermanos de Centroamérica (creación del Grupo Contadora).
- La integración de las economías latinoamericanas.
- Sumar la voluntad política en la región mediante el Consenso de Cartagena en la búsqueda de respuestas eficaces al problema de la deuda externa.

---

<sup>145</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel, *Quinto Informe de Gobierno*, rendido el 10. de septiembre de 1987.

Con América Latina, México mantuvo una participación activa, firmando acuerdos de Complementación Económica con Argentina, Perú, Uruguay y Venezuela y acuerdos de Apertura de Mercados a favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay.

En el marco del SELA, México participó en la elaboración de un Programa de Acción sobre Seguridad Económica Regional, así como la creación del Programa Latinoamericano y del Caribe de Información Comercial y de Apoyo al Comercio Exterior.

También se asistió a la Conferencia Económica Latinoamericana (CELA) donde se decidió dar un nuevo impulso a las relaciones comerciales de la región y a la integración económica. En 1986, se adoptó un nuevo mecanismo para el proceso de integración llamado Nominas de Apertura de Mercados a favor de los países de menor desarrollo económico de la ALADI.

#### **4) Desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres del país.**

Las franjas fronterizas y zonas libres constituyen regiones que, por su ubicación geográfica, experimentan una problemática distinta, la cual oscila entre modalidades particulares de intercambio comercial y financiero, hasta problemas de orden de seguridad nacional como es el caso del narcotráfico «debe recordarse que fue el presidente Miguel de la Madrid quien estableció que esa actividad constituía un problema de seguridad nacional».

Estas zonas libres en las que en México se permitió la libre circulación de múltiples mercaderías de E.U. y de otros países, deben ser vistas como espacios que también demandan servicios y apoyos por parte de la administración estatal, y en ese sentido es

preciso que tales regiones se integren de manera coordinada al desarrollo general de la economía y de la vida política.

Es necesario subrayar que un aspecto central en las zonas libres y fronterizas, consiste en que allí se concentra la mayor parte de las maquiladoras, mismas que generan una derrama económica significativa, por ello se han constituido en polos relevantes de desarrollo económico, asimismo en los estados de Baja California, Sonora y Chihuahua, se da el principal intercambio comercial entre México y Estados Unidos; en este sentido los principales puntos relativos a la política en éstas zonas fueron:

- Fomentar la integración económica de la región con el resto del país.
- Lograr su desarrollo integral y equilibrado
- Garantizar a su población el abasto de productos de consumo generalizado y bienes de producción fundamentalmente con mercancías de origen nacional.<sup>146</sup>

**Cuadro 14**  
**Principales acciones reglamentarias.**

Marzo 24 de 1983	* Acuerdo por el que se otorgan subsidios sobre materias primas o productos extranjeros incorporados a productos transformados o elaborados en las zonas libres para su reexportación al interior del país.
Agosto 3 de 1983	* Decreto que crea la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.
Noviembre 1o. de 1983	* Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. * Acuerdo por el que se constituyen los Comités Mixtos de Promoción Económica de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.
Noviembre 4 de 1983	* Decreto que establece estímulos fiscales y facilidades administrativas para la operación o modernización de centros comerciales en la Franja Fronteriza Norte y en las Zonas Libres. * Acuerdo que modifica al que fija las Reglas de Operación del Decreto para el fomento industrial en las Franjas Fronterizas y Zonas Libres del País.
Junio 8 de 1984	* Reglas de operación del Decreto que establece facilidades administrativas a los centros comerciales de la Frontera Norte y Zonas Libres. * Declaratoria General que establece para todas las poblaciones las características mínimas que deberán tener los centros comerciales para obtener los beneficios que otorga el Decreto que establece estímulos fiscales y facilidades administrativas para la operación o modernización de centros comerciales en la Franja Fronteriza Norte y en las Zonas Libres del país.

<sup>146</sup> Vid. Secofi, *Cambio estructural en la industria y el comercio exterior 1982-1988*, septiembre de 1988, p. 22.

Agosto 22 de 1984	• Acuerdo que regula la reexportación al interior del país de productos elaborados en las zonas libres con materias primas de origen extranjero.
Junio 27 de 1985	• Presentación del Programa de Desarrollo de la Frontera Norte. • Acuerdo que prórroga hasta 1991 la vigencia de las zonas libres de Baja California, Baja California Sur y parcial de Sonora.
Diciembre 23 de 1985	• Decreto que prórroga hasta 1991 la vigencia del régimen de zona libre en el Estado de Quintana Roo.
Febrero 1-1 de 1986	• Decreto que establece estímulos fiscales para la industria de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres del país, así como el Municipio de Tapachula, Chiapas.
Enero 30 de 1987	• Acuerdo que modifica al que constituye a los Comités Mixtos de Promoción Económica de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.
Mayo 18 de 1987	• Decreto por el que se reforma el artículo 10. del que crea la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.
Julio 16 de 1987	• Acuerdo por el que se autoriza a la industria nacional, la importación temporal de materias primas, partes y componentes para la elaboración o transformación, con franquicia del Impuesto General de Importación, para fabricar mercancías que se vendan en la franja fronteriza norte y zonas libres del país.
Octubre 14 de 1987	• Decreto por el que se crea el Comité Consultivo para el Fomento de la Industria Fronteriza y Zonas Libres del país.
Octubre 15 de 1987	• Acuerdo que modifica y adiciona al que constituye la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres y a los Comités Mixtos de Promoción Económica.

Fuente: Secofi

### 5) Modernización del marco jurídico.<sup>147</sup>

Sin duda uno de los campos en los que se llevaron a cabo constantes modificaciones así como la creación de nuevas figuras, fue en el orden jurídico, México no contaba hasta antes de 1986 con una legislación y un reglamento claro en materia de comercio exterior. Para cualquier país que aspire a incursionar en los enormes retos que plantean los nuevos escenarios internacionales la falta de una legislación consistente genera una seria desventaja.

En las complejas relaciones comerciales, financieras y productivas que se han generado entre los Estados, el papel de las administraciones nacionales constituye un recurso fundamental para la competitividad, esto es, México necesitaba con urgencia de una administración competitiva capaz de proveer la información y los apoyos necesarios para el concurso de los agentes económicos en los mercados del mundo; sin embargo, esta

<sup>147</sup> Ibidem, pp. 10-11 y 36.

capacidad decisional y estratégica se ve seriamente estrechada en su margen de maniobra cuando no se cuenta con los instrumentos técnico-jurídicos que le permitan responder con prontitud y eficacia a las necesidades que genera su propia economía.

En estos años las medidas introducidas fueron:

- a) Acuerdo que crea la Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior, diciembre 9 de 1983. El 7 de julio de 1986 se modifica este acuerdo.
- b) Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de comercio exterior, conocida como Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial el 13 de enero de 1986.
- c) Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, expedido con el propósito de fomentar el comercio exterior y defender a la industria nacional, en materia de prácticas desleales que determinó normas detalladas acerca de plazos, términos, investigación administrativa, procedimientos de recepción y desahogo de pruebas, determinación de cuotas compensatorias provisionales y definitivas, regulación sobre el daño a la producción nacional y demás medios de defensa aceptados internacionalmente.
- d) Servicio de Información Comercial (SIC). Creado como complemento a la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento. Permitir a importadores y exportadores contar con la información actualizada sobre los precios internacionales de los productos, así como los montos de las importaciones y exportaciones.
- e) Con la adhesión de México al GATT en 1986, se suscriben los siguientes Códigos de Conducta: De Normas, Antidumping, De Valoración Aduanera, y De Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.
- f) Ley Federal sobre Metrología y Normalización, llamada también Ley de Normas, publicada en el Diario Oficial el 26 de enero de 1988.
- g) Acuerdo que establece la información en español que deberán contener los productos

importados y la autorización para usar otros idiomas cuando los productos nacionales se exporten, junio 19 de 1987.

- h) Leyes de los Impuestos Generales de Exportación e Importación, que introducen el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, conocido como Sistema Armonizado<sup>148</sup>, publicadas en el Diario Oficial el 8 y 12 de febrero de 1988 respectivamente.

La sola mirada sobre esta serie de normas, figuras jurídicas y organismos encargados de reglamentar el comercio, muestran el atraso que en la materia presentaba el país, sin duda esto se debió al propio modelo de desarrollo inaugurado desde 1940, sin embargo, también a la carencia de una racionalidad aplicada a estos campos, lo que significó la proliferación de una enorme burocracia que generaba mayores restricciones para el concurso de los privados en el comercio exterior.

La duplicidad de funciones, la ausencia de reglamentos claros, la falta de una ley ordenadora de las distintas disposiciones, la carencia de información sobre oportunidades comerciales, y la ineficacia de los mecanismos de conexión entre financiamiento y exportación, conllevaron a una difícil situación para los sectores económicos potencialmente exportadores del país, cuestión que en principio sólo podía ser resuelta si se contaba con una legislación congruente con el nuevo modelo económico y que a la postre se convirtiera en un soporte para la competitividad de los productos del país.

Es preciso enfatizar que si México buscaba mercados para colocar sus productos, ello suponía que debían abrirse espacios para la entrada de importaciones, hecho que supuso

---

<sup>148</sup> Creado con el fin de proporcionar a los diversos países que intervienen en el comercio internacional, un sistema de clasificación de mercancías de uso universal, que simplifique y uniformice la estadística del comercio mundial.

en varias ocasiones la adopción de políticas unilaterales de apertura comercial, eliminando aranceles, barreras administrativas, permisos previos y múltiples disposiciones que imponían altos costos de transacción a las importaciones. Como podrá apreciarse en el siguiente cuadro, el alcance del proteccionismo en materia comercial estaba fundamentado en las diferentes y variadas formas de regulación, por lo que el gobierno debió crear un mapa programático en el que se especificaran las decisiones de política a desarrollar. La entrada de México al GATT y la necesidad de establecer nexos con otras regiones económicas del mundo, requería de una demostración de la voluntad de la administración del país por modernizarse en los términos en que se habían fraguado ya las relaciones entre los Estados.

**Cuadro 15**  
**Racionalización de la proyección**

Enero 17 de 1983	* Acuerdo que modifica el arancel a 1 898 fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación.
Febrero 14 de 1983	* Acuerdo que libera del requisito previo de importación a 350 fracciones.
Mayo 20 de 1983	* Acuerdo que modifica el arancel a 665 fracciones de importación.
Diciembre 26 de 1983	* Acuerdo que libera del requisito previo de importación a 1 703 fracciones arancelarias.
Agosto 7 de 1984	* Acuerdo que exime de permiso previo de importación y exportación al algodón en rama sin pepita.
Marzo 26 de 1985	* Acuerdo que elimina el permiso previo a la importación de 519 fracciones arancelarias.
Julio 25 de 1985	* Acuerdo que exime del requisito de permiso previo la importación de 3,644 mercancías comprendidas en la Tarifa del Impuesto General de Importación.
Noviembre 6 de 1985	* Acuerdo que libera de permiso previo a la importación de 74 productos.
Abril 30 de 1986	* Decreto que modifica la Tarifa del Impuesto General de Importación. (se pone en marcha la primera etapa del Programa de Desgravación Arancelaria 1986-1988)
Enero 29 de 1987	* Acuerdo por el cual se aplican cuotas compensatorias a las importaciones de sosa cáustica procedente de E.U.
Marzo 6 de 1987	* Decreto por el cual se modifica la Tarifa del Impuesto General de Importación y que se refiere a la segunda etapa del programa de Desgravación Arancelaria.
Marzo 9 de 1987	* Acuerdo por el cual se aplican cuotas compensatorias a la importación de Trietilamina, proveniente de E.U.
Agosto 28 de 1987	* Acuerdo que modifica los aranceles a 1 024 fracciones de importación, correspondiente al Programa de Desgravación Arancelaria.
Diciembre 4 de 1987	* Acuerdo que fija cupo de importación de confecciones textiles nuevas que se indica, durante el período comprendido del 1o. de diciembre de 1987 al 28 de febrero de 1989.

Diciembre 15 de 1987	• Decreto por el que se reforma la Tarifa del Impuesto General de Importación. (Desgravación anticipada de la 3a. y 4a. etapas del Programa de Desgravación Arancelaria)
Enero 11 de 1988	• Acuerdo por el que se deroga los precios oficiales de la Tarifa del Impuesto General de Importación. • Acuerdo mediante el cual se determina cuota compensatoria provisional a la importación de azul a la cuba 1 (73 000) de la Tarifa del Impuesto General de Importación proveniente de la República Federal de Alemania.
Enero 28 de 1988	• Oficio por el que se indica el régimen fiscal aplicable en materia del impuesto al Valor Agregado a la importación de bienes tangibles.
Febrero 15 de 1988	• Acuerdo que determina cuota compensatoria provisional al hidróxido de potasio sólido en escamas y al carbonato de potasio de la Tarifa del Impuesto General de Importación provenientes de los E.U.
Febrero 29 de 1988	• Resolución mediante la cual se determina cuota compensatoria definitiva a la importación de tricetilamina, comprendida en al Tarifa del Impuesto General de Importación provenientes de los E.U.
Marzo 23 de 1988	• Acuerdo que reforma y adiciona el acuerdo que fija tipo de importación de confecciones textiles nuevas.
Marzo 25 de 1988	• Decreto que modifica la Tarifa del Impuesto General de Importación, en algunas de sus fracciones.
Marzo 29 de 1988	• Decreto que modifica la Tarifa del Impuesto General de Importación, en algunas de sus fracciones.
Mayo 2 de 1988	• Decreto que modifica la Tarifa del Impuesto General de Importación, en algunas de sus fracciones.
Mayo 19 de 1988	• Decreto por el cual se reforma y adiciona el Reglamento contra prácticas desleales de comercio internacional.
Junio 10 de 1988	• Decreto por el cual se reforma la Tarifa del Impuesto General de Importación.
Junio 13 de 1988	• Acuerdo que sujeta al requisito de permiso previo la exportación de algunas mercancías incluyendo la exportación que de ellas se realiza desde las zonas libres del país.
Septiembre 15 de 1988	• Acuerdo mediante el que se determina cuota compensatoria provisional a la importación de flejes o cintas de lámina de acero rodada en frío, mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias 7 211,30,01, 7 211,41,01 y 7 211,49,01 de la Tarifa del Impuesto General de Importación, provenientes de la República de Brasil. • Acuerdo mediante el cual se determina cuota compensatoria provisional a la importación de barras de aceros especiales, mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias 7 214,40,01, 7 214,50,01, 7 214,60,01 y 7 228,30,03 de la Tarifa General de Importación provenientes de la República de Brasil.
Septiembre 21 de 1988	• Acuerdo que establece resoluciones provisionales en materia de prácticas de Dumping, sobre la importación de los productos de acero procedentes de los países miembros de la Comunidad Económica Europea.

Fuente: Secofi

## 6) Otras medidas.

La legislación mexicana sobre prácticas desleales de comercio internacional se integró por dos instrumentos jurídicos: la Ley de Comercio Exterior<sup>149</sup> y el Reglamento en la materia.<sup>150</sup>

<sup>149</sup> Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de comercio exterior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de enero de 1986.

<sup>150</sup> Reglamento contra prácticas desleales de comercio internacional, publicado en el *Diario Oficial* el 25 de noviembre de 1986.

El sistema antidumping sirve para contrarrestar los márgenes de precio con el que ciertas mercancías extranjeras compiten en el país, para lo cual se usan la cuota compensatoria, la cuota antidumping y las antisubvenciones.

Se entiende por dumping la importación al mercado nacional de mercancías extranjeras a un precio inferior al valor normal que tengan las mismas, en el país de origen o de procedencia. Se entiende por subvención el otorgamiento directo o indirecto de cualquier estímulo, incentivo, prima, subsidio o ayuda de un gobierno exterior a la fabricación, producción o exportación de una mercancía para fortalecer su posición competitiva, salvo el caso de prácticas aceptadas internacionalmente.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> *Sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional, información básica*, Secofi, enero 1987.

### 3.4. Evaluación general de los resultados.

La evaluación de los resultados de la apertura económica de México durante el período que va de 1983 a 1988 es un ejercicio por demás complejo y difícil; si bien el siguiente análisis parte de una delimitación que es precisamente la política comercial, es necesario comprender que las repercusiones de las decisiones de política pública en la materia también impactaron a otros sectores de la vida política y social del país. Asimismo debe reconocerse que las consecuencias finales de los cambios emprendidos por el gobierno mexicano en los años ochenta, podrán ser esclarecidas con mayor profundidad a largo plazo, considerando en ello que durante el siguiente período de gobierno (1988-1994), se continuó la apertura comercial, tomando como base las medidas ya introducidas.

En principio es necesario considerar que los indicadores de la economía mexicana no fueron alentadores, destacando una caída del Producto Interno Bruto, cuya tasa de crecimiento, en promedio pasó de 6.0% de 1977-1982 a -0.1% en el período estudiado en este trabajo, 1983-1988. Lo mismo sucedió con la tasa promedio de inflación que tuvo una variación promedio de 35.7% a un 86% respectivamente para cada período a pesar de los pactos económicos establecidos. La tasa de desempleo, por su parte, aumentó casi el doble de 13.4% a 21.0% en los períodos 1977-1982 y 1983-1988 respectivamente.

Los costos de la crisis resultaron enormes para la economía del país; la inflación, el desempleo y la caída del Producto Interno Bruto, mostraban las consecuencias de un complejo binomio, constituido por una parte por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, y por el otro, de los costos del ajuste y con ello de la transición hacia un tipo distinto de conducción económica.

El gobierno al trazar algunas de las coordenadas hacia un nuevo modelo, mostraba que la conducción tradicional de la política económica y comercial, se había quedado sin respuestas para los problemas que planteaban las tendencias hacia la regionalización, la interdependencia y la globalización; las condiciones impuestas por: a) los avances tecnológicos, b) la revolución de la calidad, c) una nueva forma de creación de riqueza, y b) la caída en los dividendos arrojados por la producción de materias primas y productos de mediana elaboración, mostraban en conjunto un panorama al que la administración del país, debía responder pero sin contar, en principio, con los instrumentos necesarios.

El gobierno de la república llegaba a 1983 sin los sistemas técnico-jurídicos y reglamentarios, y sin las instituciones y organismos necesarios para maniobrar en las nuevas condiciones internacionales; esto planteaba en el plano de la administración dos grandes retos, por una parte, crear las figuras y los sistemas técnico-jurídicos que permitieran responder a las exigencias planteadas por las nuevas decisiones dadas en las políticas públicas y por otra, desarrollar una capacidad negociadora y estratégica para sortear los problemas derivados de la crisis, principalmente en materia de deuda externa.

**Cuadro 16**  
**Evolución de la economía mexicana por subperíodos.**

Unidades	Producto Interno Bruto g%	Índice de precios al consumidor g%	Reservas internacionales %M	Déficit fiscal %PIB	Tasa de desempleo %
<b>1971-1976</b>					
Máximo	8.500	27.200	44.818	10.000	20.4
Promedio	6.167	15.183	31.061	6.900	18.7
Mínimo	4.200	5.200	20.726	2.500	16.7
Varianza	3.082	70.258	97.395	7.010	2.3
<b>1977-1982</b>					
Máximo	9.200	98.900	32.128	17.800	8.9
Mínimo	6.083	35.717	22.630	10.233	13.4
Promedio	-0.500	16.200	12.167	6.700	17.0
Varianza	12.158	821.631	38.977	19.092	10.3
<b>1983-1988</b>					
Máximo	3.700	159.200	107.476	16.800	26.3
Mínimo	-0.100	86.050	64.222	12.233	21.0
Promedio	-5.300	47.700	42.196	8.700	16.5
Varianza	11.230	1409.296	434.581	11.122	18.6

Nota: g% tasa de crecimiento porcentual; %PIB porcentaje de producto interno bruto.

Fuente: Ruprañ Koudal, líder, "México, estructura, evolución y problemas principales", en México, la búsqueda de alternativas, Ediciones de Cultura Popular, Facultad de Economía UNAM, 1990, p. 141.

No obstante, por el lado de la estrategia comercial, la cuenta corriente de la balanza de pagos mostró una mejora de un período a otro, pasando de números negativos a positivos. En efecto, el análisis económico de la política comercial debe considerar el comportamiento de diferentes variables macroeconómicas, los costos para el país de una cuenta corriente deficitaria en un clima de recesión, de transformación de las actividades y de una deuda externa abrumadora hubiese tenido efectos extremos sobre su capacidad de pago.

La apertura comercial mexicana fue importante e incluso mayor a la de muchos países en desarrollo. La reforma al régimen comercial se inició desde 1983, pero fue hasta 1985 que toma mayor fuerza como tal; la apertura se llevó a cabo gradualmente y en 1988 se consolidó. Esta consolidación de la apertura significaba que México hubiera pasado a

convertirse en una de las economías más abiertas del mundo; en el continente, al lado de Brasil y Chile, México abrió sus fronteras comerciales en ocasiones de manera unilateral mostrando la voluntad por impulsar un nuevo modelo de desarrollo, que le permitiera al país insertarse en las nuevas dinámicas de los mercados internacionales.

Los objetivos de la nueva política de comercio exterior incluían la racionalización de la protección, el fomento a las exportaciones no petroleras, el fortalecimiento de las negociaciones comerciales, el desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres del país y la modernización del marco jurídico.

Respecto a la racionalización de la protección, los permisos previos a la importación disminuyeron significativamente; la producción nacional cubierta por esta clase de permisos cayó de 64.0% en 1980 a 22.1% en 1989.

**Cuadro 17**  
**Indicadores de liberalización comercial, 1980-1989**  
**Porcentajes**

Año	Producción nacional cubierta por permisos de importación	Promedios arancelarios ponderados por la producción
1980	64.0	22.8
1985	92.2	23.5
1986	46.9	24.0
1987	35.8	22.7
1988	23.2	11.0
1989	22.1	12.8

\*La información es para junio de cada año, excepto para 1980 (abril).

Fuente: Lustig, Nora, México hacia la reconstrucción de una economía, El Colegio de México, FCE, Economía Latinoamericana, 1994, p. 152.

Respecto a los aranceles, se fijaron niveles de entre 0 y 20%, los más bajos que jamás se hayan visto, mientras el Sistema de Precios Oficiales de Importación se eliminó completamente, creándose en su lugar otro instrumento de protección contra prácticas

desleales y adoptándose un nuevo esquema de clasificación arancelaria conocido como Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. Sólo en sectores como el automotriz, el agropecuario y la computación, la protección continuó y su liberación llegaría mucho después.

Esta estrategia por la que finalmente se produjo una caída en la tasa arancelaria promedio colocó a los empresarios ubicados en el país ante la necesidad de readecuar sus plantas productivas, asimismo introdujo criterios de eficiencia y competitividad, sin embargo no todas las empresas estaban en la posición de iniciar tales procesos de cambio puesto que los costos de la transformación resultaban demasiado elevados.

Por otra parte el gobierno otorgaba financiamientos pero en una lógica en que las empresas más favorecidas eran las grandes y medianas; de esta forma, se generaron impactos negativos sobre el nivel del empleo y en lo general, sobre el ingreso per cápita de la población, hecho que aunado a la inflación, provocó la caída del poder de compra, principalmente el de las mayorías sociales.

Por otro lado, al analizar los principales indicadores de comercio exterior mexicano, se tiene que la relación exportaciones/importaciones con respecto al PIB apenas si presenta una variación mínima de 2.2% en los años de 1983 a 1987, mientras que la relación de las exportaciones totales con respecto al PIB baja de 15.0% en 1983 a 14.4% en 1987. Sin embargo, un rasgo significativo es la participación de las exportaciones de manufacturas con respecto al PIB industrial que varía de 14.6 en 1983 a 27.6% en 1987.

Este resultado se deriva del logro del objetivo de diversificar las exportaciones; en el siguiente cuadro se puede observar tal aseveración. Mientras que en el año de 1983, las exportaciones petroleras significaban el 71.8% del total de las exportaciones mexicanas,

en tanto que las exportaciones no petroleras apenas ocupaban el 28.2%, al finalizar el sexenio del presidente Miguel De la Madrid, dicha relación da un giro total pues las exportaciones petroleras bajan a 33% en tanto que las exportaciones no petroleras ocupan el 67% del total de las exportaciones mexicanas.

**Cuadro 18**  
**Principales relaciones de comercio exterior/1**  
**(porcentajes)**

Concepto	1983	1984	1985	1986	1987
Exportación totales/PIB	15.0	13.8	11.7	12.3	14.4
Exportación de manufacturas/PIB indust.	14.6	14.2	11.6	22.2	27.6
Importaciones totales/PIB	5.7	6.4	7.2	8.8	8.5
Importaciones de bienes de consumo/PIB	0.4	0.5	0.6	0.6	0.5
Exportaciones-importaciones/PIB	20.7	20.2	18.9	20.5	22.9

1. Las cifras utilizadas están a precios corrientes.

Fuente: Secofi.

**Cuadro 19**  
**Exportaciones petroleras y no petroleras 1983-1988**  
**(participación porcentual)**

Año	Exportaciones petroleras	Exportaciones no petroleras
1983	71.8	28.2
1984	68.6	31.4
1985	67.5	32.5
1986	39.7	60.3
1987	41.8	58.2
1988	33.0	67.0

Fuente: Banco de México.

Fue el sector manufacturero el más beneficiado pues se orientó a la exportación. El coeficiente del PIB manufacturero de 1982 fue de 3.2% mientras que en 1987 fue de 12.8%.

La balanza comercial mexicana durante los años de 1982 a 1987 se mantiene superavitaria registrando un superávit acumulado de 54,979.9 millones de dólares, con una tendencia a

disminuir las exportaciones petroleras y aumentar las no petroleras; las exportaciones agropecuarias se mantienen en un mismo nivel con ligeras modificaciones al alza. Por el lado de las importaciones, se observa una baja en el sector de bienes de capital.

Sin embargo, a partir de 1988 el superávit de la balanza comercial cae abruptamente a 1,754.3 millones de dólares y en 1989 presenta un déficit de 644.8 millones de dólares. Por su parte, la cuenta corriente registró un saldo negativo en 1988 de 2,901 millones de dólares.

Un dato importante para entender el superávit registrado, es la caída de las importaciones de 1982 a 1987, producto de la contracción económica y al elevado margen de subvaluación del peso<sup>152</sup>, iniciando un auge en 1988. El gobierno previó que la presión provocada sobre el tipo de cambio tendría impactos sobre el nivel de las importaciones lo que en el corto plazo constituiría una barrera al incremento de productos en el exterior pese a la liberalización comercial, de esta forma el gobierno resolvía en principio un problema y por otra parte, reducía los costos para que la empresas pudieran hacerse de los equipos técnicos y tecnológicos necesarios para transformarse.

La política de este sexenio si bien habla castigado el presupuesto, reducido el nivel de la masa circulante, y liberado el comercio, por la otra sostenía una estrategia en pactos y acuerdos nacionales que impedían el desbordamiento de la inconformidad social; así también imponía nuevos tipos de costos a las importaciones a la vez que abría las posibilidades para la compra de las más necesarias en el país y finalmente el punto de las exportaciones, en que la estrategia rindió tal vez sus mejores frutos, de una economía que prácticamente llegó a definirse por los recursos petroleros «en la que el monopolio era del gobierno», se pasaba a una composición diversa de las exportaciones, el país veía crecer de manera significativa la participación en el PIB de la manufacturas, y con ello se resolvía en parte el problema de desempleo, sin embargo los ritmos de

---

<sup>152</sup> Dávila Flores, Alejandro, "Liberalización económica y estabilidad del sector externo", en *México, la búsqueda de alternativas*, Ediciones de Cultura Popular, Facultad de Economía, UNAM, 1990, p. 240.

la transformación y la apertura generaban proporcionalmente mayor desempleo que el que podía absorber con el dinamismo de las exportaciones.

Cuadro 20  
Balanza comercial total  
(millones de dólares)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Saldo	3,700.1	-1,510.0	6,792.7	13,761.1	12,941.7	8,451.6	4,598.6	8,434.0
Exportaciones	15,132.2	19,419.6	21,229.7	22,312.0	24,196.0	21,663.8	16,031.0	20,656.6
Petroleras	10,441.3	14,573.3	16,477.2	16,017.2	16,601.3	14,766.7	6,307.2	8,629.8
No petroleras	-4,690.9	-4,846.3	-1,725.5	6,294.9	7,594.7	6,897.1	9,723.8	12,026.8
Agropecuarias	1,527.9	1,480.9	1,233.3	1,188.5	1,460.8	1,408.9	2,098.4	1,543.0
Extractivas	511.1	677.3	501.6	523.7	539.1	511.3	509.7	576.0
Manufacturera s//	2,651.0	2,688.2	3,017.6	4,582.7	5,594.8	4,978.0	7,115.7	9,907.8
Importaciones	18,832.8	23,929.6	14,437.0	8,550.9	11,254.3	11,212.2	11,432.4	12,222.6
Bienes de consumo	2,449.6	2,812.9	1,516.8	613.8	848.1	1,081.7	846.4	762.6
Bienes intermedios	11,208.7	13,541.3	8,417.8	5,710.4	7,833.4	8,965.7	7,631.9	8,829.4
Bienes de capital	5,174.0	7,575.4	4,502.5	2,196.7	2,572.8	3,164.8	2,954.1	2,630.6

// Excluye las exportaciones de productos derivados del petróleo y la petroquímica.  
Fuente: Secofi.

Con respecto a las relaciones comerciales, a nivel bilateral, se tiene que el origen y destino de las mercancías mexicanas de exportación y/o importación, Estados Unidos continuó como el principal socio comercial, seguido de la República Federal Alemana, Japón y Canadá en cuanto a importaciones; y en lo referente a exportaciones seguido por Japón, España y Francia. En síntesis, no existe un cambio importante en este campo y México compromete más su comercio con su vecino del norte, y pese a los esfuerzos regionales tendió en los hechos a alejarse de América Latina.

Cuadro 21  
Exportación de mercancías por países  
(millones de dólares)

País	1983	1984	1985	1986	1987	Variación media anual 83/87 (%)
E.U.	12 981.1	13 704.0	13 145.5	10 651.7	13 322.4	0.7
Japón	1 535.2	1 903.0	1 719.5	1 057.8	1 348.9	-3.2
Francia	1 620.1	1 705.5	1 706.4	842.4	1 232.0	-6.6
Reino Unido	844.7	937.8	819.6	407.9	581.4	-8.9
Rep. F. Alemana	298.2	290.5	299.4	387.0	324.5	2.1
Canadá	480.2	550.0	399.8	194.2	315.7	-9.9
Reino Unido	917.6	1 022.8	679.0	210.6	312.8	-23.6
Bélgica-Lussemburgo	61.2	88.3	62.5	106.8	250.2	42.2
Israel	529.6	486.1	431.5	167.3	232.4	-18.6
Argentina	58.6	74.9	48.0	119.4	169.4	30.4
Brasil	664.3	539.0	306.0	176.6	163.9	-29.5
Panamá	137.5	155.5	121.6	103.7	148.5	1.9
Colombia	82.0	93.8	132.9	109.8	136.9	13.7
Rep. Dominicana	152.4	165.3	133.8	111.2	132.5	-3.4
China (Taiwán)	59.2	98.8	85.3	110.4	130.4	21.8
Resto del mundo	1 890.1	2 330.7	1 573.0	1 274.2	1 854.7	-0.5
Exportación total	22 312.0	24 196.0	21 663.8	16 031.0	20 656.6	-1.9

Fuente: Secofi.

Cuadro 22  
**Importación de mercancías por países**  
 (millones de dólares)

Pais	1983	1984	1985	1986	1987	Variación media anual 83/87 (%)
E. U.	5 519.6	7 315.0	8633.0	7 385.8	7 875.7	9.3
Rep. Fed. Alemana	380.3	521.5	560.3	722.7	834.5	21.7
Japón	372.7	518.5	734.8	684.3	795.4	20.8
Canadá	245.2	246.6	237.7	224.7	354.5	9.6
Reino Unido	179.1	223.1	290.9	203.1	214.5	-4.6
España	170.3	202.8	216.5	181.9	174.5	0.6
Italia	172.8	227.1	212.4	183.8	166.2	-1.0
Brasil	139.2	238.0	207.7	144.9	165.5	-4.4
Suiza	82.6	115.3	148.6	155.6	154.4	16.9
Suecio	9.8	8.6	3.3	6.5	5.7	-12.7
Bélgica- Luxemburg o	47.8	86.8	90.0	175.5	106.0	22.2
Países Bajos	49.0	79.9	84.2	69.3	80.0	13.0
Países Escandinavios	69.8	16.2	23.3	15.1	55.3	-1.9
Argentina	36.2	170.9	269.2	156.1	-15.2	5.2
Irlanda (EEBE)	21.2	5.8	24.4	29.5	41.3	18.1
Resto del mundo	1 075.3	1 278.2	1 475.9	1 093.6	1 153.3	1.8
Importación total	8 550.9	11 254.3	13 212.2	11 432.3	12 222.6	9.3

Fuente: Secofi

A nivel multilateral, la adhesión de México al GATT fue un paso crucial, lo cual le permitió poder participar en las negociaciones comerciales multilaterales de la "Ronda Uruguay" y participar en los 14 grupos de negociación de mercancías, en el grupo de negociación de servicios y en el órgano de vigilancia del statu quo y desmantelamiento.

Por otro lado, participó activamente en las actividades de la Asociación Latinoamericana de Integración, especialmente en la Reunión de Acapulco en 1987, donde se señaló a la integración como el instrumento que nos garantizaría la participación efectiva en las relaciones internacionales.

En cuanto a la integración de las franjas fronterizas y zonas libres, el resultado del período indicó un avance significativo en la garantía del abasto, el fomento de las actividades productivas y la conformación de plataformas de *exportación en esas regiones*. El establecimiento de polos de desarrollo en la frontera norte propició el crecimiento de la industria maquiladora, en especial la de exportación. En el siguiente cuadro se observa el crecimiento presentado en el número de establecimientos de 585 en 1982 a 1,279 en enero de 1988, aumentando con ello la demanda de personal de 127,048 a 329,413 respectivamente.

Cuadro 23  
Industria maquiladora: principales indicadores (millones de pesos)

	1982	1984	1986	1988*
Número de establecimientos	585	672	891	1,279
Personal ocupado	127,048	199,684	249,833	329,413
Valor agregado	46,588	194,157	792,018	305,012
Consumo intermedio	110,346	637,771	2,684,371	n.d.
Nacional	1,418	8,471	31,171	n.d.
Importado	108,928	629,300	2,653,200	n.d.

\* Hasta enero  
n.d. no disponible  
Fuente: Secofi.

## Conclusiones.

- El modelo económico que se desarrolló en México hasta 1982, respondió a la puesta en marcha de toda una concepción económica que encontró en las circunstancias internas y externas de la época, fuerzas de apoyo sustanciales; ese modelo, conocido generalmente como de sustitución de importaciones encontró en su momento una base de apoyo en la contracción del comercio internacional debido al conflicto de la segunda guerra mundial, lo que implicó la necesidad de generar los productos necesarios para el consumo interno y algunos de mediana elaboración para ser exportados, para ello el gobierno mexicano otorgó un especial énfasis al sector industrial.
- Los principales supuestos del modelo de sustitución de importaciones fueron: un desarrollo económico sostenido «hacia adentro», sustentado en el crecimiento de la capacidad productiva básicamente industrial del país, en la expansión y consolidación de un mercado interno, y en el apoyo estatal para la formación de un sector empresarial nacional; todo ello suponía que la administración estatal debía tomar decisiones que protegieran a la planta productiva, apoyaran el consumo interno y financiaran el desarrollo empresarial.
- El modelo de sustitución de importaciones implantado durante los años 1945-1982 fue funcional para el desarrollo del país en diferentes ritmos e intensidades durante más de treinta años; sin embargo, la erosión de esta propuesta de desarrollo se manifestó «en ocasiones con una tendencia a agudizarse» en los siguientes factores: las importaciones de bienes intermedios y de capital, vitales para el proceso de industrialización, paralelo a la falta de dinamismo en el sector exportador dieron como resultado un déficit en constante crecimiento en la balanza

comercial y en la cuenta corriente. Asimismo, el modelo proteccionista derivó en falta de competitividad y atraso tecnológico, cuyos efectos pudieron apreciarse en la insuficiencia en el ahorro interno, falta de inversión, extracción de recursos del sector agropecuario y a fines de los setentas, en una caída continua en el poder de compra de los trabajadores.

- Los objetivos económicos y de comercio exterior establecidos en México a lo largo de los años cincuenta, sesenta y setenta no fueron cumplidos, en parte, debido a la mala administración de la economía y por otro lado, al cambio en el contexto internacional, sobre todo a partir de la década de los sesenta.
- La política comercial del modelo de sustitución de importaciones, aún cuando promovió un importante desarrollo industrial, tuvo una clara orientación al mercado interno con un mercado estrecho y cautivo, con una alta vulnerabilidad externa y con una escasa experiencia y capacidad exportadora.
- En los setenta se vislumbra la urgencia de un cambio en la política económica; no obstante, el auge del petróleo y la consiguiente disponibilidad de recursos financieros en este periodo ayudaron a posponer las decisiones para enfrentar los graves desequilibrios en la economía mexicana. Este retraso en el cambio en el sistema político y en la administración pública, impidió el rompimiento con las relaciones discrecionales y de privilegio desarrolladas por la burocracia, generando así, la expansión de los esquemas administrativos ineficientes, con falta de capacidad prospectiva y con graves carencias de información estratégica.
- Las deformaciones estructurales provocadas por la política económica llevada a cabo durante tantos años, impedirían a México poder seguir adelante en la década

de los ochenta -ante la explosión de la crisis-, sin antes realizar cambios relevantes, cuestión que suponía una reforma estructural en los diferentes sectores económicos. En el transcurso del primer semestre de 1983, el gobierno de la República debió admitir que la dimensión del problema de la deuda externa era apenas una parte de la complicada situación de la economía mexicana; en efecto, más allá de la gravedad de la insolvencia financiera, se vivía una crisis de orden estructural.

- En el contexto internacional de los ochenta, el fin de la bipolaridad, la llamada «Tercera Revolución Científico Tecnológica» o revolución de la calidad, una nueva división internacional del trabajo, la interdependencia y globalización de los asuntos económicos, políticos y sociales, así como las tendencias integracionistas regionales y el deterioro ecológico, fueron los nuevos retos para la humanidad. Ello implicó un cambio en los actores y en los objetivos del contexto internacional y sobre todo en el equilibrio de fuerzas que tuvo su incidencia en la política exterior mexicana.
- En un contexto internacional caracterizado por nuevas concepciones y fenómenos tales como la globalización, la interdependencia y la regionalización, la política exterior mexicana en materia comercial ha sido el principal medio para acercarse y participar deliberadamente en las asociaciones que han constituido diferentes grupos de países en el mundo.
- El orden internacional que comenzó a formarse después de la guerra fría implicó una serie de transformaciones, que no sólo fueron políticas sino que generaron un reordenamiento estructural en los supuestos y procesos de la economía mundial, estos se significaron por el surgimiento de nuevas fuentes de creación de riqueza,

por una necesidad mundial del intercambio comercial y por nuevos patrones de acercamiento entre las economías, -factores que constituyeron en conjunto la emergencia de una nueva lógica para el desenvolvimiento de numerosas economías.

- Esas condiciones tendieron a expandirse cada vez más y a generar procesos por los cuales, el acercamiento entre las economías a la vez de ser una evidencia se hizo cada vez más una necesidad; estos procesos generaron respuestas en las administraciones nacionales, particularmente en aquellas que se habían caracterizado por políticas proteccionistas. Los cambios en los escenarios internacionales incidieron sustantivamente en la creación de objetivos y estrategias distintas en la política exterior mexicana las cuales le permitieran al país responder a esa dinámica; llegaba para México, en medio de una profunda crisis financiera y recesiva, la necesidad por instaurar un nuevo modelo de desarrollo.
- Durante el sexenio de De la Madrid, la política exterior de México se volvió más dinámica e interactiva, aunque mantuvo una posición defensiva hacia el exterior, particularmente hacia las instituciones públicas y privadas de financiamiento internacional y en las condiciones de pago de la deuda externa. Por otra parte, buscó trazar nuevos ejes para constituir nexos formales para una interrelación económica-comercial en diferentes instancias y organismos de negociación mundial, que fueran los vehículos que permitieran el acceso hacia las nuevas fuentes de creación de riqueza «tecnología, productividad, competitividad, ahorro internacional, e información» y a la vez para salvar las condiciones de exclusión que comenzaba a perfilar el rápido avance de los países más avanzados.

- El gobierno mexicano intentó integrarse a las nuevas condiciones de la sociedad internacional a través de una estrategia de crecimiento basado en la apertura al exterior y el fomento al comercio exterior, fundamentalmente a las exportaciones.
- El cambio estructural significó para la política de comercio exterior llevada a cabo en los años que van de 1983 hasta 1988, la generación de un proceso jurídico, administrativo y de planeación estratégica del desarrollo, que imponía profundas transformaciones en los diferentes sectores de la economía.
- La apertura comercial fue una de las líneas de acción en materia de políticas públicas por la que se promovió la competencia interna y externa, a través de una disminución de los instrumentos proteccionistas, cuestión que en conjunto generó: una reducción de los precios de producción, el estímulo para la eficiencia y competitividad nacional e internacional de las empresas, el impulso a la obtención de divisas al aumentar las exportaciones, y la formación de un incipiente sector productivo con inclinación hacia el exterior.
- Por otra parte, la crisis económica de 1982, en particular los compromisos financieros del país, impusieron altos costos para el nivel de vida de la población, y simultáneamente, la necesidad de establecer medidas que impulsaran el cambio estructural agregó nuevos costos en el poder adquisitivo de las mayorías del país.
- Si bien los indicadores económicos muestran una paulatina recuperación de la economía mexicana, y el repunte -aunque estrecho- del crecimiento, es necesario precisar que el desempleo, los recortes al gasto social «educación, salud, desarrollo regional, vivienda y ecología», la inflación, los costos de la transformación productiva, y el descenso general de los niveles de ingreso,

hicieron del cambio estructural, una dura carga para millones de familias en el país.

- En particular, la apertura al comercio exterior colocó a las pequeñas y medianas empresas «que han sido las generadoras del mayor empleo en México», en una compleja situación, pues además de enfrentar circunstancias como la escasez y el encarecimiento del crédito, la espiral inflacionaria de ese período y las deudas, por otra parte tenían que hacer frente a las necesidades de eficiencia, calidad y competitividad, en una marcada desventaja frente a los productos extranjeros.
- Es relevante asentar que si por un lado el panorama de las exportaciones mexicanas varió de un país netamente exportador de petróleo a un país exportador de productos no petroleros, lográndose también un superávit comercial, por otra parte, la participación de México en el comercio mundial era a fines de 1988 todavía muy baja; y la mayor parte de su comercio era absorbido por Estados Unidos, su socio mayoritario.
- Finalmente queda decir que el gobierno de México promovió durante los años 1983-1988 una política económica cuya estrategia fue el cambio estructural y una de sus principales líneas de acción consistió en la apertura comercial, por medio de la cual se buscó la inserción del país en el contexto comercial internacional emergente 1980-1988.
- Estas decisiones de política pública respondieron a los problemas derivados del agotamiento del modelo de desarrollo económico y de las nuevas condiciones planteadas en los escenarios internacionales de la época; las decisiones en materia de políticas públicas tuvieron consecuencias que pueden ser vistas en dos grandes

dominios: en el primero, se aprecian resultados positivos en áreas como la diversificación productiva, el incremento de la calidad y la productividad, la reducción del déficit comercial y la contención de la dinámica inflacionaria, y en el segundo, la caída de los niveles de vida de la población, el crecimiento de la pobreza, la caída del gasto social, del poder adquisitivo y del empleo.

### Bibliografía y hemerografía:

- Aguilera Gómez, Manuel, "Diagnóstico del sector externo de la economía mexicana 1978-1980", en *El Economista mexicano*, vol. 15, núm. 3.
- Alcalá Quintero, Francisco, "Las tareas del Banco Nacional de Comercio Exterior", en *Comercio Exterior*, vol. XX, núm. 12, diciembre de 1970.
- Alponze, Juan María, (prólogo) en *La política exterior de México en el nuevo orden mundial*, antología de principios y tesis, FCE, 1a. edición 1993.
- Alvarez Soberanis, Jaime, *México, retos y oportunidades para el año 2000*, editorial Jus, México 1993.
- Alvarez Uriarte, Miguel, *Financiamiento al comercio exterior de México*, Colmex, 1985.
- Aspe Arnella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, Textos de Economía, FCE, México, 1993.
- Baer, Werner, "La sustitución de importaciones y la industrialización en la América Latina: experiencias e interpretaciones", en French-davis, Ricardo, *Intercambio y desarrollo*, lecturas de El Trimestre Económico, no. 38, FCE, 1981.
- Bela Balassa, *La política comercial de México: análisis y proposiciones*, Lecturas núm. 4, FCE.
- Bela Balassa et al, *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina*, El Colegio de México.
- "Política comercial de México, análisis y proposiciones", en Bancomext, *Comercio Exterior*, vol. XX, núm. 2, México, noviembre de 1970.
- Dande Escalante, Pedro, *El comercio exterior como instrumento de desarrollo económico*, (tesis),
- Dorransoro Jiménez, Mercedes, *Los controles indirectos como instrumentos de la política comercial mexicana*, (tesis).
- *Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*, Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Centro de estudios sobre América (CEA), Editorial Nueva Sociedad, 1a. edición, 1992.
- Fernández Pérez, et al, *La política industrial en México*, (seminario), SECOFI, ITAM, COLMEX.

- Flores Santana, Héctor, *El sector externo de la economía mexicana, retrospectiva y perspectivas*, (tesis)
- *Foro Internacional*, vol. 27, núm. 3, enero-marzo 1987.
- Garza Elizondo (compilador), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, El Colegio de México, 1986.
- - - *Estructura y proceso de la política exterior de México; la formulación de decisiones*.
- Gorostiaga, Xabier, "América Latina frente a los desafíos globales" en *Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*, Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) Centro de Estudios sobre América (CEA), editorial Nueva Sociedad, 1992.
- Guerrero, Rodolfo, *La política comercial mexicana en 1983-1988, una evaluación con base en un modelo de equilibrio general aplicado*, México, Centro de Estudios económicos, El Colegio de México, 1989.
- Gunder Frank, André, *El desafío de la crisis, crisis económica mundial e ironías políticas internacionales y desafío europeo*, editorial Nueva Sociedad, 1988.
- Hansen, Roger, *La política de desarrollo mexicano*, s. XXI, 1976.
- Hernández Cervantes, Héctor, "Lineamientos de la política comercial actual", en *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 6, junio de 1988.
- Huerta F. Juan José, *La política comercial mexicana frente al exterior*, FCE, SEP/80, México, 1982.
- Ibarra, David, *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo*, Nacional Financiera, FCE, México 1994.
- Ibarra, David et al., "Mercados, desarrollo y política económica: perspectivas de la economía de México", en *El perfil de México en 1980*, vol. 1, 12a. edición, s. XXI, 1982.
- Jaguaribe, Helio et. al., *La dependencia político-económica de América Latina*, s. XXI, 15a. edición, México 1985.
- Jiménez Ramos, Rafael, "Promoción de las exportaciones manufactureras de México 1970-1986", en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 8, agosto de 1987.
- Kate, Adriaan Teu, *La política de protección en el desarrollo económico de México*, sección de obras de economía, México, FCE, 1979.

### Bibliografía y hemerografía:

- Aguilera Gómez, Manuel, "Diagnóstico del sector externo de la economía mexicana 1978-1980", en *El Economista mexicano*, vol. 15, núm. 3.
- Alcalá Quintero, Francisco, "Las tareas del Banco Nacional de Comercio Exterior", en *Comercio Exterior*, vol. XX, núm. 12, diciembre de 1970.
- Alponente, Juan María, (prólogo) en *La política exterior de México en el nuevo orden mundial*, antología de principios y tesis, FCE, 1a. edición 1993.
- Alvarez Soberanis, Jaime, *México, retos y oportunidades para el año 2000*, editorial Jus, México 1993.
- Alvarez Uriarte, Miguel, *Financiamiento al comercio exterior de México*, Colmex, 1985.
- Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, Textos de Economía, FCE, México, 1993.
- Baer, Werner, "La sustitución de importaciones y la industrialización en la América Latina: experiencias e interpretaciones", en French-davis, Ricardo, *Intercambio y desarrollo*, lecturas de El Trimestre Económico, no. 38, FCE, 1981.
- Bela Balassa, *La política comercial de México: análisis y proposiciones*, Lecturas núm. 4, FCE.
- Bela Balassa et al, *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina*, El Colegio de México.
- "Política comercial de México: análisis y proposiciones", en Bancomext, *Comercio Exterior*, vol. XX, núm. 2, México, noviembre de 1970.
- Donde Escalante, Pedro, *El comercio exterior como instrumento de desarrollo económico*, (tesis),
- Dorronsoro Jiménez, Mercedes, *Los controles indirectos como instrumentos de la política comercial mexicana*, (tesis).
- *Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*, Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Centro de estudios sobre América (CEA), Editorial Nueva Sociedad, 1a. edición, 1992.
- Fernández Pérez, et al, *La política industrial en México*, (seminario), SECOFI, ITAM, COLMEX.

- Kennedy, Paul, *Auge y caída de las grandes potencias*, Plaza & jones, traducción de J. Ferrer Aleu, 2a. edición, noviembre de 1989.
- Laris Casillas, Jorge Eduardo, *La integración económica latinoamericana*, Consejo Nacional de Comercio Exterior, México, 1960.
- López Rosado, Diego G., *Problemas económicos de México*, UNAM, México, 1984.
- Lustig, Nora, *Distribución del ingreso y crecimiento en México. Un análisis de las ideas estructuralistas*, El Colegio de México, 1981.
- Lowenthal, Abraham F., *La convivencia imperfecta*, México, nueva imagen, 1989.
- Navarrete, Jorge Eduardo, "Las dos caras de la moneda: comercio exterior e industrialización", en *Comercio Exterior*, vol. XX, núm. 7, julio de 1970.
- Ojeda, Mario. *Alcances y límites de la política exterior mexicana*. El Colegio de México, segunda edición, 1984.
- Ortega Gómez, Armando, "El sistema antidumping mexicano: factor crítico de la apertura comercial", en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 3, marzo de 1989.
- Pacheco Espinoza, Enrique Eduardo, *México: comercio exterior y dependencia 1976-1982*, (tesis) UNAM, 1983.
- Philips Olmedo, Alfredo, "quincuagésimo aniversario del Banco Nacional de Comercio exterior", en Testimonios de El Mercado de Valores, Tomo III, Financiamiento del desarrollo, compilación de documentos publicados en la revista *El Mercado de Valores*, Nafinsa.
- "El comercio exterior de México. Evolución reciente y perspectivas", en *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 5, mayo de 1988.
- "La promoción de exportaciones en México y el Bancomext", en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 1, enero de 1987.
- *Relaciones Internacionales*, núm. 63, julio-septiembre 1994.
- Vid. Rivera Ríos Miguel Angel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985*, ediciones Era, 1986.
- Rossell, Mauricio, *La Modernización nacional y la inversión extranjera, un enfoque jurídico-económico*, Joaquín Porrúa, S.A. de C.V., 1991.

- Salgado Rabadán, José Abel, "Aspectos de la política mexicana en materia de comercio exterior", (tesis), IPN, Escuela Superior de Economía, 1963.
- Silva Michelena, José A., *Política y bloques de poder. El sistema internacional en crisis*, s. XXI,
- Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, s. XXI.
- Torres, Blanca, *Historia de la revolución mexicana*, tomo 19, El Colegio de México,
- Torres Gaytán, Ricardo, *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano*, s. XXI.
- "La relación entre la política exterior de México y la política de comercio exterior, en *El Economista*, vol. 4, núm. 7, enero 1964.
- Trejo Reyes, Saul, *El Futuro de la política industrial de México*, El Colegio de México, 1987
- Villarreal Arrambide, René Patricio, *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, FCE, Océano, 1986.
- *El Desequilibrio externo en el crecimiento vía sustitución de importaciones, el caso de México 1939-1975*, (tesis) 1976.
- *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México, un enfoque neoestructuralista (1929-1988)*, FCE, 1988.
- *México 2010, De la industrialización tardía a la reestructuración industrial*, Diana, 1991.

**Documentos:**

- *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, 8. Programa de desarrollo sectorial (1980-1982), SPP, FCE, México, 1985.
- *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, 18. Tres años de Planeación y desarrollo (1982-1985), SPP, FCE, México, 1987.
- *Apertura comercial y modernización industrial*, FCE, Cuadernos de Renovación Nacional, 2a. edición, 1988.
- *Balance sexenal del sector comercio y fomento industrial 1982-1988*, tomo I, Secofi.
- *Comparaciones internacionales. México en el mundo*, SPP, México 1982.
- Declaración de 33 destacados economistas: "Hacia una solución de la crisis económica mundial", en *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 3, marzo de 1988.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*.
- *La interdependencia económica mundial*, Geosur, Asociación Sudamericana de Estudios Geopolíticos e internacionales, año VII, núm. 71/72, marzo/abril 1986.
- *La política comercial mexicana frente al exterior*, FCE, SEP/80, 1982, pp. 93-101.
- *Las siete tesis rectoras de Miguel de la Madrid*, PRI.
- *México a través de los informes presidenciales. La política exterior*, SRE, 1976.
- Nafinsa, *La política industrial en el desarrollo económico de México*, México, 1971.
- Política Exterior, Cuadernos de Renovación Nacional, 1a. edición 1988.
- *20 años de política exterior a través de los informes presidenciales 1970-1990*, SRE, México, 1990.
- Testimonios de *El Mercado de Valores*, Tomo I, La economía mexicana en los informes presidenciales y en las convenciones bancarias, Nafinsa, compilación de documentos publicados en la revista *El Mercado de Valores* 1940-1990.
- Rodríguez, Octavio, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, s. XXI, 1993.
- Reunión Nacional para el Estudio del Desarrollo Industrial de México, 26 y 27 de junio, 1970, Naucalpan de Juárez, Estado de México.

- *20 años de política exterior a través de los informes presidenciales 1970-1990*, SRE, 1990.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *El Cambio estructural de la industria y el comercio exterior 1982-1988*, septiembre de 1988.
- Seminario: *El papel de México en el mundo*, II. Cámara de Diputados, LIV Legislatura, Comisión de Relaciones Exteriores, Actividades 1989-1990.