

EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO MEXICO- ESTADOS UNIDOS

camino para fortalecer la soberanía

CIDAC,
Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.

CONTENIDO

Presentación	3
Introducción	5
I. La soberanía y el nuevo entorno internacional	18
II. Tendencias recientes en la economía mundial	63
III. La economía mexicana en transición	108
IV. Implicaciones económicas del Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos	150
V. Concentración o diversificación de las relaciones económicas	193
VI. La acción gubernamental: competitividad con equidad	220
VII. Conclusión: la competitividad es tarea de toda la sociedad	258
Apéndice A. Cómo afectó a España, Portugal y Grecia su ingreso a la CEE	272
Apéndice B. Aspectos legales del libre comercio	281
Notas bibliográficas	326
Notas Bibliográficas	303
Bibliografía	316

Cuerpo de investigadores que
participaron en este proyecto

Luis Rubio

Norma Alvarez

Roberto Blum

Cristina Casanueva

Alberto Díaz

César Hernández

Edna Jaime

Isaac Katz

Beatriz Magaloni

Luis Vergara

PRESENTACION

El tema de este libro es tan fundamental para México como lo fue la independencia del país o el proceso revolucionario de principios de siglo. La liberación del comercio de México con su principal socio comercial constituye el reto más importante que el país haya enfrentado en décadas. Pero más importante aún es el hecho de que ésta será la primera ocasión en que el país decida consciente, libre y soberanamente establecer un acuerdo con otro país para reducir las trabas a la exportación de sus productos y servicios.

Después de cinco años de una constante y profunda transformación de la economía mexicana, la industria establecida en el país se ha vuelto mucho más competitiva, ha elevado sus niveles de eficiencia y ha cuadruplicado sus exportaciones. Con todo, el acceso a los mercados internacionales se ha convertido en un obstáculo que debe ser resuelto. Cada país que ha enfrentado problemas de esta naturaleza terminó por negociar un acuerdo explícito para tal efecto. México inició ese proceso con Estados Unidos en 1985, mediante un acuerdo sobre subsidios e impuestos compensatorios, y ahora está en el umbral de la negociación de un ambicioso proyecto para la eliminación total de las barreras al comercio.

Pero el reto que este proyecto plantea no involucra sólo al gobierno. La sociedad mexicana entera tendrá que colaborar en este proceso de transformación que nos permitirá alcanzar ese desarrollo equitativo perseguido por décadas. El reto es elevar la productividad para saltar a la competitividad internacional y de ahí al mayor número de empleos y a mejores niveles de vida. Gobierno, empresarios, sindicatos y la sociedad en su conjunto tendrán que enfrentar unidos el mayor reto de la historia: convertirnos en un país moderno, productivo y competitivo a nivel mundial en un lapso muy breve.

Al igual que otros volúmenes de esta serie, el libro fue escrito por el conjunto de profesionales de CIDAC como una aportación al debate sobre el tema específico y con el objetivo de coadyuvar al éxito del proceso de modernización por el que transita el país. Esta labor fue posible gracias al generoso apoyo de la Fundación Tinker, a la cual le expresamos nuestro agradecimiento.

CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. es una institución independiente, sin fines de lucro, dedicada a la investigación en las áreas de desarrollo, economía y otras afines. Su objetivo es contribuir a la toma de decisiones de políticas públicas y a la formulación de programas de desarrollo, así como al fortalecimiento de la economía del país mediante la presentación de estudios, investigaciones y recomendaciones producto de su actividad académica.

La Junta de Gobierno del Centro es responsable de la supervisión de la institución y de la aprobación de áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como su publicación, son responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución. Los estatutos del Centro establecen: "La Junta de Gobierno tiene por función primordial la de hacer posible la consecución del objeto social, bajo las condiciones más favorables, salvaguardando en todo momento la independencia de criterio de los profesionales y de sus actividades de investigación y docencia, así como las de sus publicaciones. La Junta de Gobierno conocerá y opinará sobre los proyectos de investigación que hayan concluido los profesionales del Centro, pero en ningún caso será su función la de determinar, controlar o influenciar el desarrollo ni el contenido de los proyectos de investigación o de las conclusiones a que éstos lleguen".

Luis Rubio F.

INTRODUCCION

Dos procesos -diametralmente opuestos- han caracterizado la realidad y la retórica sobre el comercio exterior de nuestro país. Por una parte, desde hace décadas se ha hablado de diversificar el comercio exterior, de encontrar nuevos mercados y de entablar relaciones comerciales con los más diversos países del orbe. Por otra, la realidad ha ido imponiendo sus condiciones: la concentración de nuestro comercio exterior crece y se afianza. Si sumamos las importaciones y las exportaciones que realizamos con Estados Unidos y Canadá, resulta evidente que los objetivos formales de diversificación del comercio exterior no han tenido sentido alguno de realidad. Más aún, la frontera norte experimenta un proceso que alguien hace años calificó de "integración silenciosa" y que entraña una creciente concentración del intercambio comercial que realiza nuestro país con el exterior.

Los dos procesos -retórica y realidad- han provocado reacciones muy peculiares por parte de los gobiernos mexicanos a lo largo del tiempo. Por una parte ha habido una especie de amnesia voluntaria: simplemente se ignoraba la naturaleza de los procesos económicos que ocurrían en la frontera y sus posibles implicaciones sociales y políticas. No faltaron estudios académicos o periodísticos que mostraban la evolución de una nueva realidad pero, en lo fundamental, la política gubernamental se limitó a aceptar lo obvio. Esta política llegó a extremos absurdos, sobre todo en el sexenio 1982-1988, cuando más del cincuenta por ciento del total de las nuevas fuentes de empleo se generaron en el sector industrial de la zona fronteriza y, sin embargo, poco se hizo para fortalecer a la industria maquiladora. En ese periodo, el país enfrentaba la más severa recesión económica del México moderno, la que se hubiera podido aligerar a través de un fuerte impulso a la industria fronteriza, no sólo por la creciente importancia política que esa zona cobraba, sino sobre todo por su importante función en la provisión

de empleo. A pesar de ello, no se realizaron inversiones significativas en infraestructura ni se buscó favorecer un crecimiento más rápido de la industria fronteriza, independientemente de sus evidentes beneficios inmediatos.

La postura gubernamental respondía a una realidad nacional no menos tangible que el crecimiento económico de la frontera. México se ha debatido a lo largo de su historia entre un mayor acercamiento al poderoso vecino del norte o mantener una prudente distancia. El tamaño y la historia imperial de Estados Unidos -con sus devastadores efectos sobre el territorio nacional en el siglo pasado- siempre han sido de consideración medular en la política exterior de México. Un mayor acercamiento económico nunca ha dejado de ser tentador - capaz que nos enriquecemos en el camino-, pero la prudencia siempre orilló a los gobiernos mexicanos a mantener una lejanía que garantizara la soberanía nacional: mejor el riesgo de la pobreza que el de la sumisión.

La realidad mundial, sin embargo, ha venido cambiando a una velocidad tal que nos ha dejado inmersos en un proceso desconocido donde se presentan, simultáneamente, dos realidades incontrovertibles. La primera es una tendencia mundial hacia la interdependencia económica entre países; la segunda se refiere a lo absoluto de las opciones que enfrentan los países que hoy no son integrantes activos de procesos de globalización económica. En la medida en que la economía mundial se vuelve cada vez más interdependiente y el crecimiento económico se relaciona cada vez más con la participación en los procesos internacionales de producción y comercialización, los países que queden fuera acabarán siendo pobres y no por eso más soberanos. Esta realidad internacional es tan absoluta, que su lógica ha llevado a la mayor transformación de la historia política reciente del mundo en regiones como Europa Oriental, donde la desintegración del bloque soviético viene acompañada de un proceso de rápida incorporación de esos países y de la propia Unión Soviética a la economía

internacional, lo cual indica que quedarse fuera constituye la peor de las opciones.

Para México, los cambios internacionales están teniendo efectos muy claros y muy marcados. También en México hay dos realidades nuevas e incontrovertibles. Por una parte, un proceso real y comprobable de globalización económica a lo largo de la frontera; por la otra, una situación económica interna que reclama cambios profundos y, como parte de ellos, una estrecha participación en los mercados comerciales e industriales del mundo. Hacia el final del siglo veinte, México se enfrenta a un ámbito internacional nuevo donde las definiciones económicas y políticas son cambiantes y donde las decisiones de política del gobierno no tienen precedente posible. Cualquier curso de política por el que se opte entraña riesgos y oportunidades imposibles de cuantificarse ex-ante. Nadie sabe lo que depara el futuro porque las realidades que nos circundan no guardan paralelo alguno con épocas pasadas. Lo único que se puede precisar es lo que ocurre en este momento. Todo el resto es mera especulación sobre el futuro.

Pero lo que ocurre hoy en día no debe ser despreciable, ya que indica las principales directrices que adoptan las diversas naciones. Todas ellas constituyen ejemplos de posibilidad e indicadores de probabilidad. Ninguna, sin embargo, es garantía para nuestro propio devenir. Actualmente, dos grandes procesos caracterizan al entorno que nos circunda: la tendencia hacia la integración económica y la conformación de bloques comerciales, y la transformación en la naturaleza de la soberanía de las naciones. Es en el contexto de estos procesos donde debemos ubicar el tercer dato fundamental para nuestros propósitos: la realidad económica objetiva de México.

Los bloques económicos

La creciente vinculación de los procesos productivos a través de la frontera México-Estados Unidos no es privativa de nuestra región. Todo el mundo ha venido avanzando en un proceso de creciente integración económica a lo largo de las últimas décadas. Los países europeos desde hace cuarenta años iniciaron la formalización de la integración económica y, a pesar de los avatares naturales de una dinámica tan compleja, están cada vez más cerca de integrar un mercado común que abarque la mayor parte de la Europa continental. La lógica de los europeos ha sido muy simple: ningún país puede avanzar en su desarrollo económico si no se vincula estrechamente con los otros. Para países como Alemania o Francia, que en los años cincuenta tenían niveles muy similares de desarrollo, la integración era una proposición económica muy natural. En términos políticos la integración desafiaba las definiciones más arraigadas de soberanía - porque no sólo se proponía una integración comercial, sino la creación de un mercado común, lo que implicaba la creación de entidades e instituciones supranacionales que gradualmente sustituirían a sus equivalentes a nivel nacional.

Podría argumentarse que los franceses y los alemanes estimaban que su igualdad económica básica garantizaba que ninguno de los dos países absorbería al otro y que, por lo tanto, el problema de soberanía era, relativamente hablando, un asunto irrelevante. En realidad, el asunto de la soberanía fue siempre el más prominente; ninguno de los integrantes del primer grupo en favor de la integración europea tenía la menor intención de ceder su soberanía a la Comunidad Económica Europea. Pero todos los integrantes reconocían que el concepto ancestral de soberanía -definida en términos del Estado nacional- no tenía por qué verse afectado al unificarse sistemas de aduanas u otras instituciones y entidades de carácter más bien económico que político. Más aún, para los países que

avanzaban en esa dirección era cada vez más evidente que el dinamismo de Alemania sería cada vez mayor y que, sin embargo, la creciente desigualdad económica entre los países no representaba, a ojos de los demás, una afrenta a la soberanía sino un estímulo al desarrollo económico. De otra forma no sería explicable que países relativamente débiles y económicamente atrasados como Grecia, Portugal y España se mostrasen deseosos de participar en la integración económica europea.

Aunque no tan avanzados como los europeos, los países asiáticos también han venido integrando sus economías de una manera rápida y certera. Los más diversos procesos industriales japoneses están vinculados con Corea, Tailandia, Malasia y China. Las relaciones económicas entre estos países son crecientes y representan una proporción tan elevada de su comercio como la que nosotros experimentamos con Estados Unidos. Este nivel de actividad evidentemente entraña una interacción más allá de lo económico: intercambios culturales, negociaciones sobre aduanas, relaciones universitarias, turismo, etcétera.

El otro gran bloque comercial en el mundo es el que se constituyó vía la firma de un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá. Ambas naciones mantenían un comercio creciente y vital para el desarrollo económico; una no podía vivir sin la otra. Sin embargo, para los canadienses el tema de la integración económica era tan controvertido como lo es para los mexicanos. Los canadienses enfrentaban dos problemas idénticos a los nuestros: por una parte observaban cómo crecía la proporción de su comercio con Estados Unidos -y cómo se integraban las economías de ambos países- sin que tuviera el menor efecto sobre la política oficial encaminada a diversificar su comercio exterior. Por otra parte, las dimensiones de su comercio con Estados Unidos les hacían temer el potencial proteccionismo norteamericano. Después de décadas de interminable debate, Canadá optó por negociar un tratado de libre comercio. A diferencia de los

Europeos, Canadá explícitamente rechazó la idea de un mercado común porque éste hubiese entrañado una integración política -como ocurre ahora en Europa con la creación de una moneda común. El objetivo canadiense era el de eliminar las trabas al comercio y a la inversión, de tal suerte que se alcanzaran todos los beneficios del desarrollo económico sin tener que hacer ninguna modificación en la naturaleza de la relación política entre ambos países.

El aspecto de la soberanía

El proceso de integración económica que invade al mundo ha transformado la definición tradicional de soberanía. En la teoría clásica, la soberanía se refería no sólo a la integridad territorial, sino a la potestad absoluta del pueblo o del monarca -dependiendo del pensador y de la época- de crear leyes y determinar la forma de gobierno de un país. La globalización económica que caracteriza a esta etapa de la historia del mundo no ha cambiado en nada la forma estricta de esta definición (simplista) de soberanía. En lo sustancial, sin embargo, la definición hace mucho que dejó de ser operativa. Hoy en día, por ejemplo, ningún gobierno (o acaso muy pocos) se atrevería a promover legislaciones que contraviniesen las realidades económicas internacionales, independientemente de sus objetivos políticos. Cuando algún gobierno opta por un camino así, los costos económicos tienden a ser tan extremos que la realidad acaba por imponer sus condiciones. Esto parece obvio hoy en día para áreas como las tasas de interés o el tipo de cambio; sin embargo, también lo es, en la práctica, para la política comercial, para la política de industrialización y para otras áreas críticas del desarrollo económico. Independientemente de los objetivos específicos de un gobierno, la realidad tangible actual es que el margen (casi) absoluto de maniobra con que contaban los gobiernos hace un siglo, simplemente está fuera de la realidad en la

actualidad. Los gobiernos continuamente entran en negociaciones comerciales, políticas, militares y de todo tipo con el objeto de lograr avanzar en su interés nacional. En esas negociaciones los gobiernos libremente, soberanamente, aceptan restringir sus facultades en aras de alcanzar esos beneficios. Nunca ceden soberanía, sólo aceptan restringir, por un periodo definido, su libertad absoluta a cambio de concesiones similares de otros Estados.

El concepto de soberanía ha tenido que adaptarse a las nuevas realidades. La creciente globalización de los procesos productivos, la internacionalización de la fuerza de trabajo y del mercado y la industria de la información hacen ya inoperante la capacidad de un Estado de clamar la soberanía absoluta de antaño. Los gobiernos han perdido la capacidad de imponer sus preceptos y definiciones simplemente porque hay un sinnúmero de procesos económicos y políticos sobre los cuales no tienen control alguno. En el fondo, lo que llevó a los países europeos a optar por una integración no fue otra cosa sino el reconocimiento de que la pretensión ancestral de soberanía era mera retórica; que la realidad objetiva reclamaba un nuevo planteamiento.

Para México la cuestión de la soberanía tiene dos dimensiones que deben ser igualmente consideradas. Además de la pérdida de capacidad de regir absoluta y unilateralmente sus destinos, al igual que todas las demás naciones del orbe, México enfrenta la dicotomía de la formalización de sus vínculos económicos con Estados Unidos. Por una parte existe un proceso real e informal de interdependencia que tiene lugar, ocurre y avanza independientemente de los deseos, designios o leyes de cualquiera de los dos gobiernos. Por otra parte, al no reconocerse la interdependencia que de hecho existe, fácilmente podrían desarrollarse, como ha ocurrido muchas veces, procesos potencialmente indeseables pero, sobre todo, se desperdiciarían oportunidades de un mayor desarrollo. En la medida en que el proceso de interdependencia no goce del

reconocimiento político y la sanción legal correspondiente, se generará una contradicción permanente y un potencial, también permanente, de disrupción y conflicto. La decisión de negociar un Acuerdo de Libre Comercio constituye el primer paso en la dirección correcta.

La realidad económica de la frontera norte del país sigue dos dinámicas. Por un lado, la interdependencia, donde la frontera política constituye un obstáculo engorroso y molesto, pero nada más. Por otro lado, la liberalización comercial y los procesos de desregulación, que hoy caracterizan a la economía del país, tienden a fortalecer los vínculos económicos a través de la frontera y a hacerlos permanentes y estructurales. En tanto no se formalice el proceso de vinculación económica y comercial, los procesos de la realidad económica tenderán a afectar a instituciones gubernamentales y políticas, lo cual no ocurriría en un proceso acordado y promovido de libre comercio. Es decir, la práctica económica cotidiana demanda resolver problemas y rebasar obstáculos que la actual relación económica formal entre los dos países trae consigo, como son procedimientos aduanales, sistemas de transporte, aranceles discriminatorios, sistemas de comunicación inadecuados, etcétera. Al proceder la interdependencia por métodos y mecanismos frecuentemente al margen de la ley, se deterioran las instituciones y se gestan vicios indeseables. La erosión de los procedimientos legales en torno a cada uno de estos factores hace que se debiliten las instituciones políticas y el respeto a la ley. Ante ello, las únicas dos opciones serían: erigir barreras infranqueables, lo que repercutiría en un empobrecimiento terrible en el país; o bien el reconocimiento de la realidad comercial y su legalización a través de un esquema de libre comercio que, al fortalecer económicamente al país, enriquecer a los mexicanos y darle nueva capacidad de desarrollo a la nación, fortalezca su soberanía. Estas son las consideraciones que llevaron al gobierno mexicano a proponer un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y, potencialmente,

con Canadá.

La soberanía acaba siendo el meollo del futuro de la relación económica de México con el mundo. De la misma forma que el gobierno ha venido redefiniendo su función dentro del país -para hacerlo más capaz de desarrollarse y defender efectivamente la soberanía- es necesaria una redefinición de las relaciones económicas con el resto del mundo. Todo ello por una única razón: avanzar y proteger la soberanía del país. De hecho, la esencia misma del proyecto modernizador constituye un intento de fortalecer la soberanía nacional en el contexto actual del mundo; al reconocer los cambios que tienen lugar a lo largo y ancho del orbe -en las comunicaciones, en la globalización industrial, en la tecnología, en los procesos electrónicos, en las finanzas y, sobre todo, en la creciente interdependencia entre los países-, el gobierno ha optado por enfrentar los problemas del país en lugar de dejar que la marea arrasara con nuestra economía. En otras palabras, por primera vez en casi un siglo no sólo se reconoce el entorno en que vivimos, sino que se decide abiertamente enfrentarlo y participar deliberadamente en él. Todo como un esfuerzo por garantizar la soberanía nacional, el desarrollo económico del país y el bienestar de sus habitantes.

La realidad económica de México

Desde finales de los sesenta México ha experimentado una situación económica de permanente convulsión. Entre 1970 y 1990 los mexicanos incursionamos por primera vez en el mundo de la hiperinflación y conocimos tasas de crecimiento real que fluctuaron entre el diez por ciento positivo hasta caídas de más del seis por ciento. En un ambiente como ese muchos se enriquecieron, pero muchos más dejaron de tener acceso a fuentes de empleo permanentes y, en términos relativos, muchos más vieron disminuir su poder adquisitivo en forma

dramática. Quince años después de iniciada esta etapa de convulsión, comenzó un proceso de transformación económica de enormes magnitudes que parte de una virtud cardinal: se reconoce, de entrada, la realidad del mundo externo.

La reforma económica iniciada a partir de 1985 pretende resolver los problemas económicos del país a través de la inserción de la economía en los mercados internacionales. Para ello se han liberalizado las importaciones y se ha buscado eliminar los obstáculos al desarrollo del país. Todos los beneficiarios de las regulaciones y controles que caracterizaban a la economía cerrada del pasado, desde luego, han buscado defender sus intereses y proteger sus prebendas. Para ello se ha invocado, de una manera sistemática, el concepto de soberanía. Se le atribuyen a la reforma económica los mayores males, partiendo del más importante: que se mina la soberanía nacional. En los últimos años hemos sido testigos de un uso sumamente generoso del concepto de soberanía, como si éste fuese relativo, casi exclusivamente, a la defensa de intereses particulares.

El problema político, como se apuntaba al inicio de esta introducción, es que las dicotomías son absolutas. Hoy en día no se puede resolver los problemas de pobreza y desempleo si no se produce a escala internacional; el dilema se vuelve muy claro: aceptamos la racionalidad económica internacional para erradicar la pobreza y reducir el desempleo o nos aferramos a una definición absoluta de soberanía para preservar la pobreza y el desempleo. El dilema es inevitable: es imposible no optar. La diferencia entre los gobiernos previos a la reforma económica y los posteriores a su inicio es que estos últimos han reconocido esa realidad y han decidido actuar para avanzar en el desarrollo económico, en lugar de suponer que no hay nada que lo impida. Al hacerlo, transformaron la concepción de la relación entre gobierno y sociedad, y entre política y economía, a la vez que modificaron la esencia del concepto de soberanía. En el proceso, la soberanía adquirió una definición mucho más

concreta: la capacidad efectiva de defender los intereses económicos y políticos a largo plazo de México.

Liberalización comercial y diversificación de mercados.

La liberalización comercial que se inició en 1985 ha cambiado la relación económica del país con el exterior de una manera definitiva. Una vez abierta la economía, los procesos industriales empiezan a tomar su propio curso y la dinámica de la globalización sobrecoge a la economía. El problema para México, dada la interdependencia a lo largo de la frontera, es que la liberalización comercial nos ha colocado en el peor de todos los lugares: tenemos libre comercio pero muy pocos flujos de inversión; es decir, se puede importar y exportar casi cualquier cosa y, sin embargo, no se están generando las nuevas inversiones que hagan posible la elevación de la producción, del empleo y de la riqueza en el país. El objetivo natural de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos es que desaparezca esta brecha.

Seguramente habrá muchas teorías acerca de por qué no ocurre esto -por qué no se elevan los flujos de inversión del exterior-, pero la más plausible es, simple y llanamente, que no se ha formalizado la vinculación económica. De darse este paso -un Acuerdo de Libre Comercio- la certidumbre para la inversión sobre la permanencia de la reforma económica se volvería absoluta, solidificando el potencial para la inversión. Un acuerdo bilateral entraña el establecimiento de reglas para el comercio y la inversión que confieren claridad a la relación económica entre dos países. Un tratado de libre comercio entre dos países tan disímolos y con economías tan desiguales como la mexicana y la norteamericana tiene dificultades evidentes, pero podría tener virtudes no anticipadas. De tal manera, otra vertiente de este mismo esquema bien podría ayudar a lograr otro

viejo objetivo de la política comercial: la diversificación.

Los canadienses tienen una teoría muy interesante. Ellos dicen que en los setenta Canadá decidió promover una política para diversificar su comercio exterior, del cual en aquella época el realizado con Estados Unidos representaba alrededor del sesenta por ciento. Diez años después, a pesar e independientemente de los objetivos gubernamentales, la proporción de su comercio con Estados Unidos había rebasado el setenta por ciento. Fue entonces que Canadá decidió negociar un Acuerdo de Libre Comercio. Su objetivo, además de los ya descritos, era que un Acuerdo de Libre Comercio los haría mucho más competitivos y que, por lo tanto, Canadá podría apalancarse en ese esquema comercial para efectivamente diversificar su comercio. Nadie sabe si Canadá acabará con una proporción mayor o menor que la actual de su comercio con Estados Unidos, pero el ejemplo abre oportunidades de debate sobre nuestras propias alternativas. El mercado norteamericano, por su tamaño y dinamismo, es atractivo para todos los países exportadores del mundo. Una manera de convertir nuestra realidad geográfica en palanca para el desarrollo podría ser la de convertirnos en un país que industrialice bienes de terceros países que tengan por objeto la penetración del mercado norteamericano. Es decir, un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos bien podría constituir el fundamento jurídico necesario para que fluya no tanto la inversión norteamericana y canadiense, sino sobre todo la europea y asiática. Ello quizá no diversificaría en mayor medida nuestro comercio, pero multiplicaría nuestras fuentes de inversión. En el proceso, México y los mexicanos podrían enriquecerse, fortaleciendo la soberanía de un país moderno y exitoso.

Este libro busca precisar conceptos y clarificar los temas centrales implícitos en la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio. Hasta este momento la negociación que se ha planteado tendrá lugar entre México y Estados

Unidos, aunque nada excluye la posibilidad de continuar o extender el proceso hasta Canadá. De hecho, el potencial de un mercado de más de 350 millones de habitantes que ofrecería el conjunto de las tres naciones sería no sólo el mayor del mundo, sino una oportunidad única de desarrollo para México. En el curso de este trabajo, sin embargo, nos hemos limitado a discutir el Acuerdo con Estados Unidos, con la excepción del capítulo V que versa sobre la diversificación del comercio. La misma lógica que llevó a Canadá y a México a negociar con Estados Unidos es perfectamente aplicable al caso de las tres naciones. Los argumentos de este libro no se modificarían en un ápice de entrar Canadá al proceso de negociación.

I. LA SOBERANIA Y EL NUEVO ENTORNO INTERNACIONAL

A lo largo de las últimas décadas ha venido avanzando un proceso de integración económica que está involucrando, con mayor o menor velocidad, a todas las naciones del mundo. Hoy en día la prioridad para casi la totalidad de los Estados, incluyendo aquellos que habían permanecido profundamente aislados de los grandes flujos de comercio como la Unión Soviética, China y los países de Europa del Este, es su inserción en el mercado mundial como la única manera de asegurar el crecimiento sano de su economía. Por esta razón, en la actualidad existe la tendencia a defender los intereses nacionales cada vez más en términos de menor intervención estatal en la economía -aun en las áreas anteriormente consideradas como estratégicas-, mayor cooperación económica y movilidad de flujos de capital y de trabajo. Con el transcurso del tiempo la lógica del mercado y la globalización de los procesos productivos probablemente vendrán a derrumbar las barreras ideológicas entre los estados nacionales, tal como está ocurriendo actualmente con los países del bloque socialista, y el entorno mundial se caracterizará cada vez más por la internacionalización, no sólo económica sino política.

El proceso de globalización de la economía mundial está modificando las instituciones políticas que conforman al Estado nacional, lo cual obliga a replantear el concepto tradicional de la soberanía. El concepto de soberanía nace precisamente como una característica del Estado nacional, respondiendo a una exigencia política específica: la unificación y concentración del poder en una sola instancia. El Estado nacional -producto de las luchas entre el rey, el imperio, la iglesia y los señores feudales- se diferencia del Estado medieval por detentar el monopolio de la fuerza y la potestad absoluta de crear las leyes. Es decir, es un Estado soberano en el sentido de que detenta el poder -legal y coercible- en forma

exclusiva y no está subordinado a ninguna otra instancia interna o externa. Con el transcurso del tiempo, sin embargo, el estado como centro único de poder se fue debilitando. Primero, por la democratización de la política interna que hizo de la unidad del Estado un proceso inacabado y sujeto a la renovación continua del pacto social. Después, por la crisis del Estado benefactor, con la que se demostró la incapacidad de los gobiernos y aparatos burocráticos para dirigir con éxito los procesos económicos, haciendo manifiesta la necesidad de utilizar los mecanismos de mercado para organizar la economía de un país y sus relaciones económicas internacionales.

No obstante, lo que verdaderamente está modificando la naturaleza del Estado nacional y, por lo tanto, la forma de concebir a la soberanía, es la nueva dinámica del mercado mundial. El establecimiento de comunidades y alianzas económicas entre Estados, el incremento de los flujos internacionales de capital, la creciente globalización de los procesos productivos y comerciales, la internacionalización de la fuerza del trabajo y de la información, implican procesos políticos y económicos que no son controlados por el Estado soberano. Esta creciente interdependencia ha venido a limitar la posibilidad de que los gobiernos definan sus políticas económicas autónomamente y sin tomar en cuenta los imperativos económicos internacionales.

De acuerdo a Bodino, a quien se debe la primera sistematización moderna del concepto de soberanía,¹ las facultades de establecer impuestos, de acuñar moneda y juzgar en última instancia, junto con la capacidad de decidir la guerra y la paz, nombrar los oficiales y conceder la gracia, son la esencia del poder soberano. Para dicho autor, si estas prerrogativas se limitan, el poder soberano, a pesar de tener el monopolio de la ley, desaparece. Sin embargo, no necesariamente es así. La concepción de Bodino respecto al contenido específico de la soberanía del Estado no es aplicable hoy en día. En el contexto de la

globalización económica, la gran mayoría de los Estados buscan recibir los beneficios de la cooperación económica sobre la competitividad de las empresas nacionales, la eficiencia de los mercados y el incremento de la productividad. Para obtener estos beneficios de carácter microeconómico se deben, sin embargo, efectuar ajustes de tipo macroeconómico, lo cual requiere necesariamente de la cooperación interestatal en áreas como política fiscal y monetaria, además de la armonización de los sistemas legales. Este es precisamente el reto que se está enfrentando en la constitución del Mercado Común Europeo, con el que los Estados europeos asumirán un esquema de cooperación internacional en el que se ceda parte de las libertades soberanas para que todas las naciones participantes se fortalezcan.

Así, nuevas estructuras económicas y políticas están emergiendo, mientras que las antiguas se están transformando. Existe, sin embargo, un elemento del poder soberano que no ha cambiado desde que surge el Estado moderno, es decir, la facultad de crear las leyes y detentar el monopolio de los instrumentos legales de violencia. Los alcances de este poder son los que se van transformando. El concepto de soberanía está unido a la teoría del Estado y de las relaciones internacionales, de ahí que cuando la naturaleza del Estado y el contexto de la política mundial cambian, también cambia necesariamente el concepto de soberanía. Sin embargo, las teorías del Estado nacional no ofrecen un marco conceptual para comprender la naturaleza del cambio y la nueva fisonomía de la soberanía.

Para el México de hoy el debate en torno a la soberanía es fundamental no sólo porque la interrelación económica con Estados Unidos es mayor en varios niveles -comercial, financiero, de inversiones, de circulación creciente de fuerza de trabajo-, sino también y sobre todo porque en estos momentos un acuerdo comercial con los vecinos del norte bien podría representar para México la manera

de asegurar el crecimiento sano de la economía, el flujo de capitales y la puerta al mercado mundial y, a través de éstos, garantizar el bienestar de su población. A pesar de que la interrelación económica estrecha con Estados Unidos se presenta como una realidad y su materialización legal, mediante un Acuerdo de Libre Comercio, significa una oportunidad para fortalecer económicamente al país, aún no quedan claras sus implicaciones políticas y jurídicas. De ahí que la soberanía acabe siendo al interior del país el meollo del debate sobre el futuro económico de México. La cuestión de la soberanía deberá ser abordada desde dos puntos de vista. En primer lugar, se deben analizar las implicaciones jurídicas de un acuerdo de este tipo, señalando sus efectos sobre la soberanía en un sentido netamente normativo. En segundo lugar, será necesario analizar la dinámica de la soberanía en el nuevo entorno político y económico internacional y las transformaciones que se están experimentando en las instituciones del Estado nacional, lo cual tiene implicaciones profundas para el sistema político y el Estado mexicanos, más aún considerando la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

El Acuerdo de Libre Comercio y la soberanía: la dimensión jurídica.

Un acuerdo de libre comercio se origina del consenso entre dos o más voluntades soberanas que se comprometen a eliminar los obstáculos al comercio y a la inversión. Esto supone la creación de un conjunto de reglas que buscan eliminar las barreras al comercio y que establecen los procedimientos para dirimir las controversias que surgen del acuerdo. Estas reglas se pueden referir a aplicar el orden jurídico de alguno de los países o pueden establecer normas conjuntas para tal efecto en materia de dumping y competencia desleal; así como reglas para la inversión y la circulación de la fuerza de trabajo y reglas de administración de aduanas bilaterales, entre otros. Así, cuando se habla de un acuerdo de libre

comercio se hace referencia a una institución jurídica de carácter multinacional o binacional. La existencia de un acuerdo que imponga obligaciones y conceda derechos a los Estados no es incompatible con la idea de soberanía. Por el contrario, la posibilidad de que dos o más Estados creen reglas internacionales que vengán a regular sus conductas se funda, precisamente, en la idea de soberanía.

La gran mayoría de los teóricos del derecho internacional público reconocen que éste tiene como presupuesto la existencia de una comunidad internacional compuesta por Estados que se autotitulan "soberanos", en el sentido de que son detentadores últimos del poder legal y coercible dentro de un territorio determinado, y de esta manera son entidades decisorias autónomas. Con los acuerdos internacionales, entre los que destacan los de libre comercio, estas entidades consienten en sujetar sus conductas a ciertas reglas y limitar el ejercicio irrestricto de su voluntad soberana, sin que por ello la transfieran. Así, se afirma que las limitaciones que se establecen como producto de los tratados son fruto de la voluntad soberana y en este sentido el derecho internacional y los tratados que forman parte de éste, no son incompatibles con la soberanía. Más aún, uno de los derechos que implica la soberanía es precisamente el de firmar tratados para adquirir derechos e imponerse obligaciones. Dado el carácter especial de las relaciones entre Estados y del derecho internacional, las limitaciones a la soberanía de los Estados sólo son factibles y obligatorias jurídicamente si -y sólo si- son expresamente concertadas y admitidas por el Estado.

Estas ideas se oponen a la imagen tradicional de la soberanía como un poder absoluto, que sólo se limitaba por la soberanía de los demás Estados que convivían anárquicamente. Sobre todo a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial se está desarrollando una nueva tradición de cooperación económica y política internacional y una participación creciente de actores económicos no

estatales que interactúan con los Estados. Como fruto de estos cambios y de la creciente interdependencia económica, la teoría jurídica de la soberanía se ha modernizado. Así, en la actualidad existe incluso la posibilidad de que el Estado renuncie a su inmunidad soberana -que implicaba que no podía ser juzgado por los tribunales judiciales de un país extranjero- para que cuando el Estado realiza actos de naturaleza comercial, una jurisdicción extranjera dirima las controversias. La materia internacional de deuda pública y el hecho de que a los países se les preste montos tan considerables por parte de instituciones privadas, es un reflejo de esta nueva tradición que ha hecho posible la renuncia a la inmunidad soberana. Gracias a esto, el Estado puede interactuar comercialmente inclusive con particulares en un clima de seguridad jurídica. La renuncia a la inmunidad soberana tiene, sin embargo, límites necesarios para asegurar la independencia e integridad política de los países. Así, cuando el Estado realiza un acto en calidad de autoridad política, no sería posible aplicar este principio y así quedaría inmune a la jurisdicción de los tribunales del país extranjero.

De esta manera, una de las bases del derecho internacional y de los tratados es precisamente la voluntad soberana de los Estados, de la misma manera que ocurre en los contratos entre particulares. La idea de la autonomía de la voluntad como fuente originaria de los contratos surge al amparo de la teoría del contrato social de Rousseau, para quien era necesario limitar la libertad a través del pacto social como un medio para conservarla. Así se llegó a afirmar que todas las obligaciones contractuales nacían de la soberana libertad de dos partes iguales y que éstas eran justas en la medida que eran producto de un consenso libre. Estas ideas se aplican también a los tratados internacionales a través de los cuales los Estados consienten en imponerse obligaciones de carácter internacional. Sin embargo, las limitaciones al ejercicio irrestricto de la soberanía de los Estados a través de los acuerdos internacionales, e inclusive a través de la

creación de organismos supranacionales, como ocurre en un mercado común, no implican su transferencia. El pacto federal es el único en el cual los Estados miembros renuncian a una parte de su soberanía de forma permanente e irreversible, para dar lugar a un nuevo Estado soberano.

Así, el pacto federal, a diferencia de lo que ocurre con los pactos internacionales, surge de un acuerdo político fundamental entre distintos entes soberanos para crear un nuevo poder, también soberano, que vendrá a regularlos en ciertos ámbitos específicos, imponiéndose coerciblemente, pero al mismo tiempo garantizando su autonomía. El poder federal adquiere personalidad jurídica para representar a toda la unión en el exterior, realizar una redistribución de recursos entre sus miembros, y ejercer su jurisdicción inclusive imponiendo su voluntad coercible sobre los gobiernos y ciudadanos de las distintas entidades. De esta manera, la federación es un proceso de integración tanto económica como política. La unidad del Estado federal, compuesto por entidades políticamente autónomas, se entiende gracias a la supremacía constitucional que lo organiza y mantiene en equilibrio. Así, existe una efectiva subordinación de los órdenes jurídicos internos al orden federal, del cual derivan su validez, y éste a su vez garantiza los espacios de autonomía política y económica de sus entidades. Sin embargo, los estados federados no son sujetos de derecho internacional y en este sentido no son soberanos. Así, por ejemplo, el estado de Michoacán no podría comprometerse en materia internacional, sino sólo el Estado mexicano en su conjunto.

Los pactos internacionales pueden darse por terminados y destruir así las obligaciones convencionales, conservando el Estado siempre su soberanía. Aun en un mercado común, en el que se transfieren competencias a órganos comunitarios, no se consolida la unificación política y los Estados conservan su soberanía. A diferencia de lo que ocurre en una federación, con la creación de

órganos comunitarios no existe una subordinación íntegra de los Estados miembros, con sus órdenes jurídicos internos, al orden comunitario; tampoco existe un gobierno comunitario cuyos actos, tanto ejecutivos como normativos, puedan dirigirse directamente a los individuos de los Estados; ni hay un poder coercitivo a ejercer contra los Estados miembros. Esto implica que los Estados conservan la soberanía.

De esta manera, existe una gran distancia entre el orden internacional y el orden federal. En términos de soberanía, la diferencia fundamental está en que en el derecho internacional no existe un poder coercible que se imponga sobre los Estados y tampoco una subordinación íntegra del orden jurídico interno al internacional. Así, la evolución del derecho internacional, y con ello de las diversas clases de acuerdos comerciales, no constituye una amenaza a la soberanía en el sentido jurídico. Por el contrario, constituye la base de la cooperación internacional.

LA SOBERANIA EN LOS MODELOS DE LA POLITICA INTERNACIONAL

La soberanía no sólo tiene una dimensión jurídica. Es también una realidad política que se manifiesta en la manera como los Estados interactúan entre sí y, por consiguiente, en la dinámica específica de la realidad internacional en un momento histórico determinado. En la actualidad se pueden distinguir tres modelos teóricos de la política internacional: el del realismo, el de la dependencia y el de la sociedad global. Cada modelo se basa en ciertas suposiciones sobre el Estado y las relaciones internacionales, lo que necesariamente conlleva implícita una idea determinada de soberanía en su sentido político. Estos modelos teóricos se han inspirado en la propia evolución de las relaciones internacionales, por lo que tienden a tener eficacia explicativa dependiendo de un momento histórico

específico.

El realismo ha sido el modelo dominante de la política internacional desde que surge el Estado nacional y posteriormente el sistema de Estados europeos en el siglo XVII. El predominio de este modelo ha determinado una visión estatocéntrica de la realidad internacional en la que la seguridad y el poder de los Estados son las preocupaciones primordiales. No es sino hasta este siglo, a partir de los años sesenta, que dicho modelo se empieza a poner en duda por ser incapaz de interpretar una realidad internacional con características más complejas. Así, se empiezan a desarrollar las teorías de la dependencia y de la sociedad global, que aunque se muestran opuestas entre sí, retan ambas la centralidad del Estado y, en cambio, acentúan la importancia de las relaciones económicas dependientes o interdependientes y de los actores no estatales en la política mundial.

El realismo

Es evidente que los realistas no constituyen una escuela homogénea;² sin embargo, se puede decir que en general comparten los siguientes supuestos sobre las relaciones internacionales.

En primer lugar, para los exponentes del realismo los intereses nacionales de los Estados están siempre en conflicto y bajo una dinámica de suma-cero; es decir, cuando un Estado persigue con más éxito sus intereses, ya sea de seguridad o crecimiento económico, siempre lo hace a expensas de la seguridad o riqueza de otros Estados. De ahí que la condición ideal para la seguridad de un país en la aproximación realista sea la autosuficiencia, o al menos, como segunda mejor opción, la mayor reducción posible de la vulnerabilidad. Bajo esta perspectiva, un orden internacional sólo se lograría, de mayor a menor equilibrio,

con un Leviatán todopoderoso, a través de un imperio hegemónico o mediante el llamado balance del terror.

En segundo lugar, el Estado es considerado por los realistas como el actor fundamental de las relaciones internacionales. Conceptualizan al Estado-nación como un actor unitario, independiente y además racional, que actúa por el "interés nacional" que, en términos generales, está definido por la seguridad y la búsqueda de poder.

En tercer lugar, el modelo realista establece una rígida separación entre la política interna y la política internacional. Hacia adentro impera la autoridad del Estado y hacia afuera la anarquía de la sociedad internacional. Desde el exterior, el Estado es visto como una entidad unitaria y los procesos políticos internos no son percibidos. Bajo esta aproximación, el sector gubernamental se constituye como el único puente de relación política con el exterior.

En su dimensión práctica, el realismo puede ser vinculado con el nacionalismo político y económico, que constituye una fórmula que busca el desarrollo autónomo y autodeterminado de una nación, en la que el Estado -en realidad el aparato gubernamental- actúa como el promotor y defensor de los intereses nacionales. El nacionalismo tiene sus orígenes en la Revolución Francesa y se consolida como fórmula política, primero, durante la industrialización de los países europeos en el siglo XIX y posteriormente, en el siglo XX, en los países de industrialización tardía.

En este siglo, el nacionalismo ha adoptado distintas manifestaciones dependiendo del grado de desarrollo y características socio-culturales de las naciones. Así, se manifestó como la aspiración a la seguridad y búsqueda de hegemonía -ideológica o material- de las naciones poderosas; como la aspiración a la independencia política y a la industrialización y desarrollo autodeterminado por parte de los países pobres, y como una devoción a un organismo social

depositario de ciertos valores colectivos en el caso, por ejemplo, de los Estados militares.³

En todas estas manifestaciones del nacionalismo existe un elemento común: la identificación de una amenaza externa en torno a la cual se logra la unificación política y una extraña identificación del pueblo-nación con el Estado-aparato gubernamental. Para Estados Unidos, por ejemplo, la amenaza la constituyó el comunismo; para los países latinoamericanos, el imperialismo norteamericano y la dependencia económica; para la Alemania nazi, la derrota de 1918 y sus desastrosas consecuencias materiales y psicológicas; para las naciones africanas, el colonialismo y la desigualdad racial. La identificación entre nación y Estado en muchas ocasiones llevó a que la autoridad abusara de su posición privilegiada, limitando el espacio de libertad civil en pro de los "intereses nacionales". Esto ocurrió sobre todo en los Estados centralizados y burocráticos, donde el nacionalismo se tradujo en el estatismo económico y el control central de los procesos políticos mediante alianzas de tipo corporativo.

Las implicaciones del realismo en la política económica varían en función del grado de desarrollo de las naciones. En el corazón de esta concepción está la noción de autosuficiencia y soberanía económica mediante la búsqueda del control nacional, público o privado, de las "industrias estratégicas" y su protección mediante subsidios o barreras arancelarias. Se tendió a proteger especialmente el sector agrícola y, en muchos casos -dependiendo de qué tanto se buscara fortalecer el poder nacional y la seguridad-, la industria de armamentos.

En la actualidad, el Estado nacional y el nacionalismo están enfrentando su crisis histórica, y junto con ellos, el realismo como el modelo dominante de las relaciones internacionales. La tendencia del Estado a concentrar el poder está siendo remplazada por distintas formas de organización política y económica de carácter multinacional. La seguridad y el poder del Estado dejan de ser las

preocupaciones primordiales y en su lugar los problemas de bienestar social, modernización, medio ambiente, desarrollo, innovación tecnológica, control de la explosión demográfica, productividad, difusión de la información y otros, ocupan la agenda de la economía y política internacionales. La crisis del Estado nacional constituye precisamente la base de la unificación europea. Asimismo, el nuevo clima de distensión este-oeste y la reciente apertura económica del bloque socialista hacia la economía de mercado, crean un panorama internacional totalmente diferente de aquél en el que se gestó la aproximación realista, ya que disminuyen cada vez más los antagonismos ideológicos que hasta ahora habían separado a los Estados nacionales. En lugar de ello, los Estados se ven obligados a cooperar para sobrevivir. Los distintos arreglos de cooperación requieren, como se analizará más adelante, de una reconceptualización de la soberanía del Estado nacional; se inicia una nueva época de confederaciones y acuerdos comerciales en la que la ley, ya no la fuerza, constituye la fuente de libertad e igualdad de las naciones y en la que los agentes claves son los individuos y no los gobiernos. Es decir, por primera vez se vislumbra la posibilidad de un esquema de cooperación donde los Estados no dejan de ser independientes -soberanos-, pero están coordinados por acuerdos y leyes con los demás.

Teorías de la dependencia

Las teorías de la dependencia ponen un énfasis especial en el problema del desarrollo económico de América Latina y no de todo el mundo periférico.⁴ Estas teorías intentan explicar las razones del fracaso de las economías llamadas periféricas bajo la noción de desarrollo dependiente, deuda externa y los efectos perversos de las empresas transnacionales sobre las economías de los países pobres. La unidad clave de análisis para el modelo de la dependencia no la

constituye el Estado nacional, sino el sistema capitalista mundial, del cual afirman que es el determinante de todo proceso económico y político. En este sentido, no existe distinción entre la esfera estatal y la internacional, y se fragmenta, en consecuencia, la soberanía estatal. En este modelo, los actores de las relaciones internacionales son los capitalistas y trabajadores, llamados las clases transnacionales, y el Estado juega un papel sólo en cuanto agente de explotación.

Las teorías de la dependencia parten del supuesto de que la dependencia - que es una situación en la que se supone que el desempeño de las economías de los países periféricos está condicionado por la expansión y desarrollo de las economías de los países del centro⁵ - está fundada en la división internacional del trabajo del sistema capitalista. Para esta escuela, la dependencia permite que los que se encuentran en el centro se apropien de todos los excedentes de la economía global a costa de los países periféricos, que se ven condenados a vivir de sus materias primas. La situación de dependencia se traduce, según estos autores, en explotación y en la incapacidad de los Estados periféricos de tener el control nacional sobre su vida económica, política, social y cultural. Las teorías de la dependencia ponen un énfasis especial en los fenómenos de desigualdad y marginación social como producto del sistema mundial capitalista. Se supone que la lucha de clases del centro se reproduce en la periferia. Además, se asume que en esta última las élites están aliadas a los inversionistas extranjeros, buscando perpetuar el sistema e imponiendo los patrones de consumo y manipulando las conciencias. Esto hace que las revoluciones sociales se conciben, para muchos teóricos de la dependencia, como la única posibilidad de desarrollo independiente. Para otros menos pesimistas, algunos países llamados semi-periféricos podrán experimentar cierto nivel de desarrollo y crecimiento económico, pero siempre determinado por el desempeño económico del centro.

Las teorías de la dependencia inspiraron a un gran número de políticos

latinoamericanos para dar fundamento teórico a las políticas nacionalistas. El estado se erigió entonces como el promotor y organizador de la industrialización y modernización que permitiría a estos países dar el salto a un nivel avanzado de desarrollo para alcanzar así a los países del centro. Para ello se consideró necesario, en el plano económico, ejercer un control central de la economía, proteger mediante subsidios o barreras arancelarias a la naciente industria nacional y regular la inversión extranjera de acuerdo a los "intereses nacionales". En el plano político, era necesario disciplinar y organizar a la sociedad de acuerdo a dichos intereses. De esto surgió lo que se conoce como el "Estado desarrollista", cuyo objetivo era promover una rápida acumulación de capital y de progreso industrial mediante el control centralizado de la economía.

No obstante que de hecho se experimentó en algunos países un crecimiento económico importante, especialmente entre 1950 y 1980, las políticas nacionalistas se agotaron por ser incapaces de sentar las bases para el desarrollo de una industria nacional competitiva y eficiente que pudiera además ofrecer empleo a amplios sectores de la población. Dicho crecimiento no se tradujo en una menor inequidad, en la disminución de la marginación social y económica de grandes segmentos de la sociedad y en una mayor apertura y participación políticas. En la mayoría de los países latinoamericanos, el nacionalismo de hecho no benefició a la mayoría de la población y se tradujo, en cambio, en estatismo en la economía, centralismo en la política, y en fuente de corrupción y privilegios de las burocracias y las cúpulas empresariales y sindicales. El sector público se convirtió en el principal actor económico, siendo el propietario de las principales empresas y la fuente primordial de empleos y servicios. Asimismo, el control estatal de la economía socavó la iniciativa individual y con ello los incentivos tanto para invertir como para trabajar. De ahí que en la década de los ochenta estas naciones hayan encontrado dificultades para mantener sus niveles previos de

crecimiento, confrontando el grave problema de la deuda, espirales inflacionarias y altas tasas de desempleo, escasez de capital y serios problemas de marginación social.

Independientemente de algunos de los méritos de las teorías de la dependencia, sobre todo en cuanto a señalar la influencia de los factores externos en las economías nacionales y resaltar el problema de la desigualdad social como esencial al fenómeno de la vulnerabilidad nacional, éstas no han propuesto estrategias de desarrollo funcionales. Por el contrario, han servido como fundamento ideológico del nacionalismo latinoamericano, el cual ha llevado, no al desarrollo y la consolidación de la "independencia nacional", sino al estatismo económico y al centralismo político. La incapacidad de los países de América Latina para consolidar estructuras económicas productivas y competitivas internacionalmente, que además incorporen a amplios sectores de la población, determina en gran medida la dependencia en el exterior. Precisamente estas consecuencias negativas del nacionalismo representan los incentivos más grandes para que algunas economías de América Latina, especialmente México, Bolivia y Brasil, estén adoptando estrategias de desarrollo orientadas a las exportaciones y a combatir el estatismo -a través de la privatización de empresas públicas, la eliminación de controles económicos opresivos, el control estricto del gasto público, etcétera. El reto más grande que se enfrenta, tanto en términos económicos como de soberanía nacional -como se verá más adelante para el caso de México-, es lograr el crecimiento basado en un incremento de la productividad y los salarios que contribuya a una mejor distribución del ingreso y, en consecuencia, a la revitalización de los pactos sociales. Las experiencias de Taiwán y Corea del Sur demuestran que es precisamente el fortalecimiento de la economía, junto con una mejor distribución del ingreso,⁶ lo que le da a una nación la capacidad de desarrollo y por lo tanto una soberanía genuina. Las teorías de la

dependencia no alcanzan a explicar el fenómeno por el que estos países han podido dar el salto hacia un nivel más avanzado de industrialización y que, junto con una estrategia abierta al exterior, han fortalecido sus estructuras económicas y políticas nacionales. Es decir, contrariamente a las predicciones de muchos teóricos de la dependencia, estos países no se convirtieron en simples economías maquiladoras dependientes basadas en la mano de obra barata y la tecnología extranjera, sino que generaron estructuras productivas propias aumentando la productividad y los salarios, y de esta forma fortalecieron su soberanía nacional.

Aproximación global

Estas teorías afirman que en el nivel internacional existe una presencia creciente de actores no gubernamentales que hace que se pueda hablar del surgimiento de una sociedad global, lo cual no es captado por el realismo. La aproximación global parte de las siguientes suposiciones.

En primer lugar, se afirma que las relaciones internacionales tienen no sólo un carácter conflictivo sino también cooperativo. Los fenómenos internacionales no pueden ser entendidos sólo en términos de la lucha por el poder y el problema de la guerra y la paz; en cambio, el centro de atención lo constituyen las relaciones económicas internacionales y los mercados globales. Es por ello que para los globalistas es posible encontrar un esquema de cooperación internacional de suma positiva, en el que las distintas naciones que participen en él se fortalezcan, como sería el caso, por ejemplo, de un mercado común. Esto representa un incentivo para la cooperación económica internacional entre los Estados, a pesar de que ésta resulte siempre problemática en la medida de que no existe un poder supranacional que pueda suplir bienes públicos como seguridad o estabilidad cambiaria.

En segundo término, el Estado nacional deja de desempeñar un papel central en los procesos económicos tanto nacionales como internacionales. El Estado ha retirado su tradicional control sobre la economía y se ha abierto más al exterior en el intento de resolver su crisis económica y política. De ahí que se hable de la aparición de un mercado global. La interdependencia y el creciente número de transacciones entre actores de diferentes países es precisamente lo que expande la agenda de asuntos críticos en la economía y la política internacionales, tales como el deterioro del ambiente, la migración, el tráfico de drogas, la estabilidad cambiaria, etcétera.

De esta manera, tanto el fenómeno de la interdependencia como el de la extensión del número de actores multinacionales han debilitado al Estado nacional como entidad soberana. Esto lleva a que no se pueda hablar de lo interno y lo externo como dos realidades distintas, sino, por el contrario, estrechamente interconectadas. Para los globalistas, esto viene a amenazar la soberanía de los Estados. De ahí que algunos autores consideren que la realidad internacional y los actores no gubernamentales pronto trascenderán al Estado nacional, eliminando de hecho su soberanía.

Estas teorías aciertan en señalar que la realidad internacional ha dejado de ser estatocéntrica y que, debido a la naturaleza del mercado mundial, existe una relación más estrecha entre los procesos internacionales y los nacionales. Sin embargo, el problema fundamental de estas tesis es que fragmentan al Estado nacional y no ofrecen, en consecuencia, una aproximación sistemática que defina el papel del Estado en la economía y la política internacional.

En la actualidad existe un fuerte debate entre el realismo y el globalismo, el primero afirmando la centralidad del estado en la política global y el segundo negando la efectividad de su soberanía. Es un hecho que la importancia de las transacciones económicas internacionales ha aumentado y que la capacidad

efectiva del Estado para ejercer su tradicional control sobre los procesos económicos y políticos ha disminuido. Sin embargo, el Estado, junto con los actores no gubernamentales y los organismos internacionales, juega aún un papel esencial en la economía y la política internacional. De ahí que ninguno de estos modelos ofrezca una comprensión cabal de la manera como las macro y microestructuras interactúan entre sí para conformar la sociedad global. Tampoco el neo-realismo, que actualmente parece tener gran éxito en los modelos de política internacional, resuelve este problema en la medida en que se basa, como lo hace el realismo clásico, en una noción estatocéntrica del mundo aunque, a diferencia de éste, incorpore la noción de interdependencia. Muchos autores⁷ reconocen que se está experimentando un cambio estructural en la economía y la política internacional. En este contexto, se debe replantear el papel del Estado en la política global, analizando, por un lado, la manera como la política internacional interactúa con la economía global y, por el otro, reformulando la manera como se interrelacionan los procesos internacionales y los nacionales.

SOBERANIA Y GLOBALIZACION ECONOMICA

La globalización implica que un gran número de transacciones económicas e interacciones sociales entre agentes se realizan en una región multiterritorial. Esta región se diferencia de la interestatal, donde los Estados, como agentes soberanos, se interrelacionan a nivel nacional.⁸ La sociedad global y la red de relaciones interestatales se presentan así como dos realidades distintas que, sin embargo, se determinan mutuamente. En este contexto, la fisonomía de la soberanía de los Estados dependerá de la manera como la sociedad global afecte a las sociedades nacionales y por la forma como éstas, a través de sus gobiernos, definan la política internacional. De esta manera, se debe analizar, por un lado, la

relación que existe entre lo interno y lo externo, y por el otro, las dimensiones que el ámbito público y privado han adquirido en la sociedad global.

El ámbito interno y el externo en la sociedad global

La globalización de la economía implica un cambio sustancial en la estructura productiva y comercial de los países. Este cambio tiene enormes consecuencias sociales y políticas ya que, por un lado, afecta a algunos sectores negativamente, vulnerando la fuerza de trabajo organizado y, por el otro, promueve el desarrollo de nuevos sectores que aprovechan sus ventajas comparativas. Las tendencias varían por país, industria y tipo de tecnología. Sin embargo, en la mayoría de los países estos cambios han traído consigo el debilitamiento o incluso la necesidad de reformulación de los pactos sociales que habían sido la base de la organización política y social desde la Segunda Guerra Mundial. En especial, el debilitamiento de los sindicatos y la aparición de nuevas categorías de trabajadores, cuyos intereses se presentan muchas veces opuestos entre sí, ha llevado a que la organización corporativa característica del estado de bienestar sea una fórmula política anacrónica y en su lugar se sustituya, en muchos países, por lo que se ha llamado "Estado neoliberal", cuyo objetivo es promover la competitividad industrial en los mercados globales.⁹ Este nuevo Estado busca encontrar el consenso social precisamente en torno a los valores de la productividad y la eficiencia. Aunque no todos los países se encuentran igualmente dotados de instituciones políticas y estructuras económicas y sociales que los ayuden a enfrentar estos retos. Aquí es donde las implicaciones de la sociedad global en las sociedades nacionales se hacen evidentes.

En el sentido inverso, los fenómenos políticos internos tienen también una incidencia directa sobre la economía y la política internacionales. Hoy en día muy

pocos aceptarían la premisa tradicional de que el Estado es una entidad unitaria que actúa siempre bajo la lógica del "interés nacional". En cambio, para entender la política internacional de los Estados, es necesario mirar los complejos procesos políticos que suceden dentro de sus fronteras territoriales y que incluso las trascienden, como sucede con la migración y el tráfico de drogas, por ejemplo. En este contexto, la reestructuración de los pactos sociales que está teniendo lugar como consecuencia de la globalización de los procesos productivos y el creciente desplazamiento internacional de trabajadores, son dos acontecimientos políticos que inciden de manera directa en el comportamiento internacional de los Estados. De ahí la complejidad del proceso de unificación europea que se está llevando a cabo, donde los Estados deben estar listos para garantizar el libre juego de los intereses privados y la diversificación de los flujos de intercambio, sin que por ello se desmoronen políticamente, poniendo en juego su soberanía. Así, en la sociedad global los individuos, grupos y corporaciones tienen cada vez más incidencia en la definición de las políticas internacionales, desplazando a los gobiernos como actores unitarios.

Las nuevas dimensiones de lo público y de lo privado

Hoy en día, el mercado y la sociedad civil están extendiendo su poder sobre el del aparato gubernamental. La extensión del poder del mercado sobre el del aparato gubernamental tiene lugar a partir de la crisis del estado de bienestar. La prioridad del estado de bienestar era hacer compatibles el crecimiento económico con la seguridad social y militar. Sin embargo, éste actuó en detrimento tanto de la productividad y del empleo como de la legitimidad política. Las políticas intervencionistas aplicadas tanto a la demanda como a la oferta y la práctica gubernamental de gasto deficitario para combatir el desempleo, vinieron a cambiar

los parámetros de incentivos y expectativas de los inversionistas y trabajadores, y a menoscabar el crecimiento económico, produciendo mayor desempleo y escasez de capital. El crecimiento, cuando tuvo lugar, se convirtió en un asunto de "proyectos políticos más que de fuerzas del mercado",¹⁰ con altísimos costos en gasto público. El Estado comenzó a ser visto como "una caja negra" a la que se le demandan privilegios -regulaciones, subsidios, obras públicas, protección arancelaria, etcétera- y su incapacidad económica para dar respuesta a todos los agentes se tradujo eventualmente en pérdida de legitimidad.

Con la crisis del estado de bienestar y el inicio de los procesos de cooperación económica -tanto formales como informales- se reduce el perímetro del ámbito público, y el del privado aumenta. Así, entra en crisis el margen de discrecionalidad de los gobiernos para definir las políticas económicas de acuerdo con determinada racionalidad política interna, entrando en ciclos populistas¹¹ o financiando la industrialización a través de la protección, los privilegios y el endeudamiento. En lugar de este poder discrecional, aparecen las fuerzas del mercado y los individuos para definir el rumbo del crecimiento económico.

Sin embargo, el gobierno, en tanto generador de una voluntad coercible, sigue jugando un papel esencial en lo interno y en lo externo. En lo interno es la condición institucional previa e indispensable para que la economía funcione, por ejemplo, estableciendo los derechos de propiedad para que las transacciones económicas se efectúen en un clima de seguridad y se obtenga una asignación eficiente de recursos; disminuyendo los costos de transacción mediante su compromiso de desarrollar la infraestructura y la comunicación; corrigiendo las imperfecciones del mercado y coordinando esquemas de cooperación colectiva; desarrollando un sistema de impartición de justicia eficiente y equitativo, e interviniendo en el desarrollo selectivo de obras públicas y servicios en los que el mercado no es eficiente.

En lo externo, el gobierno también juega un papel esencial. Frente a la globalización de la economía y la conformación de una sociedad internacional, los gobiernos, en la medida que detentan una voluntad coercible, son los únicos agentes capaces de establecer "las reglas del juego" y los parámetros legales para resolver los graves problemas que trascienden las fronteras nacionales como salud, deterioro ambiental, tráfico de drogas, etcétera. Estas reglas del juego constituyen la base de la cooperación económica y política internacionales. Por primera vez se vislumbra la posibilidad de que se garantice la integridad e independencia de los estados a través del establecimiento de una racionalidad legal que organice la cooperación y al mismo tiempo garantice espacios de autonomía suficientemente amplios.

En este contexto los Estados, a través de sus gobiernos, manifiestan los alcances de su soberanía en la realización de los acuerdos y el establecimiento de instituciones internacionales que permitan que el comercio fluya en forma eficiente. Así, se establece por un lado una clara distinción entre el "manejo" del comercio internacional, por el que el aparato gubernamental decide qué y cuánto se exporta o importa según lo que considera de "interés nacional", y por el otro, la "organización" del comercio internacional mediante el establecimiento de reglas claras de carácter multilateral o bilateral, que permitan que el comercio fluya dentro de un clima de seguridad y se establezcan mecanismos de sanción y vigilancia.

El nacionalismo y la soberanía

En la actualidad la soberanía del Estado no debe ser entendida en cuanto a la capacidad de los gobiernos para tener un amplio margen de discrecionalidad en materia económica. Esta concepción es en realidad producto de la fórmula

nacionalista, que es precisamente la que está enfrentando su crisis histórica y con ella la rígida separación entre lo interno y lo externo, y entre el gobierno y la sociedad civil.

Como se ha analizado, el nacionalismo, que ha implicado el control gubernamental de la economía y, en muchas ocasiones, de la política, lleva en el mejor de los casos al fortalecimiento del aparato gubernamental en detrimento de la sociedad civil, y en el peor, al estatismo económico y al centralismo político. Por el contrario, cuando se extiende el mercado se deja también un mayor espacio para los distintos actores económicos, sociales y políticos. El fenómeno reciente de apertura económica del bloque socialista es un ejemplo de cómo la economía de mercado, para que funcione, debe necesariamente estar vinculada con la libertad civil y con la democracia política. Así, mientras que el nacionalismo es compatible con el autoritarismo y el control burocrático central, la cooperación económica y la interdependencia no lo son.

En el contexto de la globalización de la economía, la soberanía de los Estados estará dada, no en la capacidad de los gobiernos para controlar los procesos políticos y económicos de acuerdo al "interés nacional", sino en la existencia de un efectivo consenso entre el gobierno, la sociedad y los individuos que permita armonizar los intereses internos con los imperativos económicos y políticos externos. Sólo la existencia de procedimientos democráticos que promuevan una efectiva participación de los individuos, grupos y corporaciones en los procesos de mayor cooperación económica, junto con la consolidación de nuevos pactos sociales en torno a los valores de productividad y eficiencia, podrá garantizar la unidad del Estado, y por lo tanto, la soberanía.

De esta manera, la globalización de la economía no cambia la soberanía en el sentido de fragmentar la unidad política gobierno-leyes-sociedad y la capacidad de esta unidad de generar sus propias leyes. Sí implica, en cambio, una

reconceptualización de las formas de organización social de acuerdo con ciertos imperativos económicos internacionales que imponen el reto de la productividad y competitividad para sobrevivir. El redimensionamiento de los ámbitos público y privado deja más espacios a los individuos y a las organizaciones sociales, y de esta manera la tarea de los gobiernos se convierte cada vez más en el establecimiento de instituciones que permitan el funcionamiento efectivo del mercado, y menos en el control de la economía e incluso de la política de acuerdo al "interés nacional". Así, se debe volver a las nociones de soberanía popular y democracia, en las que el poder soberano está fragmentado en un conjunto de individuos que, por un cálculo racional, renuncian a parte de sus derechos para organizar las relaciones sociales.

La soberanía popular

Como anteriormente se ha mencionado, la soberanía -vista como la facultad de detentar el monopolio de los instrumentos legales de la fuerza- en nada ha cambiado desde que surge el Estado moderno. Aun las teorías en extremo liberales reconocen la necesidad de una autoridad que pueda garantizar la paz interna,¹² y esto sólo se logra si existe un poder coercible que en forma exclusiva pueda imponer su voluntad para garantizar el cumplimiento de las leyes, es decir, que sea soberano.

La concepción de la soberanía como producto de un pacto social se debe originalmente a Hobbes, Rousseau y Locke, aunque ha recibido importantes refinamientos por parte de las teorías democráticas y constitucionalistas modernas. Para Hobbes el hombre es egoísta por naturaleza y persigue sus propios fines, inclusive a expensas de otros. Dada la imposibilidad de vivir en un estado de naturaleza, los hombres realizan un pacto social por el cual renuncian a

parte de sus libertades soberanas y entonces el poder coercible se concentra en una sola instancia. Este poder soberano, aunque para Hobbes no está limitado por los términos del contrato, es condicional dado que existe en la medida en que efectivamente pueda asegurar la paz hacia el interior, esa paz tan necesaria para afrontar los conflictos con otros Estados. Así, en el plano interior el soberano está en posición de supremacía absoluta, porque tiene debajo de sí a los súbditos, mientras que en el exterior se encuentra en situación de igualdad frente a los otros Estados. De esta manera, para Hobbes la esencia del poder soberano está en el poder coercitivo, es decir, en la fuerza, lo que se constituye en un Leviatán ante la imposibilidad de limitarlo jurídicamente.

La teoría de Rousseau viene a abrir el paso a las teorías democráticas de la soberanía popular. Según Rousseau, la soberanía, producto de un contrato social, se define no por la fuerza sino por la moralidad que deriva de la voluntad general. Así, la soberanía es el ejercicio de la voluntad general, es decir, de la suma de las voluntades individuales cuando apuntan al bien común, y nunca es enajenable, prescriptible o divisible. La principal debilidad de esta teoría es que no identifica la manera en que la voluntad general llegará a consolidarse, ya que la democracia por sí sola no es suficiente para garantizar decisiones justas y que la mayoría no se convierta en una tiranía para las minorías. Muchos teóricos que interpretan a Rousseau terminan por legitimar cualquier "tiranía de la mayoría" o justificar todo acto arbitrario en nombre del pueblo. Sin embargo, la principal fortaleza del pensamiento de Rousseau es que la libertad y la igualdad de los hombres se constituyen en la fuente última del poder político. Desde entonces quedó claro que la soberanía va de abajo hacia arriba y que la autoridad política y las leyes deben necesariamente provenir del pueblo.

A Locke se le puede considerar el padre del contractualismo moderno. La sociedad civil se presenta como una construcción que se realiza por la

imposibilidad de vivir en el estado de naturaleza, donde los derechos individuales, en especial el de propiedad, pueden ser fácilmente atropellados. Sin embargo, Locke va un paso más lejos en la teoría de la soberanía popular, dado que ésta no es ilimitada. El poder soberano, en cambio, se encuentra limitado por los propios términos del contrato y por los derechos individuales que, como el de propiedad, son inherentes al hombre, anteriores a la formación del Estado y por lo tanto superiores.

Las teorías democráticas modernas intentarán posteriormente definir el significado de estos conceptos. Los principales problemas parecen ser la caracterización del concepto de pueblo -un ente colectivo, una mayoría computada, un subgrupo-; los límites a la así llamada voluntad general y, dada la imposibilidad objetiva de la democracia directa, el significado de la representación política, es decir, la clase de mandato que ésta constituye -imperativo o no imperativo- y su posible revocabilidad. Las teorías neocontractualistas, llevando la idea del autogobierno en la democracia a sus últimas consecuencias y superando las problemáticas antes apuntadas, han destacado que lo importante es encontrar ciertas bases procesales -reglas del juego- y establecer ciertos requisitos mínimos -como los derechos políticos y de las minorías- que puedan garantizar, aunque de forma imperfecta, la consolidación de un consenso por el que se manifieste la soberanía. Así, los límites de la soberanía no sólo están constituidos por los derechos individuales, sino por la conformación de un sistema político y legal que regula la convivencia entre pueblo y gobierno de tal forma que ninguno detente un poder ilimitado. Por un lado, el pueblo debe respetar los derechos de las minorías. Por el otro, el gobierno debe actuar conforme al pacto social para ser legítimo. En este sentido, los ciudadanos pueden controlar y vigilar al gobierno para que su actuación sea conforme al derecho.

De esta manera, en la concepción contractualista del poder público la

soberanía pertenece originalmente a los individuos, quienes por un cálculo racional realizan un pacto social con el que establecen las reglas básicas de la convivencia, incluyendo aquellas bajo las que se elige a los representantes y se formulan las leyes, logrando así una unidad entre la sociedad y el gobierno con base en el derecho. La soberanía no puede ser considerada como un poder ilimitado, dado que encuentra sus límites en el pacto social o en la constitución. El Estado, que es en realidad un concepto normativo, no es sino el producto de esta relación política y jurídica dinámica entre el pueblo, el gobierno y las leyes. Esta unidad define el contenido de la soberanía y su estabilidad depende de que el pueblo esté constantemente reafirmando con sus actos de obediencia. De ahí la importancia de desarrollar instituciones políticas y jurídicas legítimas, capaces de organizar a la sociedad en torno al pacto social.

En el plano internacional, la soberanía se funda sobre un supuesto jurídico: la igualdad de los Estados en el derecho internacional, pero también sobre un hecho político: su capacidad real de tener una autonomía de decisiones. Esta capacidad política de autodeterminación depende no sólo de factores externos -la relación con otros Estados más o menos hegemónicos, como afirmarían los teóricos de la dependencia-, sino también de factores internos, en especial, de la fortaleza de la economía nacional que sienta las bases para una verdadera alianza social, y de la existencia de un sistema político estable y legítimo. Es aquí donde los vínculos entre la soberanía interna y la externa se hacen evidentes. La soberanía externa requiere de soberanía interna para ser efectiva. Un Estado que está fragmentado hacia adentro y no tiene capacidad de liderazgo efectivo, es incapaz de afirmarse en los regímenes internacionales como una unidad política.

Muchos autores como Laski, Duguit e inclusive Kelsen han criticado la idea de soberanía diciendo que éste es un concepto que amenaza la paz mundial y la viabilidad del derecho internacional. Heller, en cambio, vio en la soberanía un

presupuesto fundamental para la existencia de la sociedad internacional, en la medida que se necesita de unidades decisorias autónomas para dar origen al derecho internacional. El Estado soberano, coexiste en igualdad de circunstancias con otros Estados soberanos, de tal forma que ninguno tiene supremacía sobre los otros, pero para convivir deben estar dispuestos a actuar conforme a ciertas reglas. El derecho internacional, como antes se mencionó, es producto de la voluntad y consentimiento de los Estados.

Así como la democracia vino a limitar el alcance de la soberanía interna mediante la organización jurídica del poder, en la actualidad el derecho internacional y la creciente interdependencia económica limitan los alcances de la soberanía externa, en el sentido de que reducen el margen de discrecionalidad de los gobiernos para definir autónomamente las políticas económicas, comerciales, industriales e inclusive para imponer regímenes autoritarios que se opongan a los principios normativos internacionales. Sin embargo, si se establece con toda claridad la dinámica del vínculo entre la soberanía interna y la soberanía externa se concluye que un Estado soberano no necesariamente es aquél en que el gobierno tiene una amplia discrecionalidad para definir sus políticas económicas en forma autónoma y sin tomar en consideración los procesos internacionales. Más bien, se es soberano cuando existe una efectiva unidad armónica entre gobierno, leyes y pueblo, de tal forma que una nación pueda, a través de sus representantes, determinar su forma de gobierno y el rumbo de su vida pública, tanto en el interior como en el exterior. Esto sin dejar de considerar que dicha unión será efectiva en la medida que la mayoría de la población acepte, en mayor o menor grado, la legitimidad de la unidad política. Cuando esta situación entra en crisis, ya sea por razones políticas o económicas, también entra en crisis la soberanía de los Estados. En el contexto de la creciente interdependencia económica y del surgimiento de una sociedad global, el estado, para ser soberano,

debe ser legítimo y democrático, e incorporar a los individuos, grupos y corporaciones en los procesos de negociación de las reglas internacionales, reconociéndolas como legítimas en el derecho nacional.

LA SOBERANIA EN MEXICO: ¿NACIONALISMO O COOPERACION ECONOMICA?

Los orígenes liberales de la soberanía

La idea de soberanía está profundamente arraigada en el pensamiento político liberal mexicano. Ya desde la Constitución de 1857 y después en la de 1917 se reconoce que la soberanía pertenece esencial y originalmente al pueblo, y que para su ejercicio es necesario establecer instituciones políticas de carácter democrático. Con tal finalidad se establece el sufragio universal, la elección periódica de los representantes y la división de poderes. Según el pensamiento liberal mexicano que dominó durante el siglo XIX,¹³ en esta estructura político-normativa está implícita la idea de que la soberanía no es ilimitada, de tal forma que ni el pueblo ni los gobernantes ni las leyes pueden imponer su voluntad sin restricciones. Por el contrario, la soberanía encuentra sus límites tanto en el pacto social, donde se establecen ciertos criterios mínimos de justicia -los derechos individuales-, como en las "reglas del juego" político, que organizan el poder y lo dividen estableciendo un sistema balanceado de órganos e instituciones. Cada uno tiene una función específica establecida en las leyes, de tal forma que existe una identificación entre la racionalidad legal y la legitimidad política. Así, el concepto de soberanía implícito en las instituciones mexicanas está íntimamente ligado con el de la democracia política.

Sin embargo, a lo largo de la historia independiente y posrevolucionaria mexicana, no se ha logrado conformar un sistema político democrático en el que exista una unidad dinámica entre las instituciones políticas (no los gobernantes) y la sociedad. Lo que sí se ha conformado en cambio es un sistema político que encuentra la fuente de su unidad en el nacionalismo, que es la fórmula política, con visos de ideología,¹⁴ por la cual se ha logrado la unidad nacional en torno al control político realizado por el aparato estatal -gobierno-PRI-presidente- que reclama fidelidad por encima de cualquier otra autoridad o institución. Con esta fórmula se ha logrado la estabilidad política, pero a considerables costos económicos y sociales. El fracaso del liberalismo y de los ideales democráticos de la soberanía popular para lograr la unidad política en México se debe buscar primero en los errores del liberalismo del siglo XIX y posteriormente en los excesos del nacionalismo revolucionario.

La democracia es irrealizable si no existen ciertas condiciones mínimas de igualdad social. El ideal de fraternidad formaba también parte del conjunto de valores del pensamiento liberal mexicano, según el cual la unidad política de la nación sería irrealizable hasta que las masas encontraran participación real en los asuntos nacionales y esto se lograría, según Melchor Ocampo, aumentando el número de propietarios particulares. Esta aspiración a la fraternidad se refleja en la constante discusión que tuvo lugar en relación a la propiedad de la tierra. Para los liberales, la concentración de enormes territorios en manos de laicos y de la iglesia, aunado a la miseria, eran grandes obstáculos para el desarrollo de la democracia y la unidad nacional. Se necesitaba, en cambio, que la propiedad de la tierra estuviera dividida en un conjunto de pequeños propietarios agrícolas e industriales. "Todo lo que sea aumentar el número de los propietarios particulares, que solos forman la población de la mayor parte de las ciudades y los lugares de la república, será dar fuerza a esas poblaciones, y extender por todas partes la

vida y la ilustración: independientes estas clases de todos los yugos que imponen la necesidad y el error, y dueñas de los recursos materiales y morales que dan la influencia, ellas vendrán a ser el verdadero principio constitutivo de la república [...]".¹⁵

Estas aspiraciones sociales explican las razones por las que el liberalismo mexicano fue el credo dominante durante el siglo XIX, y constituyó el vehículo para que una compleja sociedad agraria -especialmente de los estados del norte- compuesta de pequeños propietarios, agricultores arrendatarios, rancheros y jornaleros, y también la naciente sociedad urbana, expresaran sus ambiciones, aspiraciones y resentimientos frente a los grandes privilegios. No obstante la condena general a los latifundios, los liberales sólo introdujeron cambios insignificantes en la estructura de la propiedad de la tierra. Creían que el individuo gozaba de derechos naturales a la propiedad anteriores a la sociedad, y por lo tanto superiores al derecho positivo. Sólo a las comunidades era lícito limitarles sus derechos de propiedad, ya que éstas eran producto de la misma sociedad.¹⁶ Esta es la teoría que subyacía en la Ley Lerdo de 1856. Sin embargo, la desamortización de los bienes de la iglesia no fue suficiente para lograr que la propiedad de la tierra se subdividiera. Por otro lado, la Ley Lerdo se mostró ciega ante el pasado indígena o colonial y dejó a las comunidades campesinas sin derechos legales sobre las tierras y condenadas a la marginación. De esta manera, los líderes intelectuales del movimiento liberal "no lograron delinear un cuerpo de conceptos políticos y sociales que pudiera haber articulado y legitimado las ambiciones con frecuencia anárquicas e incoherentes y las necesidades de una composición populista".¹⁷ En cambio, permanecieron fieles a las ideas extranjeras y ciegos ante la realidad local y la diversidad regional. De esta manera, los liberales no lograron consolidar la unidad nacional y en cambio sucumbieron frente a las divisiones internas, exacerbadas por las distancias geográficas, la falta

de una red de transporte e infraestructura y la interferencia política de estados extranjeros.

Orígenes del nacionalismo mexicano

El pensamiento nacionalista no tuvo arraigo en el pensamiento liberal mexicano del siglo XIX.¹⁸ Durante casi todo ese siglo, estuvo presente la idea de que el Estado no debía proteger a la industria nacional, dado que esto significaba una injusta intervención en la economía y se traducían, en última instancia, en el enriquecimiento de un pequeño grupo de empresarios a expensas del consumidor y de la libertad civil. En cambio, se afirmaba que México debía basar su desarrollo en el ramo de la agricultura y la minería, e importar manufacturas del exterior. Con tal fin, Zavala, Mora y Ocampo atacaron las protecciones tarifarias de la industria mexicana y la creación del Banco del Avío, propuestas por Lucas Alamán. Las ideas de Alamán respecto de la función del gobierno como promotor del desarrollo industrial y la existencia de un Estado fuerte como la única manera de consolidar la unidad nacional y establecer el orden, no tuvieron seguidores intelectuales en el siglo pasado, pero terminaron por imponerse, primero durante la República Restaurada y después durante la dictadura porfirista, cuando se inicia la industrialización del país.

Benito Juárez y posteriormente Porfirio Díaz comienzan a consolidar la unificación del país sacrificando los ideales liberales de democracia y soberanía popular. La centralización del poder en el presidente fue el medio que Juárez utilizó para construir el Estado mexicano. Esto hace que desde entonces aparezca en la conciencia mexicana "una relación simbiótica: al nacer el Presidente funda el Estado, el Estado genera a la nación. Presidente-Gobierno Estado-Nación".¹⁹ La ley, como instrumento legítimo para el ejercicio del poder, y la sociedad civil, como

fueron fuente del poder público, quedan desde entonces fuera del esquema que conformó al Estado mexicano. Juárez gobernó mediante el ejercicio de facultades extraordinarias al margen de la Constitución de 1857, que nunca fue adaptada a las exigencias de la realidad y quedó en consecuencia sólo como un ideal normativo.²⁰ Porfirio Díaz intensifica esta tendencia siguiendo los principios científico-positivistas de gobierno y la idea de que sólo una élite política ilustrada podría promover el desarrollo industrial y el progreso de la nación.

Así, durante el largo proceso de industrialización se arraigan en la cultura política un buen número de prácticas adversas a la idea de soberanía popular y se protegen enormes privilegios económicos, tanto de nacionales como de extranjeros, en perjuicio de la mayoría de la población. El movimiento revolucionario mexicano ocurre como una respuesta a todos estos excesos, manifestándose como una aspiración a la democracia y el respeto a las instituciones y como un reclamo de justicia social y derechos legítimos sobre la propiedad de la tierra. En sus inicios es un movimiento político de carácter liberal que ve en el respeto a las instituciones, la libertad civil y la pequeña propiedad, los instrumentos para que se resolvieran los problemas sociales y políticos del país. Los enemigos no fueron los extranjeros y tampoco la propiedad privada. En cambio, se creía que los inversionistas extranjeros al igual que los terratenientes, los grandes industriales, comerciantes y banqueros nacionales, no debían gozar de privilegios exclusivos y que la existencia de un régimen político legal y democrático, junto con un sistema de derechos que protegiera e impulsara la pequeña propiedad, haría que los grandes capitales trabajaran en beneficio de la nación. Madero consideraba que la mejor defensa frente a Estados Unidos no consistía en seguir una política hostil. Por el contrario, había que hacer a México libre en el interior para que pudiera defender su libertad en el exterior. Para Madero, debía consolidarse la unidad nacional a través de la fraternidad, elevando

el nivel intelectual y moral del pueblo y, haciéndolo más digno a través del respeto a las instituciones democráticas, se lograría que los gobernados se acercaran a los gobernantes.²¹ Sin embargo, con la caída de Madero, cuyas ideas liberales no tuvieron arraigo como vehículo para manifestar los reclamos de los campesinos y trabajadores, y después con la derrota de los ejércitos campesinos por parte de los constitucionalistas, el nacionalismo populista termina por imponerse como la fórmula y práctica políticas que surgen de la Revolución Mexicana. Para ello, los líderes revolucionarios se valen de la movilización de las masas mediante la satisfacción de demandas limitadas. Pero, los ideales de justicia social y democracia tampoco serían alcanzados a través del régimen que surgió de la Revolución.

El nacionalismo revolucionario

En el nuevo pacto constitucional de 1917 se contempla la democracia como fórmula política -garantías individuales, división de poderes, control de constitucionalidad y elección periódica de representantes. Además de que se añaden los así llamados derechos sociales a la tierra, a mejores niveles de vida para los trabajadores urbanos y a la educación, entre otros, por los cuales debía velar el Estado anteponiendo -a diferencia de lo que ocurría con la Constitución de 1857- lo social a lo individual en el sentido de que ahora se podrían limitar ciertos derechos individuales, en especial el de propiedad, siempre y cuando esto resultara en beneficio de la sociedad. Paralelamente se institucionaliza un gobierno presidencialista, siguiendo las ideas de Rabasa respecto de la necesidad de limitar el poder legislativo para evitar que se gobernara al margen de la Constitución, y un régimen semi-autoritario que otorga al ejecutivo amplios espacios de discrecionalidad y el dominio sobre las relaciones de propiedad

(artículo 27); el control sobre los programas y actividades educativas (artículo 3); y el arbitraje sobre los conflictos laborales (artículo 123). En cuanto a la relación del Estado con el capital extranjero se introduce en la Constitución la fórmula de Carranza por la que los extranjeros, para invertir en México, deben renunciar a la protección de sus gobiernos y además abstenerse de invertir en áreas consideradas esenciales para el interés nacional, en especial las riquezas naturales. No es sino hasta el cardenismo que finalmente se logra institucionalizar el nuevo proyecto del Estado. De 1917 a 1934 México se ve amenazado continuamente por dos lados: por una parte, el caos y la anarquía política, y por la otra, la amenaza del establecimiento de una nueva dictadura militar, primero por parte de Obregón y posteriormente de Calles.

Cárdenas utilizó como estrategia el discurso nacionalista para lograr la unidad en torno a la figura presidencial. La esencia del nacionalismo del régimen de Cárdenas se dirigió a la conquista de la conciencia de las masas, en torno a la idea de un Estado distributivo que recogía los ideales de la Revolución y que protegía los intereses nacionales en contra de los extranjeros. Su proyecto se basó en la idea de que el Estado era el organizador esencial del desarrollo económico, el cual debía ser autónomo; de que había que intensificar la reforma agraria a través de las expropiaciones a nacionales y extranjeros, y mediante la reestructuración de los ejidos como elemento para "colectivizar el campo"; y que era necesaria la tutela del Estado tanto sobre las empresas públicas como privadas, de acuerdo al modelo nacionalista de desarrollo.

Dos estrategias sirvieron para arraigar en la conciencia política mexicana la idea del Estado nacionalista como una fórmula política legítima: el sistema de educación "nacionalista" y la expropiación del petróleo. La primera sirvió para uniformizar la cultura política con base en la interpretación gubernamental de la historia mexicana, la creación de héroes nacionales y el establecimiento de ciertos

símbolos en torno a los que debía girar la conducta cívica de la nación. La expropiación del petróleo en 1938, que tuvo sus inicios en un conflicto laboral en el que se decidió a favor de los trabajadores y terminó por convertirse en un enfrentamiento entre Cárdenas y el Departamento de Estado de Estados Unidos, sirvió para arraigar en la conciencia nacional la idea de que el aparato gubernamental era capaz de oponerse a los intereses de los extranjeros en beneficio de la reforma agraria y de los trabajadores mexicanos. Desde entonces el antinorteamericanismo se constituyó en una base de legitimación del régimen nacionalista.

La idea que había detrás del modelo propuesto por Cárdenas era incorporar a los trabajadores y a los empresarios nacionales y extranjeros en una coalición, en la cual la acumulación del capital pudiera ser administrada y distribuida por el gobierno en favor de las masas. Cárdenas sentó las bases institucionales para seguir el nuevo modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Logró unificar los intereses de los distintos grupos -campesinos, trabajadores y la clase popular- en torno a un sistema corporativo y las organizaciones sindicales dependientes dentro de los cuales se organizan y resuelven las reformas sociales bajo el control del partido del gobierno. El PRM no se constituyó como un partido político, sino como una organización gubernamental de corporaciones institucionalizadas y controladas "desde arriba". Con ello se logró minar el poder de los políticos regionales y locales, dado que ahora se buscaría dentro de la estructura del partido a los líderes. El presidente, estando en el vértice tanto del partido como del gobierno, se convertiría en la figura dominante de la arena política. Fue así como en este periodo se logró nuevamente centralizar el poder, pero ahora en torno a la figura de la institución presidencial, y no de la persona específica, la cual se vendría a renovar cada seis años. El sector industrial y financiero nacional también se había organizado políticamente, integrándose

dentro del aparato del Estado. Asimismo, se organizó a la burocracia bajo el tutelaje del presidente y se rigió bajo un régimen jurídico distinto.

En el régimen de Cárdenas se institucionaliza la organización de la sociedad mexicana en torno a la trilogía partido-gobierno-presidente que caracteriza al sistema político nacionalista mexicano. Con el transcurso del tiempo la idea de soberanía popular terminó por confundirse con la de nacionalismo de Estado, en el que el aparato gubernamental se convierte en el intérprete del interés nacional y el promotor del desarrollo autónomo y uniforme de la nación. Más aún, como en el sistema político mexicano el gobierno se identifica con el presidente y no existe un sistema balanceado de órganos y leyes, el presidente acaba teniendo un margen amplísimo de discrecionalidad para implementar diversos tipos de medidas que van desde la expropiación, las nacionalizaciones, el manejo del comercio exterior, la reglamentación por encima o al margen de las leyes de las inversiones extranjeras y nacionales, etcétera. De esta forma, el desarrollo termina por convertirse en un asunto de política, y la economía sólo juega un papel secundario. En este contexto la democracia no tiene cabida como forma de organización política.

El nacionalismo populista

El crecimiento económico que México experimentó de 1939 a 1980 encontró las condiciones políticas necesarias, establecidas bajo la fórmula del nacionalismo de Estado, para beneficiar marcadamente a los sectores más privilegiados de la población, entre los que destacan las cúpulas empresariales, sindicales y burocráticas.²² El cardenismo, lejos de establecer las condiciones institucionales necesarias para que los distintos sectores pudieran plantear sus demandas en forma autónoma e independiente, los hizo dependientes de la

"buena voluntad" del gobierno y de sus líderes para satisfacerlas. Asimismo, terminó por socavar la iniciativa individual bajo el establecimiento de un esquema legal que deja amplios márgenes de discrecionalidad burocrática para otorgar permisos en la apertura de nuevos negocios y créditos, y una legislación laboral paternalista que terminó por premiar la fuerza política de las demandas sindicales y no a la productividad. Por último, el sistema de educación nacionalista no llevó al desarrollo de un esquema educativo con el cual se elevara el nivel intelectual del pueblo y se estableciera así la igualdad de condiciones necesaria para el funcionamiento efectivo de la democracia y la libre empresa.

Desde entonces la estabilidad política se ha basado en el cambio periódico y pacífico de los gobernantes. Sin embargo, movimientos como el ferrocarrilero de 1958, el médico de 1964, y sobre todo el movimiento estudiantil de 1968, pusieron de manifiesto el agotamiento gradual de los mecanismos gubernamentales para organizar las relaciones sociales, económicas y políticas. A partir de los setenta Echeverría tenía dos opciones: abrir el sistema político o seguir con las políticas de movilización que lo habían caracterizado. Optó por la segunda, implementando políticas populistas cuya finalidad fue cooptar el descontento político, causado principalmente por la inequitativa distribución del ingreso y los excesos en el manejo del poder. Para ello, se siguieron políticas macroeconómicas expansionistas y se echó mano del endeudamiento externo, con el que se impulsó, mediante subsidios, la expansión de la industria nacional y el crecimiento del sector público que canalizaría las demandas populares, especialmente de composición urbana, a cambio de apoyo político. Asimismo, se siguieron políticas adversas a la inversión extranjera, apelando al nacionalismo y a las ideas de solidaridad latinoamericana como una manera de incrementar el prestigio del gobierno en el interior. Sin embargo, los costos económicos fueron muy altos y se reflejaron en un fuerte déficit fiscal, presiones por el déficit en la balanza de pagos,

el agotamiento de las reservas internacionales, la devaluación de la moneda y espirales inflacionarias que vinieron a minar los aumentos salariales de los trabajadores. La reforma política de 1977 fue el primer intento, aunque muy tímido, por reformar al Estado integrando a los partidos políticos como medio alternativo al control gubernamental de los distintos grupos. No obstante, el "boom" del petróleo permitió que por seis años más hubiera recursos para que, sin tomar en cuenta las restricciones impuestas por la economía mundial y considerando sólo las presiones políticas internas, se siguiera el mismo camino de políticas populistas.

La crisis económica: ¿fin del nacionalismo?

Las restricciones económicas internas y las presiones impuestas por la economía mundial terminaron por imponerse, sobre todo desde 1982. En este sentido, México no ha sido la excepción. En la década de los ochenta las presiones impuestas por la economía mundial han llevado a un gran número de países a alejarse del modelo del Estado benefactor y de sus recetas keynesianas de gasto deficitario para combatir el desempleo. En su lugar, se ha optado por medidas en la línea de la llamada nueva ortodoxia. Comenzando por Gran Bretaña y Estados Unidos, seguidos de Francia, España, Australia y ahora los países del bloque socialista, entre otros, todos están cambiando sus estrategias de política económica, lo cual implica que han tenido que reestructurar, en mayor o menor medida, los pactos sociales que se habían establecido desde la Segunda Guerra Mundial. Para estos países se ha roto el consenso basado en el pleno empleo y el Estado benefactor y, para que los gobiernos sigan siendo legítimos, se ha requerido que sienten las bases estructurales de desarrollo a largo plazo. Los nuevos pactos han tenido que encontrar un equilibrio de intereses políticos, sociales y económicos en torno a la productividad y la eficiencia de la economía,

imperativos impuestos por la economía internacional.

En México, la decisión de modificar el rumbo económico del país, sobre todo a partir de 1985, respondió a la necesidad de recuperar el crecimiento económico y así lograr consolidar nuevamente la estabilidad política, a pesar de que se afectaran intereses creados. Desde entonces resultó claro que las políticas económicas no podían responder sólo a la racionalidad política de satisfacer intereses a cambio de apoyo, ya que los costos económicos y eventualmente los políticos terminarían siendo altísimos. Esta es la racionalidad que está detrás de la liberalización de la economía y la apertura comercial, a través de las cuales se busca utilizar al mercado como mecanismo para regular el crecimiento económico y las relaciones económicas internacionales. Para ello, ha sido necesario redefinir las dimensiones fundamentales de lo público y lo privado, poniendo en orden a un gobierno demasiado grande e ineficiente para cumplir las funciones propias de soberanía nacional y justicia social que el Estado mexicano revolucionario se propuso en sus comienzos. Sin embargo, la modificación de las reglas en la gestión pública está cambiando las formas tradicionales de relación entre las organizaciones sociales y las agencias del gobierno.²³ De este modo se están transformando las estructuras políticas, sindicales y empresariales del país.

En la medida que la economía nacional se liberaliza y se abre más al exterior, se le resta autonomía al gobierno para definir su política económica de acuerdo a las necesidades políticas del momento y también se mina la fuerza política de los grupos organizados que anteriormente demandaban privilegios económicos a cambio de apoyo político. Por el contrario, están surgiendo movimientos y organizaciones sociales que impulsan sus demandas al margen de los canales corporativos oficiales por considerarlos demasiado verticales y poco efectivos. Por ejemplo, existen demandas por la democratización interna de los sindicatos, las cámaras empresariales y las organizaciones campesinas, así como

una búsqueda de mayor autonomía del gobierno para resolver sus asuntos. Es así que los canales tradicionales de conciliación de conflictos de interés han dejado de ser efectivos para lograr el orden social.

UNA NUEVA FISIONOMIA DE LA SOBERANIA: PRODUCTIVIDAD E INTERNACIONALIZACION ECONOMICA CON IGUALDAD

La liberalización de la economía y su internacionalización están desmantelando al Estado nacionalista que se gestó a raíz de la Revolución, y se impone la necesidad de formular un nuevo pacto social que organice a la sociedad y a los factores de la producción armonizando sus intereses con los imperativos internacionales, pero defendiendo la soberanía. Tres cuestiones definirán el resultado de este proceso y el nuevo rostro de la soberanía nacional. En primer lugar, la mayor interrelación con la economía de Estados Unidos; en segundo, la reforma política, y en tercero la reconceptualización del papel del gobierno en la economía.²⁴

La acelerada recomposición mundial de la economía y el surgimiento de una sociedad global impone la necesidad de establecer nuevas instituciones internacionales y reglas que organicen la economía global. Es precisamente en el establecimiento de esta racionalidad legal, como anteriormente se dijo, donde los gobiernos ejercitan su soberanía. México, en este contexto, no debe ser la excepción. La integración no siempre es igualmente favorable para ambas partes; en el caso de las economías de México y de Estados Unidos, la integración es ya una realidad y ésta se verifica a varios niveles, como se analiza detalladamente en el Capítulo III. En términos de soberanía esto es muy importante para México, por la disparidad en la distribución de poder económico y poder político que se observa entre estos países, de ahí que es indispensable insistir en el

establecimiento de reglas que eviten que simplemente impere la voluntad del más fuerte. La firma de un Acuerdo de Libre Comercio en los términos que armonicen los intereses de los dos países y las distintas organizaciones sociales afectadas, constituye el reto más importante para que el gobierno mexicano cuente con la posibilidad de defender la soberanía de la nación. Para ello, este gobierno deberá, antes que cualquier otra cosa, consolidar un verdadero consenso nacional en torno al Acuerdo, de manera tal que sea capaz de negociar con el exterior sobre la base de una verdadera representatividad. Es decir, el gobierno debe fortalecer la soberanía interna para que así sea capaz de defender la soberanía externa. Aquí es donde la reforma del régimen político y la reconceptualización de las funciones del gobierno se vuelven fundamentales para afrontar los retos que el nuevo panorama internacional impone.

Las elecciones presidenciales de 1988, y la violencia que desde entonces ha acompañado a numerosas elecciones locales, pusieron de manifiesto la crisis que atraviesa el régimen político y la transformación de la sociedad mexicana en el sentido de volverse cada vez más dinámica, informada y participativa. Y no sólo esto, sino que a lo largo de las últimas décadas se ha dado un incremento significativo de la violencia en el país, especialmente provocada por la policía judicial, lo cual pone en crisis a la soberanía interna en la medida que el gobierno se muestra ineficaz para lograr establecer el orden y la organización de la sociedad. La crisis del régimen político significa que ya no se acepta como legítimo que la unidad nacional se sustente en el rígido control corporativo de las organizaciones sociales, en la eliminación de la competencia de partidos, y en la centralización del poder en el presidente a costa de los otros poderes federales y locales. En otras palabras, el régimen que se institucionalizó después de la Revolución, el nacionalista, ha dejado de ser eficaz para organizar las relaciones sociales, y por lo tanto no es soberano, lo que hace urgente la reforma del régimen

político.²⁵ Esto no significa que el pacto constitucional bajo el que se institucionalizaron los ideales de libertad individual y justicia social, que dieron origen al Estado mexicano, sea obsoleto. Por el contrario, es necesario volver al espíritu de la Constitución y a las instituciones democráticas, para consolidar un nuevo pacto social que le dé unidad a la nación, pero no en torno a los gobernantes, sino a las instituciones y las leyes. Se debe recrear la noción de soberanía popular, que supone la pluralidad y la individualidad como punto de partida de la organización social, y la organización jurídica como única manera de consolidar una asociación de hombres libres. La soberanía, tal como está contemplada en el pacto constitucional, requiere para su ejercicio del funcionamiento efectivo de instituciones políticas de carácter democrático y de un sistema efectivo de división de poderes por el cual se evite la concentración y abuso del poder. En un Estado soberano de esta naturaleza, la fuente de unidad nacional está precisamente en las leyes y las instituciones, y no en los gobernantes, y las decisiones públicas se consideran legítimas si se adoptan conforme a ellas. Se estaría entonces en un verdadero Estado democrático de derecho en el cual se podría garantizar que los distintos sectores sociales afectados pudieran negociar, a través de sus representantes, los términos de la mayor cooperación económica con Estados Unidos. Asimismo, la existencia de un régimen de derecho, y no de hombres, daría seguridad para que México se convirtiera en un foco atractivo para las inversiones extranjeras.

Por último, la reconceptualización del papel del gobierno es también un factor fundamental que vendrá a definir el futuro económico y la soberanía en México. El Estado nacionalista revolucionario ha demostrado también su inoperancia no sólo para promover y regular el desarrollo económico de México, sino para sentar las bases de una cultura económica basada en la productividad y la autonomía individual. De ahí que se esté promoviendo el "redimensionamiento

del Estado" mediante las desregulaciones y las privatizaciones. El gobierno dejará así de ejercer un control rígido y central de los procesos económicos y en su lugar aparecerán los individuos, las empresas, las organizaciones sociales autónomas, etcétera. De esta manera se reduce el ámbito de lo público y de la acción gubernamental. Para reconceptualizar las responsabilidades del gobierno y de los individuos y grupos, se debe mirar no sólo al interior del país, sino tomar también en cuenta el nuevo panorama internacional. Hacia adentro, se impone el reto de hacer compatibles los ideales de libertad y justicia social; en el exterior la economía internacional impone el reto de la productividad y la eficiencia para sobrevivir. Se debe seguir un proceso de mayor cooperación económica con el mundo, mediante el cual se logre armonizar la libertad con la justicia social, y éstas con la productividad, para fortalecer así la soberanía de la nación. Para ello, los distintos grupos sociales deben estar dispuestos a organizar las relaciones de producción sin recibir privilegios especiales del gobierno. Por ejemplo, los trabajadores no podrían pedir aumentos salariales más allá de la productividad, pues de lo contrario se pondría en riesgo la competitividad económica del país; tampoco los empresarios podrían sobrevivir con base en la protección gubernamental y, en cambio, contarían con la iniciativa para competir en los mercados globales. El gobierno, por su parte, como será analizado con detalle en el Capítulo VI, deberá promover la productividad y la realización de los ideales de justicia social no a través de políticas distributivas que satisfagan los intereses de distintos grupos a cambio de apoyo político y a costa de la integridad económica del país, sino estableciendo las condiciones estructurales que permitan a los distintos miembros de la sociedad integrarse en la economía mundial y, a largo plazo, competir en igualdad de circunstancias. Esto supone necesariamente varios objetivos, como son: promover la productividad y las innovaciones tecnológicas; la reorganización de las relaciones entre los factores de producción mediante la

democratización de los sindicatos y el desmantelamiento de las burocracias laborales; el desarrollo de una red de infraestructura adaptada al nuevo panorama internacional, y, especialmente, promover el establecimiento de un sistema educativo que permita a todos los mexicanos afrontar los retos internacionales en igualdad de condiciones.

Del resultado del Acuerdo de Libre Comercio, de la reforma política y de la redefinición del papel del gobierno dependerá la fisonomía que adopte de la soberanía del país. Y de esta forma se habrá transitado, probablemente, de un Estado nacionalista, que reclama el control de la economía y la política en beneficio de unos cuantos a costa de la libertad civil, a un Estado democrático, promotor de la productividad y de la igualdad de oportunidades que ingrese a la economía mundial con capacidad de generar riqueza para la mayoría de su población.

II. TENDENCIAS RECIENTES EN LA ECONOMIA MUNDIAL

En forma paralela a la internacionalización de la economía mundial, el comercio internacional está generando un marco dinámico de circuitos de intercambio de bienes y servicios entre las naciones y una creciente interdependencia entre las mismas. Desde la década de los setenta, esta interdependencia ha provocado que los mercados del comercio internacional muestren un proceso creciente de globalización. Por su parte, este proceso constituye un cambio fundamental en las tendencias que la economía internacional había seguido desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

México comenzó a mediados de los ochenta su propio proceso de cambio estructural, con miras a participar en la internacionalización económica. Esta decisión llevaba consigo, de manera implícita, el reconocimiento de que sólo con su participación en el proceso de globalización, el país lograría superar el enorme riesgo de que los acontecimientos y la dinámica de los mercados internacionales rebasaran a su economía y limitaran sus posibilidades de desarrollo.

En adición a la globalización de la economía, en el mundo se están operando muy importantes transformaciones en las relaciones políticas y económicas entre las naciones. En efecto, la formación de comunidades y asociaciones económicas regionales se está convirtiendo en el nuevo escenario, a nivel global, en el que claramente se aprecia la tendencia hacia una nueva estructura económica mundial, acompañada de redefiniciones de los papeles que desempeñan los distintos agentes económicos y de notables procesos de cambio en diversas regiones y países, particularmente de Europa del Este y en la Unión Soviética. Este es el entorno en el que México busca realizar sus posibilidades de crecimiento económico y desarrollo en todos los órdenes; describirlo y analizarlo brevemente es el propósito de este capítulo.

PRINCIPALES TENDENCIAS A NIVEL GLOBAL

Las tendencias económicas y comerciales

El contexto global en el que ya comienzan a operar las empresas mexicanas y en el que habrán de hacerlo necesariamente de manera creciente es un momento de un proceso histórico que, en sus etapas más recientes, data del final de la Segunda Guerra Mundial. Para la adecuada comprensión de este contexto convendrá, por lo tanto, repasar brevemente las tendencias económicas y comerciales que han tenido vigencia a partir de 1945, e incluso intentar proyectarlas a los años próximos por venir, al menos hasta 1992, año previsto por la Comunidad Económica Europea para la culminación del proceso de su constitución en un genuino mercado común. Este repaso debe ser necesariamente muy selectivo por razones de espacio, por lo cual se busca enfatizar exclusivamente aquellos acontecimientos y tendencias que resultan particularmente relevantes a la luz del proyecto de apertura y modernización económicas que busca la inserción de nuestro país en los mercados mundiales y que, en una quizá demasiado apretada síntesis, podrían resumirse en los siguientes seis puntos:

- El crecimiento del comercio internacional y el surgimiento del bilateralismo a costa del multilateralismo.
- El resurgimiento de Japón y Alemania como potencias económicas y el impresionante desarrollo de países como Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur.
- La globalización en los procesos de producción y comercialización.
- La conformación de tres grandes bloques comerciales: Norteamérica,

Europa y el de los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico.

- Las transformaciones en los países de Europa del Este y en la Unión Soviética.
- El replanteamiento del papel del gobierno en relación a los procesos económicos.

En lo que resta de este apartado se describe cómo se fue dando en el tiempo lo relativo a los cinco primeros puntos, y el último será abordado en el siguiente espacio.

Durante la segunda mitad de la década de los años cuarenta y toda la de los cincuenta, se observaron a nivel mundial características bien definidas en lo referente a economía, comercio y política.¹

- El poder económico estaba concentrado en los países industrializados de Norteamérica y Europa Occidental, vencedores en la Segunda Guerra Mundial. Estos países -todos ellos capitalistas- compartían los mismos intereses económicos, aceptaban explícitamente el liderazgo de Estados Unidos y tenían establecidas pocas barreras al comercio. Los sistemas mundiales en materia monetaria y de comercio estaban regulados por los acuerdos de Bretton Woods y el GATT, respectivamente. Tenía plena vigencia el multilateralismo, y el libre comercio era considerado una condicionante importante para el mantenimiento de la paz.
- Los países socialistas constituían un bloque político monolítico y un sistema económico prácticamente cerrado en relación al resto del mundo. La guerra fría estaba en su apogeo.
- Los países de lo que más adelante habría de denominarse "tercer mundo" funcionaban como proveedores de materias primas a los países industrializados de Occidente. De sus incipientes plantas industriales, las porciones más modernas eran propiedad extranjera.

- En Japón y Alemania Federal se daban procesos muy intensos de reconstrucción con ayuda norteamericana.
- En Estados Unidos tenía vigencia operativa la doctrina keynesiana de la intervención gubernamental para la protección del empleo.

En la década de los años sesenta, aunque en lo sustancial permaneció vigente el orden mundial anterior, se apreciaron algunos cambios de importancia. Fue una década de sostenido crecimiento económico global durante la cual Japón y Alemania Federal resurgieron como potencias económicas, los países socialistas se abrieron en cierto grado al comercio con las naciones de Occidente y se avanzó hacia la integración económica de Europa.

A principios de la década de los años setenta terminó en los hechos la vigencia de los acuerdos de Bretton Woods, el liderazgo de Estados Unidos fue cuestionado, en tanto que muchos de los países en desarrollo ponían de manifiesto su inconformidad con el papel que habían venido desempeñando como proveedores de materias primas e importadores de productos manufacturados. Con todo, la década de los años setenta fue de crecimiento económico generalizado, aunque no en las proporciones observadas en la anterior. Fue la década de la inflación mundial, de la escasez del petróleo y del endeudamiento excesivo de los países en desarrollo.

Los años ochenta fueron de prosperidad para todos los países que reformaron sus economías, así como para los más desarrollados económicamente, en tanto que lo fueron de retroceso para las naciones endeudadas del tercer mundo que no llevaron a cabo una transformación económica acelerada. Para el caso de muchos países de América Latina que optaron por no modificar sus estructuras económicas, se dice que ésta fue la "década perdida".

Durante los últimos treinta años la tendencia más importante a nivel

mundial en lo relativo a economía ha sido la globalización, esto es, la transformación de un conjunto de economías nacionales interdependientes en una sola economía global con procesos de producción y comercialización distribuidos por todo el mundo, en función de ventajas comparativas y competencia a nivel global. Es necesario constatar que cuando los países más desarrollados, como aquellos que supieron leer oportunamente los signos de los tiempos y aprovechar la ocasión para asegurar su participación en la nueva economía global -Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, por ejemplo- competían agresivamente para ofrecer la mejor calidad al menor precio posible en el mercado internacional, en México la planta productiva se volvía cada vez menos eficiente en virtud del proteccionismo indiscriminado.

La globalización de los procesos de producción y comercialización se ha visto acompañada de -y generalmente ha dado lugar a- otras tendencias vigentes a nivel mundial, entre las que cabe destacar las siguientes:

- El crecimiento del sector servicios.
- La importancia creciente de los factores tecnología avanzada y mano de obra altamente calificada, y el decremento en importancia en las composiciones de los costos de producción de los factores mano de obra no calificada y materias primas.
- El papel crucial asumido por el factor tecnología en la competencia a nivel internacional.
- La demanda creciente de personal técnico y administrativo con muy alto grado de capacitación.
- La creciente importancia de las ventajas comparativas creadas (educación, infraestructura, tecnología, etcétera) en relación a las ventajas naturales (ubicación geográfica y disponibilidad de materias primas, por ejemplo).
- El surgimiento de la Cuenca del Pacífico como el teatro de operaciones con

el más acelerado crecimiento en lo relativo al comercio internacional.

Mientras que en el mundo occidental se operaban las transformaciones que hemos venido repasando, las economías de los países del bloque socialista manifestaban cada vez más problemas e ineficiencias debido al centralismo democrático en lo político y, sobre todo, a la planificación central en lo económico. Percibiendo correctamente lo anterior y adelantándose a acontecimientos inevitables, Mijail Gorbachov anunció en 1985 su programa para la transformación de la economía soviética -Perestroika-, así como su proyecto para la transformación correspondiente del sistema político -Glasnost. Las circunstancias políticas y económicas de los distintos países de Europa del Este eran muy diversas, por lo que no es de extrañar que cuando en 1989 optaron por la radical transformación de sus sistemas políticos y económicos -o fueron arrastrados a ello- los procesos hayan sido diversos en sus formas y en sus resultados. En los casos de varios de estos países -así como en los de varias de las repúblicas de la actual Unión Soviética- la amenaza de guerras entre etnias distintas es muy real. Por esto y por muchas otras razones no es posible vislumbrar con ningún grado de claridad, excepto en el caso de Alemania, cuál habrá de ser el futuro de estas naciones. Lo que sí puede asegurarse, sin embargo, es que todas buscarán el desarrollo económico a partir de la interacción más vigorosa posible con la Comunidad Económica Europea, por lo que habrán de constituirse en formidables competidores de los otros países en desarrollo -como México- para la obtención de financiamiento y la captación de inversión extranjera.

Durante los últimos años había quedado muy claro que de todos los países de la Comunidad Económica Europea el de mayor peso específico era Alemania Federal, posición que habrá de quedar notablemente reforzada con la inminente y plena unificación alemana. En efecto, la unificación económica y monetaria de ambas Alemanias es una realidad a partir del 1° de julio de 1990, así como la

unificación política lo es a partir del 3 de octubre de este mismo año.

La unificación alemana implicará costos por cifras astronómicas que habrán de cubrirse a lo largo de varios años a partir del presente. Algunos de los conceptos por los que se están originando o habrán de originarse estos costos son la unificación monetaria, la nivelación de la calidad de la infraestructura de Alemania Oriental con referencia a la de Alemania Occidental, otro tanto en relación con vivienda y la puesta en práctica de agresivos programas remediales y preventivos relativos a daño ecológico. Las cifras globales que se manejan en las discusiones sobre este tema van desde los cien mil millones de dólares hasta más de quinientos mil millones de dólares, distribuidos a lo largo de un periodo de unos diez años. No todo, sin embargo, será costo; los incrementos en productividad que habrán de observarse en virtud de la unificación en lo que hasta ahora ha sido Alemania Oriental compensarán, al menos en una porción sustancial, los costos señalados. Sea como fuere, es claro que la unificación y las demandas que plantea habrán de capturar por muchos años la pasión, la atención y los recursos de cada una de las dos Alemanias que hoy conocemos. La implicación para nosotros respecto de todo esto es, de nuevo, que la competencia por estos recursos será muy enconada y que muchos de ellos no estarán en manera alguna disponibles para inversiones en nuestro país o para apoyar nuestro desarrollo en otra forma.

Finalmente, en este brevísimo repaso del contexto global, es necesario mencionar que en la propia Unión Soviética se han iniciado procesos irreversibles de transformación -tanto en lo económico como en lo político- en relación a los cuales es muy difícil anticipar desarrollos concretos, aunque es claro que las tendencias son hacia la democratización de los medios políticos, una mayor autonomía de las diversas unidades políticas (con posibles reestructuraciones orientadas étnica y/o culturalmente), y la inevitable transformación de una

economía centralmente planificada a una constelación de economías de mercado interdependientes más o menos reguladas y con gran interés en la interacción amplia con -y en algunos casos, en la participación directa en- el Mercado Común Europeo.

La transformación del papel del gobierno en la economía

Como se describió en el capítulo anterior, el proceso de transformación de la estructura económica mundial ha estado acompañado por nuevas concepciones y cambios en lo que se refiere al papel del gobierno en la economía. Asimismo, las transformaciones que están sufriendo algunos países, en especial los del Este europeo, también están acompañados por nuevas posturas con respecto a la intervención gubernamental en el proceso económico. Ante esto, una pregunta fundamental a la que continuamente se enfrentan diferentes países se refiere a qué tanto la intervención gubernamental promueve el crecimiento y la competitividad de la industria nacional.

El debate sobre el papel del gobierno en la economía se ha fundamentado básicamente en dos posturas. Por un lado, los que afirman que el sistema de precios no es suficiente para hacer eficiente a la economía y que, por lo tanto, es necesario que el gobierno intervenga para planear, coordinar y controlar el sistema económico y superar las deficiencias del libre mercado. Esta posición pugna porque el gobierno, haciendo uso de su autoridad, intervenga directamente en el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado con el fin de conseguir determinados objetivos, y se apoya en el hecho de que ningún desarrollo económico importante en Europa o Asia durante los últimos cuarenta años se ha sustraído de la intervención gubernamental.

Por otro lado, los que mantienen una postura ortodoxa y sostienen un

modelo que tiende a mantener una intervención del gobierno moderada, pero muy significativa, en la economía. Esta postura se fundamenta en el aprovechamiento de las fuerzas de la competencia para coordinar los procesos económicos y en el reconocimiento de que el gobierno sólo debe participar en aquellos procesos de regulación macroeconómica que apoyen la creación de condiciones propicias para el desarrollo económico y en aquellas áreas que complementan la acción de los sectores privados.

La intervención gubernamental es sujeto de enorme e interminable debate. Para algunos observadores, ésta constituyó durante un largo periodo un factor determinante de la evolución y desarrollo de las economías nacionales. Para otros, tuvo un efecto nocivo sobre el desarrollo. En los países industrializados, dicha intervención se fundamentó en las propuestas con base en las cuales el gobierno, además de responder a diversas demandas sociales, tenía que participar directamente en la economía para corregir las fallas económicas de mercado. En algunos países, como Japón, esta intervención ha tenido efectos prodigiosos, en tanto que en otros el efecto fue la virtual destrucción de la economía, como sucedió en Inglaterra.

En muchos países en desarrollo, la tendencia al intervencionismo fue mucho más fuerte y le daba al gobierno un papel preponderante en su industrialización y en su eventual desarrollo. La mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo trataron de instrumentar estrategias económicas que negaban la posibilidad de que las reglas del mercado funcionaran para ellos. No sólo dudaban de que el mecanismo de mercado pudiera conducir la economía hacia el desarrollo, sino que negaban las posibilidades de que el comercio internacional tuviera algo que ofrecerles en términos de crecimiento. De esta manera, además de la intervención gubernamental para planear y controlar la economía, estos países instrumentaron políticas proteccionistas acompañadas por

un enorme aparato gubernamental.

Sin embargo, la postura intervencionista enfrentó serios problemas a partir de la década de los setenta. Por una parte, los países desarrollados tuvieron que enfrentar el estancamiento económico, inflación, desempleo y la necesidad de ajustar sus economías. Por otro lado, los países en desarrollo, sobre todo en América Latina, han sufrido una larga etapa de deterioro económico, recesión, inflación y problemas de endeudamiento -producto de la excesiva intervención gubernamental-, de tal manera que los ochenta han sido considerados como una "década perdida" para la mayoría de estos países. En consecuencia, fue necesario replantear la intervención gubernamental como motor de desarrollo y crecimiento económico.

La tendencia reciente a nivel internacional está constituida por un conjunto de reformas dirigidas a modificar la intervención gubernamental y abandonar la planeación central, en favor de una economía basada en principios de mercado. Los países desarrollados han experimentado un proceso en el que la participación del gobierno en la economía ha tomado diferentes rumbos, destacando los nuevos límites que se imponen entre lo público y lo privado, los cuales subyacen, por ejemplo, a las medidas de privatización de las empresas paraestatales. Las políticas que han instrumentado los países desarrollados tienen el fin de estimular el crecimiento económico apoyándose más en los principios de libre mercado, y se dirigen al establecimiento de medidas destinadas a aumentar la rentabilidad de las empresas. En general, todos han tenido éxito al reducir la inflación y reactivar el crecimiento de sus economías a través de medidas macroeconómicas, aunque ninguno ha logrado reducir sustancialmente los egresos gubernamentales. En la década de los setenta, Inglaterra decidió redimensionar el gobierno y su grado de intervención en la economía para permitir una mayor competencia que redundara en incrementos de la productividad. Esta tarea consistió en definir las áreas en

que el gobierno debía actuar -áreas de interés público- y las medidas para promover la actividad privada. Por su parte y después del desplome de la estrategia inicial del socialismo francés en 1983, Francia se encaminó a un proceso con el cual reconocía que la actividad privada era la que iba a determinar sus niveles de vida y el papel que este país ocuparía en el mundo.

Por su parte, los países en desarrollo también se han encaminado a reformar la participación del gobierno en la economía. Las políticas de liberalización comercial son un ejemplo del reconocimiento que ahora dan estos países a la reducción de controles gubernamentales y de la ineficacia de este tipo de intervención para lograr mayores niveles de desarrollo y un crecimiento económico sostenido. Instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional están ahora promoviendo la instrumentación de políticas liberales con las cuales reorientar la participación gubernamental en las economías de los países en desarrollo. Incluso, las profundas transformaciones de los países del Este europeo representan la instrumentación de políticas de liberalización de sus mercados dirigidas a superar el atraso económico, elevar su competitividad y eventualmente participar en el comercio internacional. Estas medidas implican el reconocimiento de las fuerzas del mercado como motor de desarrollo y un giro en la participación gubernamental en los procesos económicos.

La interdependencia entre las naciones a través del creciente intercambio comercial está de hecho modificando el papel del gobierno en la economía. Las regulaciones y controles que obstaculizan el comercio son ahora insostenibles si un país desea participar en el proceso de globalización económica. Por ejemplo, la Comunidad Económica Europea ha previsto la liberalización de las adquisiciones del gobierno, abriéndolas a los mercados internacionales, a pesar de que con anterioridad las compras gubernamentales habían constituido una forma de promoción de la industria nacional.

Por su parte, los países asiáticos han utilizado eficientemente el papel del gobierno para promover la actividad económica, orientándola hacia los mercados externos y aprovechando ventajas competitivas o creándolas a partir de cero. Países como Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong, han experimentado un desarrollo industrial acelerado en conjunción con gobiernos que participan como agentes proactivos del crecimiento y de la elevación del bienestar de su población. En Corea del Sur, por ejemplo, el papel del gobierno trasciende con gran amplitud al simple establecimiento de las reglas del juego económico. El gobierno es un participante activo que influye en todas las decisiones y la eficiencia del sector privado a través de medidas encaminadas a reducir los costos de la toma de decisiones, como por ejemplo las medidas tendientes a diseminar la información.

La experiencia de los países asiáticos que han logrado altos niveles de desarrollo y crecimiento económico junto con un alto nivel de participación gubernamental, así como la dificultad de los países desarrollados para reducir sus niveles de gasto público, manifiestan la importancia de la participación gubernamental en la economía y la dificultad de que el gobierno abandone su papel en el desarrollo económico. La pregunta a la que ahora se enfrentan todos los países no se refiere a cuestionar si el gobierno debe o no intervenir en los procesos económicos, sino a definir los términos en que esta intervención debe darse.

La nueva tendencia del papel del gobierno en la economía, junto con las transformaciones en la estructura económica global -que han modificado el panorama mundial con respecto al que había prevalecido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial- están siendo acompañadas por nuevas características en la estructura del comercio internacional. México ya ha avanzado sustancialmente para adaptarse al nuevo contexto internacional y de hecho ha

cubierto ya gran parte de los costos que representa el ajuste y la apertura económica. El proceso de reestructuración económica constituye precisamente una respuesta a la globalización y a la necesidad de transformar el papel económico del gobierno. Sin embargo, estos cambios no son suficientes para responder a la nueva estructura de comercio que se está conformando a nivel mundial. Los procesos de integración económica, la formación de bloques comerciales y la posibilidad de una creciente tendencia proteccionista a nivel mundial, constituyen el marco en el que México está buscando ahora nuevos caminos que den profundidad al proceso de reestructuración económica. Por lo tanto, es necesario entender las posibles y actuales formas de integración económica para que el país encamine su desarrollo aprovechando las ventajas de la integración.

INTEGRACION ECONOMICA Y PROTECCIONISMO

Diversos tipos de acuerdos y tratados de integración económica

La creciente globalización del comercio ha traído como consecuencia que muchos de los países se autopercibieran como amenazados en lo relativo a ciertos sectores clave de sus economías en general y de su balanza comercial en particular. Las reacciones producidas por este fenómeno han sido muy diversas, siendo las más importantes el reforzamiento de prácticas proteccionistas y la opción por el bilateralismo con cargo al multilateralismo. En la línea de las nuevas formas de cooperación internacional, se presenta en la actualidad el posible surgimiento de tres grandes bloques comerciales: el europeo -constitución del Mercado Común en 1992- con centro en una Alemania unificada; el norteamericano -estructurado a partir de los acuerdos de libre comercio Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México- con centro en Estados Unidos; y el

asiático -de probable constitución como tal en los años próximos (aunque también se habla de la posibilidad de un tratado de libre comercio Japón-Estados Unidos)- con centro en Japón. La posibilidad de la creación de bloques económicos se fundamenta en los diferentes tipos de integración económica que están surgiendo.

Siguiendo a Chacholiades,² se pueden distinguir cinco niveles conceptuales fundamentales de integración económica entre países, que en orden de menor a mayor integración, son los siguientes: acuerdo de comercio preferencial, asociación de libre comercio, unión aduanera, mercado común e integración económica plena. Los distintos tipos de acuerdos se distinguen entre sí tanto por las facilidades que brindan para el intercambio económico entre los países participantes, como por el grado de unificación de sus políticas frente a los demás países.

- Acuerdo de comercio preferencial: los países participantes acuerdan reducir sus respectivos aranceles a las importaciones de todo tipo de bienes (excepto servicios de capital) provenientes de cualquiera de los demás países participantes.
- Acuerdo de libre comercio: los países participantes acuerdan eliminar todo arancel y toda restricción cuantitativa a las importaciones de todo tipo de bienes (excepto servicios de capital) provenientes de cualquiera de los demás países participantes.
- Unión aduanera: los países participantes acuerdan: 1) eliminar todo arancel y toda restricción cuantitativa a las importaciones de todo tipo de bienes (excepto servicios de capital) provenientes de cualquiera de los demás países participantes, y 2) establecer tasas arancelarias idénticas para todas las importaciones (excepto servicios de capital) provenientes de otros países.
- Mercado común: los países participantes acuerdan: 1) eliminar todo arancel

y toda restricción cuantitativa a las importaciones de todo tipo de bienes provenientes de cualquiera de los demás países participantes, 2) permitir el libre tránsito entre ellos de todos los factores de la producción (incluida la mano de obra), y 3) establecer tarifas arancelarias idénticas para las importaciones de todo tipo de bienes (excepto servicios de capital) provenientes de otros países.

- Unificación económica: los países participantes acuerdan: 1) eliminar todo arancel y toda restricción cuantitativa a las importaciones de todo tipo de bienes provenientes de cualquiera de los demás países participantes, 2) permitir el libre tránsito entre ellos de todos los factores de la producción, 3) establecer tarifas arancelarias idénticas para las importaciones de todo tipo de bienes, y 4) unificar sus políticas fiscales, monetarias y socioeconómicas.

Queda claro que cada uno de los tipos de acuerdos apuntados constituye un avance en la integración económica en relación al anterior. Esto no sólo es así conceptualmente, sino que históricamente se ha observado cómo acuerdos de integración de un nivel determinado tienden a evolucionar hacia acuerdos de niveles de mayor integración. El ejemplo vigente más destacado en este sentido es, por supuesto, el de la Comunidad Económica Europea, constituida en 1958 como una unión aduanera en virtud del Tratado de Roma y que está transformándose en un genuino mercado común para 1992, considerando la posibilidad de la unificación económica en el futuro.

Es importante tener en cuenta que en cada uno de los rubros altamente conceptuales de la tipología anterior cabe una gran variedad de acuerdos concretos. El texto del Acuerdo de Libre Comercio suscrito por Estados Unidos y Canadá en diciembre de 1989,³ por ejemplo, está constituido por 160 artículos y abarca cerca de 300 páginas. La reunión del índice de este documento permite

vislumbrar la diversidad de asuntos en relación a los cuales es necesario ponerse de acuerdo al suscribir un tratado de esta índole. En adición a lo anterior, debe también tenerse en cuenta que un país suscribe un acuerdo de integración económica con otro u otros en función de una determinada estrategia orientada al fortalecimiento de su economía, por lo que al evaluarse la conveniencia de un acuerdo de este tipo deberá atenderse tanto a su contenido específico como a la estrategia que le contiene significado y razón de ser.

Por otra parte, cada uno de estos niveles de integración tiene implicaciones políticas importantes con respecto a las reglas a que ha de someterse el poder soberano en cuanto a cooperación con los otros países. Por ejemplo, un acuerdo de libre comercio implica un compromiso para eliminar los obstáculos al comercio. En ese sentido, constituye un límite a la capacidad de los gobiernos signatarios para imponer barreras al comercio y supone además la armonización de la administración de aduanas y el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir controversias. Para lograr el objetivo del libre comercio, es un hecho que un país que participa en esta clase de acuerdo tiene que hacer ajustes, por ejemplo, en su política monetaria y fiscal, aunque éstos no sean impuestos por una voluntad externa, sino que provengan de imperativos económicos determinados.

En cambio, en la configuración de un mercado común, cada país transfiere competencias específicas a órganos comunitarios, aunque no existe una subordinación íntegra de los gobiernos, ni se establece un gobierno comunitario cuyos actos puedan dirigirse directamente a los individuos de cada país miembro o que tenga un poder coercitivo que pueda ejercer contra los gobiernos. Los órganos comunitarios, a pesar de que en ciertas materias estén por encima de los gobiernos, dependen de la continua aceptación de cada uno de ellos para ser efectivos, de tal manera que no son poderes soberanos. Existe una gran distancia entre las distintas formas de integración en términos políticos, y cada una debe ser

evaluada en términos de soberanía, de acuerdo al grado de subordinación del orden jurídico interno y por el alcance del poder coercitivo del orden externo.

El Mercado Común Europeo

La integración económica europea ha sido un largo proceso que comenzó desde la década de los cincuenta y que aún continúa. Pero es a partir de la década de los ochenta que el proceso se acelera vertiginosamente hacia la conformación de un mercado común interno, en 1992, con la participación de los doce países miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE).

Desde la firma del Tratado de Roma en 1958, que constituye a la CEE, se planteó la construcción de un mercado interno común a través del establecimiento de diversas medidas encaminadas a lograr un comercio libre de barreras con base en las "cuatro libertades fundamentales": libertad de movimiento de bienes, servicios, personas y capitales.

Los principales logros de la primera etapa del proceso de integración económica fueron la eliminación de aranceles y tarifas internas, y el establecimiento de un arancel común para las importaciones de terceros países, en 1959; la aplicación de una controvertida política agrícola común desde 1962; y el avance hacia la coordinación de las políticas económicas, especialmente la monetaria, en 1979.

La constitución de la CEE tenía como principal objetivo lograr la cohesión política que permitiera a sus miembros ser representados por una sola voz en los asuntos mundiales, y distinguirse y cooperar como igual con Estados Unidos. Con la construcción de un mercado interno común se eligió utilizar medios económicos para alcanzar fines políticos. Paradójicamente, los principales obstáculos a la constitución efectiva de un mercado común fueron de índole política.

La dificultad para que los países europeos se pusieran de acuerdo sobre el significado político y orientación institucional de la integración se convirtió también en la dificultad para coordinar las políticas de la Comunidad. El llamado francés a mantener vigente el estatuto de unanimidad en 1966, así como el debate sobre las instituciones políticas de la CEE -como el papel del Parlamento Europeo- y sobre el carácter federal o la creación de una Europa de Estados, son un fiel reflejo de las dificultades políticas para unificar a la Comunidad Europea.

Durante la crisis de los setenta, la Comunidad fue incapaz de acordar una política común para enfrentarla. El descenso económico y el crecimiento del desempleo masivo, llevaron a los gobiernos de los países miembros a instrumentar políticas estrictamente nacionales. Los mercados se fragmentaron, comenzaron a protegerse, incrementaron sus trabas de penetración a otros mercados, y en las negociaciones de la Comunidad se hizo más común el uso del veto nacional para detener legislaciones que afectaran los intereses nacionales de cada país miembro.

Hacia finales de la década de los setenta, el proteccionismo se evidenció como una respuesta ineficaz y sus resultados fueron desalentadores. Las políticas nacionales para ajustar las economías a los cambios en el contexto internacional no fueron suficientes para lograr la recuperación económica y el crecimiento de la CEE. Si las soluciones nacionales no habían funcionado, quedaba una salida: un radical salto dentro de Europa.

En este sentido y ante los desequilibrios monetarios que prevalecían a nivel mundial y el agotamiento de los acuerdos de Bretton Woods, los países de la CEE se pronunciaron a favor del fortalecimiento de la integración económica y, en especial, de la integración monetaria. En 1979 se puso en operación el Sistema Monetario Europeo (SME) con el fin de crear una zona de estabilidad monetaria en Europa y lograr la independencia del dólar. Este sistema se fundamentó

básicamente en la cooperación y coordinación de las políticas económicas y monetarias. La creación del SME constituye un antecedente importante -tal vez el principal- de la aceleración del proceso de integración económica de los años ochenta.

Con la formulación del Informe Oficial y del Acta Unica Europea, los países se comprometieron a la consolidación de un verdadero mercado común interno. A pesar de que aún persiste el debate sobre las instituciones y orientación política de la Comunidad, el objetivo actual de la CEE no es la cohesión política. El proyecto se caracteriza ahora por un notable pragmatismo: impulsar la competitividad de los países de la CEE -considerando la integración económica como prerequisite para alcanzarla- y así participar exitosamente en el comercio internacional, compitiendo con las economías más prósperas del orbe.

El punto determinante en la conformación de un mercado común fue la firma, en 1986, del Acta Unica Europea. Este documento modifica el Tratado de Roma y ratifica el compromiso para lograr un mercado unificado hacia 1992. El Acta Unica tiene como antecedentes inmediatos la Declaración Solemne sobre la Unión Europea de 1983 y la publicación del Informe Oficial en 1985.

El Informe Oficial identificó el total de barreras restantes al comercio y estableció las acciones que habrían de seguirse para asegurar la supresión de las fronteras:

- Eliminar las fronteras físicas intracomunitarias: aduanas y controles de inmigración.
- Suprimir las fronteras técnicas:
 - libertad para que toda empresa, de cualquier país miembro, participe en las licitaciones de adjudicación de contratos públicos;
 - libertad de circulación de trabajadores independientes y asalariados;
 - establecimiento de un mercado común de servicios: banca, seguros y

transporte;

- libertad de movimiento de capitales, la creación de un mercado de cambios integrado y la total eliminación de los controles cambiarios; y
 - el fomento de la cooperación entre empresas mediante un marco jurídico adecuado y el desarrollo del estatuto de "Sociedad Europea".
- Eliminar las fronteras fiscales mediante la armonización de los sistemas impositivos.

Se establecieron medidas adicionales para fortalecer al SME, para eliminar las diferencias de desarrollo que existen entre los países y regiones de la Comunidad, para establecer una política común en materia de desarrollo científico y tecnológico que fortalezca la competitividad de la industria europea, y medidas que proponen la conservación, la protección, el mejoramiento y el uso más racional de los recursos naturales.

Con el fin de agilizar la toma de decisiones para alcanzar sus objetivos, el Acta Unica contiene algunas modificaciones institucionales. De éstas sobresale la introducción del principio de mayoría calificada en algunas áreas de interés sobre las que el Consejo debe decidir -lo cual constituye un cambio cualitativo muy importante en comparación con el sistema de votación anterior, que se basaba en la unanimidad y en el poder de veto de cualquier país.

A partir de la firma del Acta Unica Europea, la CEE manifiesta tendencias sumamente optimistas: el crecimiento económico se ha acelerado, la demanda interna se ha incrementado, el empleo ha crecido a tasas mayores que las anteriormente registradas (aunque el desempleo comunitario aún es mayor que el estadounidense y que el japonés), y la inversión comunitaria también ha aumentado.

Se espera que los beneficios potenciales de la integración superen los resultados ya alcanzados. El Informe Cecchini, publicado en 1988, afirma que, si

se logra que todos los países adopten las medidas de liberalización necesarias y coordinen sus políticas económicas, se podría lograr:

- un fuerte impulso al crecimiento europeo en los cinco o seis años siguientes a 1992: incremento global del PIB de 7.5 por ciento, o bien un punto porcentual adicional en el crecimiento anual;
- reducción sustancial de la inflación;
- mejoría global de la balanza de pagos; y
- la creación de seis millones de nuevos empleos.

Sin embargo, estos beneficios no se distribuirán en igual medida entre todos los miembros de la CEE, ya que los procesos de desregulación tendrán efectos distintos en cada país. Además, para lograr una mayor integración y tal vez una unificación, existen todavía temas sin resolver y retrasos en la instrumentación de las medidas necesarias: las políticas laborales y sociales están lejos de lograr un nivel mínimo de coordinación; los trabajos con respecto al registro de derechos y patentes, y a la apertura de las cuatro áreas "nacionales" tradicionalmente protegidas apenas han comenzado; y sobre la política de inmigración todavía no existen acuerdos concretos. Finalmente, la abolición de impuestos indirectos ha evidenciado numerosos obstáculos, ya que el establecimiento de una tasa común es percibido, por algunos países, como un factor inflacionario, y por otros, como una pérdida del ingreso gubernamental. Lo anterior forma parte de los problemas que el proyecto aún tiene que resolver, pero también manifiesta que el proceso de integración continuará durante muchos años después de 1992.

La Comunidad reconoce la importancia del papel que juega en el comercio internacional y afirma que la integración europea tiene como objetivo promover un sistema más libre, apoyando los mecanismos multilaterales y los beneficios que el resto de los países pueden aprovechar en el espacio comunitario. A pesar de esto,

con el proceso de constitución del mercado común europeo ha surgido una creciente incertidumbre y preocupación con respecto al trato que los países miembros han de dar a los productos del exterior y sobre la posibilidad de que el proceso de eliminación de las barreras en el mercado interno convierta a la Comunidad en lo que se ha llamado "la fortaleza europea".

Ante la posibilidad de que la CEE no sólo utilice las ventajas de un mercado europeo más amplio como instrumento de negociación, sino que mantenga y aumente sus medidas proteccionistas, otros países están tomando medidas para participar y acceder al mercado europeo. La inversión extranjera está fluyendo a un paso acelerado en la CEE y las fusiones y adquisiciones industriales de empresas foráneas constituyen una respuesta al peligro de un cierre de mercados en la región, de la posible discriminación hacia las empresas no comunitarias establecidas en el mercado europeo, y de una posible escalada proteccionista. Por su parte, el proceso de fusiones y adquisiciones también está sucediendo entre empresas comunitarias, tratando de protegerse así de la posibilidad de que las grandes corporaciones extranjeras acaparen el mercado europeo y del peligro de absorción.

Con la construcción del Mercado Común Europeo y con la protección no arancelaria a su mercado, los países de la CEE se preparan para que su crecimiento surja desde adentro, así como para hacer frente -mediante su gran mercado- a las fuertes disputas comerciales que se esperan en el futuro. En este proceso resalta el reconocimiento de que los intereses económicos pueden superar los conflictos políticos que obstaculizan la integración, y el hecho de que ésta constituye un largo proceso y un medio para alcanzar mayores niveles de competitividad para hacer frente a la posibilidad de que la economía mundial evidencie el surgimiento y desarrollo de bloques económicos protegidos y cerrados al exterior.

El Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá

En enero de 1989, tras varios años de negociaciones, entró formalmente en vigor el Acuerdo de Libre Comercio suscrito entre Estados Unidos y Canadá. La importancia e implicaciones de este acontecimiento en los campos de economía y comercio a nivel mundial no pueden ser exageradas. Entre otras cosas, el Acuerdo pone de manifiesto que la estrategia vigente entre los países desarrollados para sostener y/o mejorar su competitividad comercial en el seno de la economía global, es la participación en robustos bloques de países geográficamente afines y que, en consecuencia, el bilateralismo constituye actualmente un reto para el sistema internacional de comercio representado por el GATT.

Conforme al texto del propio Acuerdo,⁴ éste fue suscrito para la realización de los siguientes cinco objetivos:

- Eliminar las barreras al comercio de bienes y servicios entre los territorios de las partes.
- Facilitar condiciones de libre competencia en el área de libre comercio.
- Liberalizar significativamente las condiciones para la inversión en el área de libre comercio
- Establecer procedimientos efectivos para la administración conjunta del Acuerdo y la resolución de disputas.
- Sentar las bases para la posterior cooperación bilateral y multilateral para la expansión y realce de los beneficios derivados del propio tratado.

En su evaluación del Acuerdo, J.J. Schott⁵ señala que los objetivos pretendidos por las partes negociadoras fueron los siguientes:

- promover la liberalización del comercio;

- mejorar el clima para la inversión bilateral;
- resolver problemas bilaterales relativos al comercio en el sector automotriz;
- resolver problemas surgidos en disputas sobre el empleo de subsidios y aranceles compensatorios;
- crear nuevas reglas para la regulación del comercio de servicios y liberalizar el mercado de los servicios financieros;
- crear un mejor marco para la conducción de la inversión bilateral y las relaciones comerciales; y
- promover la cooperación multilateral en las discusiones sobre cuestiones relativas a comercio e inversiones en el marco del GATT.

Del contenido del Acuerdo, lo más importante sin duda es la provisión para la eliminación de todos los aranceles a las importaciones en un periodo máximo de diez años, aunque muchos fueron eliminados de inmediato y otros lo serán en un plazo de cinco años, mediante reducciones anuales del 20%, además de que ahora se insiste en una eliminación de aranceles más acelerada.

De los temas específicos objeto del Acuerdo,⁶ los relativos a servicios financieros, agricultura, energéticos y solución de disputas resultan de particular interés, ya que lo que se pacte al respecto en las negociaciones por venir en relación con el Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos será de la mayor trascendencia para nuestro país. Es así que el Acuerdo Canadá-Estados Unidos nos permite anticipar cuál podrá ser la postura que asuman los norteamericanos al negociar con México en lo relativo a estos tres tópicos cruciales.

Por lo que respecta a servicios financieros, el Acuerdo ratifica el trato liberal que hasta su firma habían disfrutado las instituciones financieras canadienses que operan en Estados Unidos y posibilita la operación de las de este país en Canadá con restricciones muy moderadas. Las compañías de seguros de Estados Unidos

pueden, en virtud del Acuerdo, vincularse con sus contrapartes canadienses y asociarse con bancos comerciales de Canadá. También permite el ingreso de las empresas de Estados Unidos al mercado de valores canadiense. Cabe destacar que éste es el primer acuerdo bilateral suscrito por Estados Unidos y que contempla la totalidad del sector financiero.

En lo referente a productos agrícolas, el Acuerdo contempla una constelación de medidas, de las cuales las más importantes son:

- La supresión de la totalidad de los aranceles a la importación de este tipo de productos por ambas partes.
- La supresión, por parte de Canadá, de la necesidad de contar con permisos de importación en lo relativo a varios productos entre los que destacan trigo, cebada y avena.
- La abrogación por ambas partes de las regulaciones vigentes hasta entonces en materia de importación de carne.
- El incremento por ambas partes a sus respectivas cuotas para la importación de aves, huevos y sus derivados.
- La restricción al uso de cuotas por parte de Estados Unidos sobre granos y productos con un contenido de azúcar inferior al diez por ciento.

Para todo lo relativo al sector energético (petróleo, gas natural, electricidad, uranio, etcétera), con flujos comerciales -actuales y potenciales- tan importantes tanto entre Canadá y Estados Unidos (el mayor del mundo en este sector) como entre México y Estados Unidos, el Acuerdo busca la mayor liberalización posible, para lo cual establece la eliminación de toda restricción cuantitativa a las importaciones, de todo impuesto discriminatorio y de cualquier precio mínimo o máximo para estos productos (siempre y cuando se originen en el territorio del país exportador, se consuman en el del país importador y no se afecte la seguridad nacional de una de las partes en términos de cuatro criterios

explicitados en el propio Acuerdo). Cualquiera de las partes podrá limitar las exportaciones de algún energético a la otra parte sólo cuando esta medida responda a una reducción en la oferta total de ese energético en el país exportador (y entonces sólo podrá limitar la exportación en la proporción en que se redujo la oferta) o se aplique en virtud de una amenaza a la seguridad nacional de la parte exportadora. El Acuerdo no elimina restricciones a la inversión extranjera en la industria petrolera.

Finalmente, por lo que se refiere a instancias y procedimientos para la solución de las disputas que puedan surgir en la implementación del Acuerdo, se establece en primer término que cada país conserva el derecho de imponer impuestos compensatorios y medidas antidumping a efecto de protegerse de subsidios perjudiciales y de prácticas depredadoras en los términos de las legislaciones vigentes en el momento de su entrada en vigor. Sin embargo, se establece también la posibilidad de recurrir a paneles bilaterales para resolver de manera definitiva las controversias en estas materias. El Acuerdo da lugar a la creación de una comisión bilateral para resolver mediante consultas las disputas que puedan surgir en su aplicación, y establece procedimientos para la solución oportuna y no definitiva para las controversias que no puedan ser resueltas por dicha comisión bilateral. Cualquier disputa podrá, desde luego, resolverse también mediante un arbitraje vinculatorio y obligatorio en sus resultados, siempre y cuando ambas partes se encuentren previamente conformes con el empleo de este procedimiento. Finalmente, todas las disputas sobre salvaguardias -que son medidas protectoras para aquellos casos en que nuevas importaciones afecten directamente a los productores nacionales- se deberán someter a un arbitraje cuya resolución será obligatoria.

Otros puntos importantes del Acuerdo son los siguientes:

- eliminación de precios discriminatorios a las bebidas alcohólicas exportadas

de los Estados Unidos a Canadá y mayor acceso de las mismas a las redes de distribución de este país;

- liberalización del comercio de automóviles y autopartes más allá de lo establecido en el Pacto Automotriz de 1965 (que eliminó los impuestos al 95 por ciento del comercio en este sector), supresión gradual de programas de subsidios ligados al desempeño y desaparición gradual del embargo canadiense a los automóviles usados;
- eliminación de restricciones a las inversiones, de desposeimientos forzosos y de muchos requisitos para la operación de las empresas de la otra parte; establecimiento de criterios en materia de expropiaciones y compensaciones y de normas flexibles para la libre transferencia de utilidades;
- otorgamiento de garantías de trato igual, derechos de establecimiento y de acceso a los mecanismos internos de distribución de servicios en cerca de 150 sectores específicos (minería, agricultura, computadoras, telecomunicaciones, turismo, etcétera) en adición a los de servicios financieros y seguros ya comentados;
- establecimiento de rígidas reglas de origen orientadas a garantizar que los beneficios del Acuerdo sean exclusivamente para las partes firmantes;
- establecimiento de criterios y procedimientos orientados a facilitar los viajes de negocios entre Estados Unidos y Canadá (manteniéndose la seguridad de las fronteras y la protección de las fuerzas de trabajo de ambas naciones);
- reconocimiento del derecho de cada parte de tomar las medidas que estime convenientes (con cuatro excepciones) para proteger su identidad y desarrollo culturales;
- ampliación de la proporción del mercado representado por las adquisiciones

- de los gobiernos federales de ambas partes abierta a la libre competencia;
- establecimiento de reglas estrictas sobre obstáculos a las importaciones y a las exportaciones orientadas a garantizar que los beneficios reportados a ambas partes por la eliminación de aranceles no se anulen a través de la fijación de normas de tipo restrictivo; y
 - previsión de posibles acciones bilaterales de salvaguardia para la protección de las industrias de una y otra partes durante el periodo de eliminación de los aranceles.

Es importante destacar también que el Acuerdo no permite el cruce indiscriminado de personas a través de la frontera compartida por Estados Unidos y Canadá, respeta el derecho de ambas partes a determinar impuestos compensatorios y a establecer medidas antidumping en los términos de sus respectivas legislaciones y no incluye un convenio relativo a la protección de la propiedad intelectual (aunque inicialmente se había proyectado todo un capítulo sobre la materia).

¿Cómo afectará el Acuerdo a cada una de las partes contratantes? Desde luego que ambas prevén para sí un resultado neto positivo -de otra manera no se habría firmado-, aunque al interior de cada uno de los dos países -sobre todo en Canadá- hubo importantes grupos que se opusieron al Acuerdo. Dado el tamaño relativo de las economías de los dos países puede afirmarse que, en términos generales, tanto los mayores beneficios como los mayores costos serán para Canadá (la economía canadiense equivale aproximadamente a la décima parte de la de Estados Unidos). Ambos países, desde luego, mejoran su capacidad negociadora frente a terceros que se verán orillados a reducir sus medidas proteccionistas a la luz del aliciente para el intercambio comercial Estados Unidos-Canadá aportado por el Acuerdo. De hecho, el interés de Estados Unidos para firmar el Acuerdo se fundamentó en las dificultades para lograr exitosamente una

liberalización económica global a través del GATT y en la posibilidad de utilizar este Acuerdo como un instrumento de negociación en la Ronda de Uruguay.

Para México las implicaciones del Acuerdo son bastante evidentes. La formación del bloque económico norteamericano es un hecho, como lo son también el sesgo actual en el escenario mundial en favor del bilateralismo (frente al multilateralismo), el creciente proteccionismo norteamericano y el hecho de que aproximadamente dos terceras partes del comercio exterior mexicano sean con Estados Unidos (69 por ciento de las exportaciones y 67 por ciento de las importaciones en 1989).⁷ Todo esto contemplado a la luz del proyecto de apertura y modernización económicas con miras a la exitosa participación en el mercado global, hacen imperativa alguna suerte de integración económica con Estados Unidos. La más débil de las hipótesis consideraría la extensión de un conjunto amplio de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos por sectores -los cuales requieren un permiso previo por parte del GATT-, aunque este tipo de acuerdos también constituyen avances en una transición hacia un acuerdo general de libre comercio que podrá ser incluso tripartita (México-Estados Unidos-Canadá), dando así lugar a una zona trinacional de libre comercio. Dada la complejidad inherente a esta opción, parecería que por lo pronto la creación de una zona binacional es la más probable, al menos en el mediano plazo.

Japón y las posibilidades de constitución de un bloque económico asiático

La Cuenca del Pacífico, a pesar de ser una región dividida por su historia, cultura, tipos de gobierno y niveles de riqueza y desarrollo, ha sido el escenario en el que se ha dado uno de los procesos económicos más impresionantes en los últimos años. La región asiática de la Cuenca del Pacífico se ha caracterizado por un conjunto de modificaciones encaminadas a la apertura de las economías hacia

el exterior para estimular sus actividades productivas internas, y por un impresionante impulso gubernamental al comercio. Esto ha traído un exitoso resultado ya que, por más de una década, los países del este y sudeste asiático han ido ganando terreno en el comercio internacional, y han ido absorbiendo una mayor proporción de la inversión y del empleo mundial en ciertos sectores y ramas industriales.

En los últimos años, los países del este asiático están presenciando cambios aún más significativos. El comercio y la inversión entre los países de la región está creciendo de manera espectacular: el flujo comercial y de inversión entre estos países no sólo ha sobrepasado el flujo transatlántico, sino que tiende incluso a ser mayor que el transpacífico. Asimismo, los flujos intrarregionales de ayuda económica, de tecnología y turismo han crecido sustancialmente. Este proceso está provocando una creciente interrelación entre los países del este y sudeste asiático, donde Japón tiene un papel preponderante:

- Abriendo su mercado a la región, Japón comercia ahora más con los países asiáticos en conjunto que con Estados Unidos, convirtiendo al mercado japonés en uno sumamente importante para las manufacturas asiáticas.
- Japón ha establecido una política específica de cooperación económica en la región a través de una mezcla de recursos públicos -ayuda económica, cooperación técnica y apertura de su mercado- y privados -tecnología e inversión.
- Las industrias japonesas están exportando parte de su producción para mantenerse competitivas. Con la promoción de una mayor integración de las industrias regionales, los países asiáticos están pasando de ser simples ensambladores a constituirse en proveedores de partes y componentes para la industria japonesa. La producción japonesa está incorporando no sólo a las economías más desarrolladas de la región; ahora países como

Malasia, Filipinas y China están recibiendo grandes inversiones que antes se destinaban a Hong Kong y Taiwán. La integración horizontal que está sucediendo en la región también está presenciando una creciente inversión sudcoreana y taiwanesa en otros países asiáticos menos desarrollados.

- La desregulación del mercado financiero japonés, provoca que el yen se esté convirtiendo en un protagonista importante en los mercados de capital, en las tasas de intercambio y en las reservas internacionales de los países asiáticos. La alineación monetaria parece suceder por el momento con mayor fuerza entre Japón y los cuatro países de reciente industrialización - Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong-, y dos miembros de ASEAN -Tailandia y Malasia-, pero no se debe descartar la posibilidad de que esta alineación se extienda a toda la región. Si el manejo de sus tasas de intercambio no es inflacionario, el siguiente paso sería una mayor armonización de sus políticas monetarias.

Los flujos intrarregionales de comercio e inversión, así como la cooperación económica, la integración horizontal de la producción asiática y la liberalización del mercado financiero japonés, constituyen los principales factores para considerar la posibilidad de una integración económica entre los países del este y sudeste asiático, en el cual Japón tiende a jugar el papel de Alemania Federal en la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, el proceso de integración europeo se distingue fundamentalmente del asiático, ya que el primero comenzó como una unión aduanera para más tarde moverse hacia aspectos monetarios. Asia parece seguir la dirección contraria. Comenzar con la liberalización del comercio parece ahora más difícil dada la posibilidad de un despegue proteccionista. En cambio, la alineación monetaria parece en estos momentos más viable.

La cooperación regional de Japón es concebida como un instrumento de política económica interna, ya que tiene como objetivo impulsar el desarrollo de los

países asiáticos de tal manera que, estableciendo productores de componentes a bajo costo y bases de exportación para sus manufacturas, permitan la reestructuración de la economía japonesa. Asimismo, el impulso que Japón pueda dar a la integración económica del este y sudeste asiático constituye principalmente una respuesta a los cambios en el contexto internacional que podrían poner en riesgo su fuerza económica. Japón teme el retroceso de los mecanismos multilaterales, especialmente el fracaso de la Ronda de Uruguay, y que el comercio internacional tienda a la conformación de bloques económicos cerrados y a un creciente proteccionismo. De esta manera, la integración es vista como un medio para que la región se sostenga como una zona estable que provea de materias primas, fábricas y mercados para sus industrias, lo que significa extender la economía japonesa más allá de sus fronteras.

Para el resto de países de la región, el impulso a una integración económica está fundamentado en el deseo de lograr un mayor aprovechamiento de las oportunidades económicas. Durante los setenta y ochenta, esto significó vender sus productos a Estados Unidos. Ahora, especialmente desde que el yen se ha comenzado a apreciar con respecto al dólar, las oportunidades también significan comerciar entre sí. La mayoría de estos países reconocen que Estados Unidos aún juega un papel sumamente importante como mercado para sus productos y que el excedente de capital japonés puede agotarse durante la década de los noventa. Sin embargo, también reconocen que la cooperación e integración económica constituyen instrumentos para diversificar sus fuentes de inversión, y para crear nuevos y mayores mercados para sus exportaciones.

Los primeros pasos hacia una integración económica se dieron en 1989, con el encuentro en Canberra de los ministros de Comercio y del Exterior de una docena de países de la Cuenca del Pacífico, quienes acordaron reunirse nuevamente en Singapur en 1990. Este impulso, como el de la Comunidad

Económica Europea, está determinado básicamente por intereses económicos más que políticos. El principal interés de estos países es contar con una voz común en el GATT, la cual sería básicamente en apoyo a un comercio más libre. De los resultados de la reunión sólo destacó una declaración conjunta que advertía de las posibilidades de que la Comunidad Económica Europea se convierta en un mercado cerrado al exterior y de que el proteccionismo ponga en peligro el sistema de comercio internacional.

A pesar de que la integración económica entre los países asiáticos es cada vez más factible, aún existen muchas interrogantes sin contestar. Todavía no está claro si la integración económica debe establecer una unión aduanera, una unión monetaria, un pacto de libre comercio o una versión asiática del Mercado Común Europeo. Está claro que los países del este y sudeste asiático participarían en la integración, pero falta definir si también se incluirían Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá o China. De la respuesta a estas preguntas dependen en gran medida las acciones a seguir por los países de la región. La armonización de las políticas económicas puede ser sólo monetaria o podría incluir otros aspectos como la política fiscal y laboral. Del nivel de integración también dependerá el establecimiento de una estructura institucional para coordinar las políticas macroeconómicas de los países de la región. Incluso, es posible que proliferen numerosos acuerdos multilaterales, e incluso bilaterales, antes de llegar a una mayor integración.

Todavía no existe un proyecto formal para la creación de un bloque económico entre los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico, pero es claro que su posible construcción constituiría una respuesta al proteccionismo en las relaciones comerciales a nivel mundial, así como a la posibilidad de que los bloques europeo y norteamericano se cierren al exterior y se conviertan en factores que modifiquen radicalmente la estructura del comercio internacional.

Proteccionismo norteamericano

Como ya ha sido señalado, la creciente internacionalización económica ha provocado que diversos países sientan amenazadas sus industrias y sus respectivas balanzas de cuenta corriente. Esto no sólo trae consigo las dificultades para el mantenimiento de mecanismos multilaterales -con el consecuente surgimiento de mecanismos bilaterales- y la posible constitución de bloques económicos cerrados al exterior. También viene acompañado por las tendencias proteccionistas, entre las cuales la estadounidense es la más evidente.

La internacionalización económica se aceleró a principios de los años ochenta, cuando se utilizó más intensamente el comercio internacional como respuesta a la desaceleración del ritmo de crecimiento mundial. A principios de los ochenta, la apreciación del dólar frente a las principales divisas fuertes significó un estímulo para que Estados Unidos retomara su papel como principal motor de crecimiento económico internacional. De esta manera se abarataron las importaciones estadounidenses, estimulando el crecimiento de otras economías a través de sus exportaciones al mercado de Estados Unidos y provocando, al mismo tiempo, que la economía de dicho país sufriera un vertiginoso déficit en la balanza de pagos.

Este déficit no sólo es resultado de la apreciación del dólar como medida para impulsar el comercio internacional y el crecimiento económico mundial. Estados Unidos comenzó, a principios de la década de los ochenta, un proceso de ajuste a través de una estricta disciplina monetaria, de un gasto gubernamental expansivo y de la reducción de las tasas impositivas. Estas medidas estaban encaminadas a fortalecer la producción por medio de mecanismos no inflacionarios, así como a impulsar la demanda doméstica y la inversión privada.

En principio, estas medidas dieron como resultado la recuperación de su crecimiento y la reducción del índice inflacionario y del desempleo. Sin embargo, el proceso de ajuste también trajo como resultado un creciente déficit presupuestal. Las tasas de ahorro norteamericanas cayeron y el crecimiento no inflacionario sólo fue posible gracias a la importación de capitales y préstamos del exterior. De esta manera el déficit fiscal fue financiado por medio de la atracción de recursos del exterior que, si bien fortaleció el dólar, convirtió a Estados Unidos en el mayor deudor del mundo, consolidó la tendencia alcista de las tasas de interés reales y agravó el deterioro de la cuenta corriente de Estados Unidos.

En 1985 el dólar comenzó a depreciarse a partir de la adopción de políticas conjuntas entre los países del Grupo de los Cinco, intentando con ello actuar en sentido contrario con respecto al mecanismo que había dado lugar al déficit comercial. Las exportaciones estadounidenses crecieron, pero aún tienen un pequeño peso relativo en la formación del producto nacional y no pueden suplir una disminución importante del consumo interno. Además, los productores norteamericanos no han podido aprovechar suficientemente las ventajas del dólar barato y aún no han recuperado la competitividad necesaria para reducir el déficit externo de Estados Unidos.

La persistencia de los desequilibrios fiscal y comercial ha tendido a incrementar la demanda de medidas proteccionistas en Estados Unidos. Para reducir su déficit comercial, Estados Unidos desea eliminar lo que percibe como prácticas desleales en comercio por parte de otros países, de tal manera que la industria norteamericana no pierda su mercado doméstico y gane mercados en el exterior. Por ejemplo, la demanda de medidas proteccionistas en contra de prácticas desleales se ha fundamentado en las críticas contra el GATT, a partir de la posibilidad de que algunos países tiendan a retrasar y obstaculizar las negociaciones a través de la regla de consenso, y de la posibilidad de que algunos

países no se vean obligados a liberalizar su comercio mientras que siguen aprovechando las reformas hechas por otros países. De hecho, desde los años de un dólar sobrevaluado, se presentaron diversas iniciativas tendientes a establecer cuotas, tarifas, aranceles y otras formas restrictivas a la entrada de importaciones.

La tendencia proteccionista de Estados Unidos se manifiesta en las diversas medidas que ha adoptado, desde las enmiendas a la legislación comercial hasta las restricciones comerciales a diversos países, en especial a los asiáticos. Las enmiendas a la legislación comercial, aprobadas y ratificadas en agosto de 1988 (Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988), presentan nuevas disposiciones en materia comercial y atienden al objetivo prioritario de reducir el déficit comercial estadounidense a través de la promoción del acceso de sus productos a los mercados internacionales, asegurando la reciprocidad de los mismos. Además de atender este objetivo, la legislación manifiesta la tendencia proteccionista de la política comercial norteamericana.

Las enmiendas a la legislación comercial reconocen que los productores estadounidenses han perdido competitividad en los mercados internacionales, y que están encaminadas a fortalecer la capacidad de negociación estadounidense con la comunidad internacional. Sin embargo, los principales cambios en la legislación están dirigidos a reforzar las acciones en materia comercial que protegen el mercado estadounidense:

- La legislación extiende la autoridad del presidente para negociar acuerdos comerciales bi y multilaterales, y establece los objetivos que debe lograr todo acuerdo comercial.
- La sección 301 de la Ley de Comercio dispone acciones obligatorias contra gobiernos extranjeros cuyas prácticas comerciales se consideren injustas, incorporando nuevas acciones "desleales" para investigar, como la promoción específica de exportaciones.

- La Ley sobre Impuestos Compensatorios y Antidumping amplía la gama de prácticas sancionadas. Se estableció la posibilidad de que se apliquen impuestos antidumping a importaciones de terceros países que afecten la importación de productos estadounidenses en el mismo país importador. Las prácticas antidumping se extienden también a productos terminados cuyas partes y componentes estén sujetos a investigación, aunque éstos se hayan ensamblado en Estados Unidos o en un tercer país.
- La sección 201 de la Ley Comercial extiende su oferta de alivio a la industria estadounidense cuando ésta se considera dañada o amenazada por un flujo creciente de importaciones, aunque éstas se encuentren dentro de prácticas justas y leales de comercio, ampliando los casos en los que se aplica.⁸

En términos generales y al evaluar en conjunto la nueva Ley de Comercio, se observa que las modificaciones buscan fundamentalmente incrementar los elementos para proteger a la industria interna. Además de las enmiendas a la Ley de Comercio, el proteccionismo de Estados Unidos se ha manifestado también como una tendencia creciente a impedir la entrada de los productos japoneses y del este asiático a su mercado. En el caso de los productos japoneses, Estados Unidos procura restringir el ingreso de vehículos y productos eléctricos y electrónicos a su mercado. Con respecto a los productos de los países asiáticos, Estados Unidos ha adoptado la decisión de excluirlos de su Sistema Generalizado de Preferencias -dado el auge económico de esos países-, y cada vez son más las restricciones impuestas para evitar su entrada al mercado norteamericano.

En las negociaciones que ha entablado con Japón, Estados Unidos tiene como objetivo que el gobierno japonés acceda a derogar las estrictas normas de control y calidad interna que limitan la competitividad de diferentes productos estadounidenses, así como ampliar el acceso de sus empresas a las licitaciones

públicas del gobierno japonés. A pesar de que Japón firmó un "acuerdo de restricción voluntaria" para reducir el volumen de exportaciones hacia Estados Unidos, el déficit de la cuenta corriente de Estados Unidos con Japón no se ha reducido, debido principalmente a la estrategia japonesa de invertir y producir en Estados Unidos para evitar las barreras a sus productos y bienes.

Hasta la fecha, las medidas que ha tomado el gobierno de Estados Unidos para proteger su mercado y estimular sus exportaciones no han tenido suficiente éxito, y los problemas de la economía estadounidense todavía obstaculizan la reducción de los déficits fiscal y comercial. A pesar de que las medidas adoptadas no han logrado reducir el déficit externo y de que el proteccionismo es reconocido como uno de los más graves riesgos que amenaza el buen desempeño del comercio mundial y a la dinámica de la actividad económica de los más diversos países, Estados Unidos parece mostrar crecientemente una tendencia que va de una posición abierta al comercio hacia una posición proteccionista.

Relaciones económicas en Norteamérica

Frente a los cambios que están sucediendo en el contexto global -principalmente la conformación de bloques económicos-, la integración económica de México con Estados Unidos está teniendo lugar en distintos niveles -comercial, financiero, movilidad de mano de obra, tecnología e inversión. En especial, resalta el enorme crecimiento del comercio bilateral a partir de los años setenta y principalmente en los ochenta, el cual ha ocurrido simultáneamente a importantes cambios en la política comercial tanto de México como de Estados Unidos.

La liberalización comercial, que forma parte del proceso de cambio estructural de la economía mexicana, ha hecho aún más evidente la integración de

México con Estados Unidos. Como ya se mencionó, en 1989 el comercio con Estados Unidos representó el 68 por ciento del comercio total mexicano. El comercio bilateral se enmarca dentro del crecimiento de las exportaciones mexicanas y del cambio en la composición de las mismas, del cual sobresale el remplazo de las exportaciones petroleras por las manufactureras. Por su parte, la industria maquiladora ha sido una de las más dinámicas, debido principalmente a la oferta nacional de mano de obra competitiva y al acceso al mercado de Estados Unidos. Para México, Estados Unidos constituye el mayor mercado de sus exportaciones y la principal fuente de importaciones, así como el principal abastecedor de tecnología e inversión. Asimismo, México constituye actualmente el tercer importador y tercer abastecedor del mercado norteamericano. Estos datos sólo constituyen una manifestación clara de la profunda interrelación que está caracterizando a las economías de México y Estados Unidos.

Por otra parte, tanto para Canadá como para México, Estados Unidos constituye su principal socio comercial (en estos momentos, el 75 por ciento de las importaciones de Canadá y el 70 por ciento de sus exportaciones se derivan de y se dirigen a Estados Unidos). Además, en 1987 México ocupó el noveno lugar como proveedor de Canadá y el decimoquinto como mercado, haciendo que la suma en 1989 del intercambio comercial entre estos dos países haya alcanzado la cifra de 687 millones de dólares.⁹

El crecimiento del comercio bilateral ha llevado a los gobiernos de México y Estados Unidos a buscar un marco institucional comúnmente aceptado que regule las relaciones económicas entre ambos países. Esta búsqueda ha tenido como resultado la concertación de importantes acuerdos que han contribuido a resolver problemas y a identificar las oportunidades de comercio e inversión entre los dos países.

Los nuevos mecanismos de regulación fueron encaminados a establecer

los medios para la negociación, consulta y notificación en cuestiones comerciales. En 1981, con el establecimiento de la Comisión Conjunta de Comercio, se estructuró un mecanismo para proponer medidas dirigidas a estabilizar y expandir el comercio.

En 1985, sustentados en la propuesta del Comité Mexicano-Norteamericano de Hombres de Negocios, se firmaron la "Declaración de Intenciones de Negociar un Acuerdo Marco de Principios y Procedimientos Respecto del Comercio y la Inversión entre los Gobiernos de México y Estados Unidos" y el "Entendimiento Bilateral en Materia de Subsidios y Derechos Compensatorios entre México y Estados Unidos".

Con la "Declaración de Intenciones" se vislumbraba la firma de un acuerdo "marco" que cubriera principios de negociación, aranceles, barreras no arancelarias, inversión extranjera, servicios y protección a la propiedad intelectual. Con el "Entendimiento Bilateral en Materia de Subsidios y Derechos Compensatorios entre México y Estados Unidos" el gobierno mexicano se comprometía a no utilizar subsidios para la exportación de sus productos, ya fuera en forma de prácticas de precios para el sector de energía y productos petroquímicos, o en forma de programas de financiamiento preferencial para la preexportación y exportación que tuvieran una tasa de interés menor a la internacional, y se comprometía a no mantener o establecer ningún nuevo programa que constituyera un subsidio a la exportación. A su vez, el gobierno de Estados Unidos concedería a México la prueba de daño en investigaciones sobre subsidios. A pesar de que sólo se han tomado en cuenta dos casos y que de los dieciséis vigentes, diez se han revocado o se revocarán, persiste cierta incertidumbre porque la legislación norteamericana no se ha ajustado cabalmente a los compromisos adquiridos en el Entendimiento.

En 1986 se firmó el "Acuerdo para el Entendimiento en Materia de

Comercio e Inversión" y Estados Unidos logró que se eliminaran los precios oficiales como método de valoración aduanera, obteniendo además concesiones arancelarias para sus productos y la inclusión del beneficio de la prueba del daño en las disposiciones de la ley comercial mexicana. Sin embargo, la modificación de la ley mexicana de patentes y marcas no satisfizo a Estados Unidos en cuanto a sus demandas de protección intelectual, lo que afectó severamente las negociaciones bilaterales y provocó la pérdida de beneficios para México dentro del Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos.

Los anteriores acuerdos fueron los antecedentes de la firma del "Entendimiento Bilateral sobre un Marco de Principios y Procedimientos para Consultas en Materia de Comercio e Inversión" (Acuerdo Marco) en 1987, el cual fue refrendado en 1989 junto con la creación de un grupo de coordinación general y nueve grupos de trabajo específicos. La firma del Acuerdo Marco representó el reconocimiento mexicano del alto grado de relación con respecto al mercado norteamericano, un complemento de los principios y los mecanismos del GATT, y un avance en el esfuerzo para mejorar la estructura de las relaciones comerciales bilaterales para negociar la eliminación o reducción de barreras, aumentar la seguridad en cuanto al acceso al mercado para los exportadores e inversionistas, y establecer un mecanismo para hacer frente a los problemas que pudieran surgir. El Acuerdo contiene tres partes básicas:

- La declaración de principios que subraya la importancia del comercio y la inversión para el desarrollo económico y la necesidad de mantener lo más abierto posible el entorno para el comercio y la inversión
- El mecanismo de consulta que estipula que cualquiera de las dos partes puede solicitar consultas en cualquier momento y sobre cualquier asunto relacionado con el comercio bilateral. Este mecanismo requiere que, en primer término, los dos gobiernos traten de resolver la disputa comercial o

de inversión mediante consultas bilaterales, antes de recurrir a otro mecanismo de resolución.

- La disposición relacionada con el intercambio de información que fue un reconocimiento práctico a la importancia que tiene tanto la calidad como la cantidad de las estadísticas comerciales y de inversión entre dos socios tan importantes entre sí.

A partir de la firma del Acuerdo Marco, México y Estados Unidos han logrado importantes avances en cuanto a sus relaciones comerciales. En este sentido, los principales resultados del Acuerdo Marco han sido:

- Renovación del Entendimiento Bilateral en Materia de Subsidios y Derechos Compensatorios (1988).
- Entendimiento para la Promoción de la Inversión y el Comercio (1989).
- Entendimiento que Crea el Comité Conjunto para la Promoción de la Inversión y el Comercio (1989).
- Revisión del Convenio sobre Productos Textiles y del Vestido (1989).
- Renovación del Convenio sobre Productos Siderúrgicos (1989).

La firma de estos tratados y acuerdos corre paralela a los cambios que en los últimos años han caracterizado el monto y composición del comercio bilateral entre México y Estados Unidos.

Por su parte, las relaciones de comercio e inversión con Canadá, hasta marzo de 1990, se regían a través del Convenio Comercial entre México y Canadá de 1946, del Convenio sobre Cooperación Industrial y Energética de 1980, y del Memorándum de Entendimiento en Materia de Comercio de 1984. Con el fin de promover las relaciones comerciales con Canadá, en marzo del presente año, se firmó el Entendimiento sobre un Marco de Consultas sobre el Comercio y la Inversión (similar al Acuerdo Marco con EU). Las consultas cubren diversas áreas de cooperación, entre las que figuran textiles, productos agropecuarios y

pesqueros, productos automotores, productos minerales y equipo de minería, silvicultura y equipo de procesamiento de recursos forestales, inversiones, coinversiones, transferencia de tecnología y el programa de las maquiladoras, aranceles y el Sistema Generalizado de Preferencias.

Como en otros casos, la integración económica entre México y Estados Unidos se va dando poco a poco, por lo que los avances en las negociaciones comerciales pueden verse, por una parte, como una formalización de la realidad y, por otra, como un acercamiento y un prelude a la firma de un Acuerdo de Libre Comercio. Este constituye, también como en otros casos, la respuesta a los desafíos que están enfrentando los dos países con respecto a la competencia internacional, el posible repunte del proteccionismo y la creación de bloques cerrados al comercio, ante los cuales es necesario asegurar un clima en el que el comercio y la inversión puedan desenvolverse con base en la transparencia y predictibilidad para fomentar su crecimiento.

Es necesario tomar en cuenta que Canadá estará interesado en participar -ya sea directa o indirectamente- en toda negociación que lleven a cabo México y Estados Unidos en relación al Acuerdo de Libre Comercio. Este país está profundamente interesado en las negociaciones sectoriales, en los lapsos para abrir las fronteras, en los cambios sobre la localización industrial, en la apertura de compras gubernamentales, y especialmente en las reglas de origen que se establezcan. De esta manera, Canadá ve su participación en las negociaciones como una manera de participar e influir en el curso que ha de tomar el comercio e inversión en Norteamérica. México debe mantener su interés por un nuevo régimen internacional que ofrezca nuevas posibilidades de expansión para el comercio internacional. Sin embargo, en el aprovechamiento de las ventajas del comercio internacional es necesario tomar en cuenta la integración económica como un medio para lograrlo. Los cambios en las tendencias económicas y

políticas están rebasando el simple proceso de globalización económica. Dichos cambios constituyen la conformación de un nuevo sistema comercial internacional, en donde la formación de bloques económicos se está caracterizando por ser una respuesta a la posibilidad de que se incremente la tendencia proteccionista y que se agote el uso de mecanismos multilaterales, fomentando en cambio el de mecanismos bilaterales. Ante esto, México está replanteando los rumbos que debe seguir su participación en la economía global y la forma de aprovechar exitosamente las ventajas del comercio internacional. El Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y la conformación de un bloque económico norteamericano constituyen precisamente un avance hacia una nueva dirección de la estrategia de apertura económica que el país instrumentó desde 1985.

Los procesos que subyacen a la integración económica norteamericana y al interés por negociar acuerdos bilaterales se acercan a las razones que otros países y regiones tienen ahora para impulsar la creación de bloques comerciales: la resistencia para remover barreras al comercio multilateral, y la posibilidad de un creciente proteccionismo que erosione el comercio internacional y obstaculice las ventajas que éste trae consigo para todas y cada una de las economías.

Sin embargo, no sólo es necesario reconocer las razones que provocan el creciente movimiento hacia la conformación de bloques económicos cerrados y protegidos. Es necesario reconocer también las características que han manifestado cada uno de los procesos de integración. En conjunto, los diversos procesos de integración económica que están sucediendo en el escenario global se caracterizan por ser largos procesos de negociación e instrumentación de acuerdos, en los cuales es necesario considerar una enorme cantidad de temas y aspectos, y en donde cada uno de los pasos que se dan constituye un avance hacia un nivel de mayor integración. En estos procesos sobresale el pragmatismo y la distinción de los fines económicos sobre los políticos: la integración se

vislumbra como el medio fundamental para lograr la competitividad necesaria para participar exitosamente en el comercio internacional, y como un instrumento para crear nuevos y mayores mercados para la exportación y diversificar las fuentes de inversión. El pragmatismo provoca que las diferencias sociales, políticas, culturales y de niveles de desarrollo entre los países no constituyan un obstáculo en la negociación y avance del proceso de integración económica. Finalmente, la integración constituye un marco de referencia para la intervención gubernamental en la economía, de tal manera que el gobierno ya no tiene el mismo papel que antes en el desarrollo económico, pero sí tiene uno fundamental: crear las condiciones para que la economía mexicana pueda prosperar y asegurar el aprovechamiento de las ventajas del comercio internacional y de la integración económica a través del fomento a la competitividad.

III. LA ECONOMIA MEXICANA EN TRANSICION

La economía mexicana se ha transformado radicalmente en los últimos años. La formalización de los vínculos económicos con Estados Unidos a través de un Acuerdo de Libre Comercio reforzará y consolidará los cambios emprendidos en estos años. Sin embargo, muchos sectores de la sociedad han expresado que los cambios que se están gestando no reconocen los rasgos característicos de la estructura económica mexicana, con lo cual se pone en riesgo la viabilidad económica del país.

Este capítulo parte de la tesis de que la estructura económica mexicana se encuentra en un impasse, en el cual todavía no es apropiada para que el país se convierta en una potencia exportadora, pero ya tampoco sirve para el modelo de sustitución de importaciones del pasado. Este no es un problema coyuntural sino estructural. El país se encuentra, por decirlo de alguna manera, en medio de dos aguas: en una orilla se encuentra una estructura productiva orientada a los mercados de exportación, y en la otra una estructura basada en la protección de la industria y el rechazo a la interdependencia. El Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos puede ser la solución para cruzar decididamente a una de esas orillas: la del nuevo modelo de desarrollo basado en la productividad, en el aprovechamiento de economías a escala y en el desarrollo y creación de ventajas comparativas a través de un cambio en la actitud de toda la sociedad, que por supuesto incluya una verdadera cultura empresarial asociada con una fuerza laboral competitiva. A pesar de que las inercias del pasado son fuertes, es poco probable, de cualquier manera, que exista la posibilidad de regresar a la orilla de la que se ha salido. Así, un Acuerdo de Libre Comercio aceleraría el proceso y permitiría que los fenómenos de "integración silenciosa", que se están gestando, se canalizaran formalmente para reportar el mayor beneficio posible para el país.

Por todo ello, vale la pena revisar cuidadosamente la historia económica reciente del país, en especial señalando la estructura legada por 40 años de una estrategia de sustitución de importaciones, el fenómeno de "integración silenciosa" en la frontera norte y la evolución reciente de la economía a partir de la apertura comercial de los ochenta.

EL LEGADO DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR

Desajustes en la planta productiva nacional

El acelerado crecimiento que México experimentó desde 1940 hasta 1982 ha sido objeto de múltiples estudios y debates. Dentro de este periodo, las décadas de los cincuenta y sesenta han recibido una atención particular, ya que son los años en que se sientan las bases de la estructura productiva del país. En esos años se dio un crecimiento sostenido del producto interno, una estabilidad notable en las finanzas públicas y el establecimiento de una planta productiva sustitutiva de importaciones.

El Desarrollo Estabilizador, desde el punto de vista económico, puede caracterizarse por: 1) la asignación selectiva de recursos financieros y de infraestructura en favor del desarrollo industrial; 2) una política impositiva de promoción al sector industrial a través de exenciones; 3) una política de precios subsidiados para los bienes generados por el sector público, sobre todo aquellos proporcionados al sector industrial; 4) una política comercial proteccionista que benefició al sector sustitutivo de importaciones; y 5) un control estricto del gasto público y una estabilidad en la paridad real del tipo de cambio.

La asignación de recursos en favor de la industria manufacturera se hizo por dos vías: a través de la canalización de créditos preferenciales por medio de

Nacional Financiera y la banca comercial, y de inversiones públicas en obras de infraestructura vinculadas con la industria. Nacional Financiera fue durante esos años la principal intermediaria de los préstamos obtenidos del exterior, destinando más del 50 por ciento de sus créditos a las industrias básicas (petróleo, energía eléctrica, hierro y acero, transportes, cemento y materiales para la construcción, metales no ferrosos y minería). En la banca comercial se instituyó una política de control selectivo de crédito que consistió en una obligación de destinar porcentajes mínimos de la cartera bancaria a inversiones industriales que, de no ser cubiertos, debían ser sustituidos por efectivo o bonos gubernamentales de bajo rendimiento. Durante esos años los gastos de inversión en infraestructura crecieron respecto a la inversión pública total, se facilitó el acceso a combustibles y energía eléctrica para las industrias (con frecuencia a precios subsidiados), además de tenderse una red carretera y de transporte ferroviario para el desarrollo de la industria nacional con miras a satisfacer las demandas del mercado interno, sobre todo en las grandes concentraciones urbanas.

En virtud de la política impositiva de promoción a la industria, las industrias "nuevas y necesarias" recibieron, de acuerdo a las características de sus productos, exenciones del impuesto sobre la renta, importación, ingresos mercantiles y exportación por periodos de hasta 10 años. La famosa Regla 14 permitía la importación de maquinaria, para la expansión de una planta a muy bajas tasas arancelarias, lo cual equivalía a una reducción en el precio relativo de los bienes de capital importados. Esto tuvo el efecto de que para principios de los setenta, las materias primas, los bienes intermedios y los bienes de capital aumentaron su participación en las importaciones de forma significativa, con lo que la industria nacional se concentró más bien en la producción de bienes de consumo final.

Aunado a la política impositiva, se dieron generosos subsidios en los precios de bienes proporcionados por el sector público. Los subsidios implícitos al cobrar a la industria el combustible por debajo de los precios internacionales y la electricidad y el transporte ferroviario por debajo de su costo de producción, ascendieron a alrededor del cinco por ciento del PIB anual de mediados de los sesenta a los setenta. Este enorme subsidio se tradujo directamente en beneficios para las industrias, sobre todo manufactureras, que hacían uso de estos bienes y servicios.

La política comercial proteccionista jugó un papel fundamental durante el Desarrollo Estabilizador. Los aranceles que anteriormente tenían un fin meramente recaudatorio, pasaron a convertirse en los principales instrumentos de la protección industrial; además, se establecieron cuotas, permisos previos o licencias a la importación, así como precios oficiales fijados por la autoridad hacendaria para los productos de comercio exterior. Las licencias de importación fueron establecidas con el argumento de proteger a las industrias nacientes producto del modelo de desarrollo, con lo que, mientras en 1947 apenas el uno por ciento de los bienes importados estaban sujetos a control, para 1966 el 60 por ciento de las fracciones arancelarias requerían de permisos previos, y para mediados de los setenta se llegó a más del 80 por ciento.

La idea de sustitución de importaciones consistió en restringir la entrada de ciertos productos al país para que la demanda que de todas maneras existía llevara a que empresarios nacionales produjeran los bienes, sobre todo de consumo final, sin importar que fuera a costos mayores que en el exterior. La ventaja de seguir este tipo de política, se pensó, estribaba en que así se podían corregir fácilmente las crisis de balanza de pagos, obtener una recaudación adicional, pero sobre todo, proteger a la industria "infante" para que tuviera un clima apropiado en el que se fortalecería y crecería, para luego competir en los

mercados internacionales.

Paradójicamente, la protección llevó a que, en lugar de que las industrias sustitutivas de importaciones se convirtieran en empresas tan productivas como las del exterior, se volvieran empresas de tamaño mediano, con altos costos unitarios. Por una parte, la limitada demanda interna, condicionada de manera importante por la distribución del ingreso, hizo que las empresas no alcanzaran los tamaños apropiados para aprovechar las economías de escala. Por la otra, debido a que muchos insumos estratégicos no se encontraban en el país, las industrias nacientes debían importarlos, incrementándose así la dependencia con respecto al exterior. Además, el efecto de las tarifas fue equivalente a un impuesto virtual sobre las exportaciones, pues el cambio en el precio relativo provocado por las barreras externas hacía más redituable invertir en los sectores sustitutivos de importaciones.¹ Así, la política comercial respondía a una concepción específica del desarrollo económico, vinculada estrechamente a la idea de nacionalismo e independencia, y a la generación de una capacidad industrial propia.

Otro efecto distorsionante de la política comercial del Desarrollo Estabilizador lo constituyó el hecho de que se restringiera la importación selectivamente, de manera tal que la industria nacional sólo generó ciertos tipos de bienes de consumo final, importando la mayor parte de los bienes intermedios y de capital. Se observó, además, un alto grado de protección en sectores con un elevado uso de recursos naturales o de mano de obra -que eran factores abundantes en México- y que se esperaba que fueran exportados, tales como alimentos, bebidas, tabaco, textiles, vestido y zapatos. Este efecto de protección se vio acentuado en la medida en que la estructura arancelaria favorecía el uso de tecnologías intensivas en capital -en particular, intensivas en bienes de capital importados-, pero que se orientaban a la generación de productos de consumo final en el mercado interno protegido.

Por último, el control del gasto público y la relativa estabilidad en el tipo de cambio real permitieron que la industria nacional se desarrollara en un ambiente macroeconómico estable. Por una parte, el control del gasto público fue relativamente efectivo durante todos estos años, logrando conservar, hasta 1972, un déficit del sector público de menos de dos por ciento del PIB; además, el déficit en la balanza de pagos se mantuvo muy estable, sobre todo entre 1960 y 1972 en que se sostuvo, excluyendo las amortizaciones inflacionarias de capital sobre la deuda pública externa, en alrededor de 2.3 por ciento del PIB. La estabilidad en el déficit en la balanza de pagos implicó que el tipo de cambio real mantuviera una clara tendencia central, subvaluándose ligeramente de 1954 a 1963 y de ahí teniendo una ligera sobrevaluación hasta 1971.

Desajustes en los mercados de factores

De la discusión de las políticas del Desarrollo Estabilizador resulta que el principal legado de este periodo lo constituye el tipo de estructura de la planta productiva orientada fundamentalmente hacia la sustitución de importaciones y sesgada en favor de ciertas industrias y ciertos factores de producción. Para poder entender en toda su dimensión el tipo de desajustes que se encuentran presentes todavía hoy en día, se discuten en esta sección los sesgos que generó el modelo de desarrollo y sus implicaciones sobre el posible éxito del nuevo modelo basado en la inserción en los mercados internacionales. Se pueden distinguir cinco sesgos fundamentales: 1) anti-agrícola, 2) anti-exportador, 3) anti-capital extranjero, 4) anti-regional y 5) anti-mano de obra.

El sesgo anti-agrícola se debió a la desprotección efectiva de este sector respecto de otros sectores de la economía, sobre todo las manufacturas sustitutivas de importaciones. Mientras que durante las décadas de los cincuenta y

sesenta la agricultura constituyó una importante fuente de divisas para financiar la industrialización incipiente, en la década de los ochenta México se convirtió en un importador neto de alimentos, llegando a importar en 1989, 100 millones de toneladas de grano, la mayor parte de Estados Unidos. En 1950, más del 40 por ciento de las exportaciones mexicanas estuvieron constituidas solamente por algodón, café y azúcar; en 1986 estos productos constituyeron tan sólo el 2.8 por ciento.² En los granos básicos se observa una situación similar, en cuanto que la producción per cápita de maíz, frijol y trigo se incrementa sustancialmente a partir de 1940, llegando a su cúspide en los sesenta, exportándose incluso volúmenes considerables, pero decae significativamente en los setenta. El menor dinamismo que se observó obedeció además a factores de tipo estructural relacionados con el hecho de que la agricultura fue conceptualizada como una fuente de apoyo y subsidio al desarrollo industrial. Mientras que los precios de los bienes agrícolas observaron comportamientos dinámicos en los mercados internacionales, en México se establecieron precios oficiales para muchos de los productos, de manera tal que los alimentos fueran más baratos para los centros de consumo en las grandes concentraciones urbanas. Este deterioro en los precios se mostró de manera marcada a partir de 1950, tanto en términos reales como respecto a los precios internacionales, y la caída se aceleró al final de los sesenta. Esto significó un subsidio en las ciudades que abarató el costo de la mano de obra para la industria protegida. Además, debido a la depresión en el campo, se dio un fenómeno sin precedentes de migración campo-ciudad, provocando que los precios de la mano de obra para las industrias que abastecían los centros de consumo fueran aún menores.

El sesgo anti-exportador depende fundamentalmente del tipo de tecnologías y de industrias que fueron incentivadas por la estructura de protección. Debido a que se permitió la importación de bienes de capital con aranceles muy

bajos para el sector industrial, las empresas buscaron ocupar sectores industriales y tecnologías en las que se utilizara el capital de manera intensiva, pues era un factor de producción relativamente barato. Pero como la ventaja comparativa del país para competir en el exterior radicó -y todavía radica en gran medida- en una mano de obra barata y abundante, las industrias intensivas en capital no fueron capaces de competir en los mercados internacionales y, protegidas por los altos aranceles, comercializaron sus productos en los mercados domésticos. Gradualmente y debido a la protección, los sectores sustitutos de importaciones se convirtieron en los más rentables, de ahí que los inversionistas mexicanos se olvidaran de los mercados internacionales. Como se verá, de hecho fueron algunas empresas transnacionales las que llegaron a exportar volúmenes significativos durante este periodo.

El sesgo en contra de la inversión extranjera no fue tanto una característica, sino una respuesta tardía del Desarrollo Estabilizador a las deformaciones propiciadas por el mismo modelo de desarrollo sobre las empresas multinacionales y al poder económico que éstas concentraron. A pesar de que la inversión extranjera directa experimentó un incremento excepcional, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, la inversión fue restringida de acuerdo a las decisiones gubernamentales de corte nacionalista, dejando sectores clave en manos del sector público y el sector privado nacional,³ y limitando los porcentajes máximos de propiedad extranjera de las empresas en distintos sectores. Sin embargo, debido 1) a la particular estructura de estímulos indirectos del modelo de desarrollo; 2) al bajo nivel impositivo al capital y a su rendimiento; 3) al financiamiento poco riesgoso del sistema financiero para los proyectos industriales; 4) al proteccionismo generalizado; y 5) al subsidio en el precio relativo de los bienes de capital, la inversión extranjera fue, hasta la década de los ochenta, muy redituable. Por otra parte, las empresas con participación extranjera

tendieron a concentrarse en la producción para el mercado interno cautivo, y no para la exportación, siguiendo las reglas que se derivaban del modelo sustitutivo de importaciones.

Para principios de los setenta, había una impresión generalizada de que el marco regulatorio de las empresas multinacionales debía ser modificado, ya que se estaba perdiendo el control de importantes sectores de la economía. Con esa preocupación en mente, en 1972 se estableció el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, y en 1973 se promulgó la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera que estableció el Registro Nacional de Inversión Extranjera. Esta ley reglamentó claramente el precepto constitucional de la propiedad exclusivamente estatal del petróleo, la petroquímica básica, la energía nuclear, la electricidad, los ferrocarriles, teléfonos y telégrafos, así como parte de la minería. Además, se reservaba la televisión, la radio, las comunicaciones, la distribución de gasolina y la transportación aérea y marítima a capitales cien por ciento mexicanos. Se dispuso el límite de 49 por ciento de propiedad extranjera en todas las otras áreas, aunque se señalaron algunas excepciones con un amplio margen discrecional para la Comisión Nacional de Inversión Extranjera.

A pesar de estos esfuerzos, la legislación no tuvo el efecto que se esperaba. Por una parte, se observó una marcada preeminencia de ciertos grupos privados mexicanos que eran los únicos capaces de participar conjuntamente con capital extranjero con lo que, si bien se redujo la dependencia del exterior, se aumentó el poder de dichos grupos. Por otra parte, la nueva ley desincentivó al pequeño inversionista extranjero, ya que los trámites para invertir en México no les resultaban costeables, por lo que la inversión extranjera continuó concentrada en grandes empresas multinacionales. Por último, la ley dio amplios poderes discrecionales a la Comisión de Inversiones Extranjeras, lo cual impidió un

proceso transparente, además de crear importantes cotos de poder en ciertas Secretarías.

El sesgo anti-mano de obra fue un resultado directo de todos los sesgos anteriores. Los sectores exportadores, que explotaban la ventaja comparativa de una mano de obra barata, fueron efectivamente desincentivados por las barreras arancelarias en sus insumos y la redituabilidad relativa mayor de los sectores sustitutivos de importaciones; el sesgo anti-agrícola provocó que el campo fuera un expulsor neto de fuerza de trabajo, que tenía que migrar hacia las ciudades o ilegalmente a Estados Unidos, reforzando aún más los efectos de desocupación de mano de obra; el sesgo anti-capital extranjero nunca fue efectivo para generar industrias que crearan empleos masivamente (excepto en el caso de la industria maquiladora, que se tratará más adelante); y los rasgos centrales del modelo de desarrollo otorgaban relativamente más incentivos al capital que al trabajo. A fin de cuentas, los sesgos en favor de tecnologías intensivas en capital, condujeron al desempleo urbano y rural y a la intensificación de los flujos migratorios hacia Estados Unidos en busca de empleo. Además, se generó una disparidad enorme entre las condiciones de vida de los trabajadores calificados y los no calificados.

Por último, el modelo de desarrollo llevó a una concentración de la actividad productiva en los grandes centros de consumo urbano (Monterrey, Guadalajara y la Ciudad de México), junto con un deterioro significativo de las condiciones de vida en otras regiones, sobre todo en el campo, reforzado por el sesgo anti-agrícola. Este fenómeno se constituyó en el sesgo anti-regional del desarrollo estabilizador. Una vez que el proceso de industrialización basado en la producción de bienes de consumo final para los núcleos urbanos se puso en marcha, se crearon inercias que retroalimentaron el proceso y concentraron la actividad industrial, productiva y de consumo, deprimiendo aún más la de las otras regiones, sobre todo en el medio rural.

La concentración coincide claramente con el periodo del Desarrollo Estabilizador.⁴ Al conformarse una planta industrial con tecnologías inadecuadas para la dotación relativa de recursos existentes, con precios relativos entre sectores industriales que discriminaban en favor de las ganancias oligopólicas, centrada en el consumo final antes que en el intermedio, y que no alcanzaba escalas adecuadas de producción, dicha planta industrial sólo podía sobrevivir con la protección arancelaria y la explotación de los mercados domésticos concentrados en las ciudades. Así, las industrias tendieron a ubicarse lo más cerca posible a los centros de consumo nacionales, buscando minimizar los costos de transporte de los bienes de consumo. Las tarifas diferenciales del transporte ferroviario por kilómetro recorrido, que eran menores para las materias primas que para los bienes terminados, acentuaron todavía más esta tendencia al subsidiar virtualmente a industrias que se ubicaran lejos de las fuentes de materias primas.

Este proceso se volvió acumulativo ya que, al concentrarse las industrias en las zonas de consumo, se generaron externalidades positivas para las nuevas industrias que también se establecieran ahí. Las externalidades provenían de que, al darse una mayor concentración, se lograron obtener menores costos de transporte, mayores escalas, y una mayor importancia relativa del sector manufacturero. El proceso se volvió circular, retroalimentándose hasta alcanzar un límite dado por la capacidad de expansión de la industria nacional y la demanda condicionada por la distribución del ingreso. En México el límite quedó establecido de manera fundamental por el segundo factor.

Desajustes distributivos

El modelo de desarrollo seguido durante las décadas anteriores no sólo tuvo efectos negativos en cuanto al desperdicio de recursos productivos, debido a

que incentivó una asignación ineficiente de factores, sino que no motivó cambios distributivos importantes.

Durante el periodo que va de 1933 a 1982 el país creció a ritmos sostenidos en promedio de 6.3 por ciento, pero este crecimiento parece haber tenido efectos prácticamente nulos sobre la estructura de la distribución del ingreso. Según los datos disponibles, de 1950 (año para el que se tienen los datos más antiguos) hasta 1977, los cambios en la distribución familiar del ingreso favorecen a los grupos de ingresos medios en detrimento de los grupos de ingresos altos y bajos.⁵ Si se utiliza uno de los indicadores más comunes para evaluar la inequidad en la distribución del ingreso, el índice de Gini,⁶ se observa que éste se mantiene casi igual a lo largo de este periodo, presentando un valor de .519 en 1950; .488 en 1956; .459 en 1958; .538 en 1963; .530 en 1968; y .487 en 1977. Estos datos se pueden comparar con índices mucho menos inequitativos como, por ejemplo, el de .362 en Corea del Sur, .384 en India, .308 en España, o .304 en Yugoslavia. La desigualdad en México es pues muy marcada, y no se ha reducido durante los últimos 40 años de desarrollo económico y crecimiento.

La inequidad en la distribución del ingreso en México no se debe al fenómeno de crecimiento per se, sino al modelo específico de desarrollo y crecimiento que se siguió. A diferencia del caso de México, existen varias experiencias internacionales en las que los países en cuestión han logrado conjugar altas tasas de crecimiento económico con mejorías significativas en la distribución del ingreso, utilizando estrategias de desarrollo radicalmente distintas a las de México. Es importante, si se quiere tener una nueva fase de crecimiento con mayor equidad, identificar los elementos que contribuyeron a este fenómeno en dichos países.

En Taiwán, el caso más conocido de un país en crecimiento con un alto grado de igualdad, fueron tres ingredientes los que permitieron que,

simultáneamente al crecimiento, la distribución del ingreso fuera más equitativa. Primero se llevó a cabo una reforma agraria con la que se modificó de una vez por todas la concentración en la tenencia de la tierra. Segundo, después de un corto periodo de sustitución de importaciones, se procedió con una estrategia de crecimiento orientada a las exportaciones y los mercados internacionales, aprovechando tecnologías de uso intensivo de mano de obra. Tercero, se logró evitar la concentración industrial, de manera que los aumentos en productividad de la mano de obra que llevaron a la desocupación de los trabajadores del campo, pudieron ser absorbidos por la industria a todo lo largo del territorio de manera descentralizada.

Los elementos del patrón de Taiwán se han visto confirmados en diversos países asiáticos, sobre todo en Corea del Sur y Japón. En particular, la temprana reforma agraria en los tres países parece haber sido decisiva para el éxito ulterior del resto de las políticas, en particular para la estabilización macroeconómica y la coherencia en el manejo del tipo de cambio. En el caso de Japón, la reforma agraria fue posible porque, después de la Segunda Guerra Mundial, las autoridades estadounidenses partieron del supuesto de que los terratenientes habían apoyado al militarismo japonés. Mientras que en 1936 el 27 por ciento del campesinado arrendaba todas las tierras que cultivaba, y el 42 por ciento lo hacía sólo en parte, después de las reformas los campesinos se convirtieron casi totalmente en pequeños propietarios. En Corea, la reforma agraria practicada en 1946 se basó en gran medida en el despojo de japoneses y sus aliados, quienes concentraban una proporción importante del terreno cultivable -antes de la reforma, el 49 por ciento de la tierra era arrendada y el 35 por ciento de los campesinos eran medieros. Con la reforma, se creó un grupo de pequeños campesinos prósperos que brindaron su apoyo al nuevo gobierno. En Taiwán, el 44 por ciento de la tierra era arrendada; esta cifra, tan sólo cinco años después de

la reforma, disminuyó al 15 por ciento.

Respecto a la política de comercio exterior orientada a las exportaciones, estos tres países mantuvieron su competitividad con una combinación de política de tipo de cambio e incentivos a las exportaciones. Por medio de incentivos fiscales, se promovieron inicialmente manufacturas con uso intensivo en mano de obra, y después intensivas en capital. En especial se utilizó el descuento sobre los aranceles y las materias primas importadas para la producción de los exportadores y la aplicación de impuestos muy bajos. Asimismo, el sector agrícola no fue desprotegido respecto al industrial, conservándose barreras arancelarias relativamente altas. El tipo de cambio real se mantuvo a niveles realistas, y cuando llegó a sobrevaluarse, se devaluó inmediatamente o se dieron mayores subsidios a la exportación.

Por último, el precio de las materias primas se mantuvo en niveles similares a los internacionales, para asegurarse que las empresas pudieran competir de manera eficaz con empresas extranjeras de precios y tecnologías similares. De hecho, la política comercial de estos países estuvo muy lejos de una situación de mercado libre, dando lugar a una intervención gubernamental importante. No es sino hasta fechas muy recientes, sobre todo en el caso de Corea, que se puede hablar de una liberalización y apertura al comercio internacional, lo cual se presenta en franco contraste con los lugares comunes respecto al éxito de estos países fundado en un supuesto laissez-faire.

La política comercial permitió el pleno uso de las ventajas comparativas y de las economías de escala, lo que favoreció el proceso de absorción de los excedentes de mano de obra del sector agrícola en la industria manufacturera emergente. Este proceso de desplazamiento de mano de obra del sector agrícola al sector manufacturero evitó el desempleo y contribuyó en forma positiva a la distribución del ingreso. En pocos años, el exceso de mano de obra se convirtió en

escasez relativa, lo cual, aunado a los aumentos de productividad que acompañaron al avance industrial, a través de la incorporación de tecnologías cada vez más avanzadas y procesos más intensivos en el uso de capital, favorecieron el aumento significativo en los salarios reales sin deteriorar la distribución del ingreso.

En México, en cambio, la concentración del ingreso hizo que la demanda derivada por las ganancias fruto de la industrialización incipiente se concentrara en bienes de importación de tipo suntuario, y no en bienes manufacturados de consumo masivo, lo que hubiera permitido que la industria nacional alcanzara escalas suficientemente grandes para operar tan productivamente como empresas afines en otros países. La limitada dimensión del mercado mexicano para ciertos productos fue, no sólo una característica inherente al país, sino una consecuencia de la inequitativa distribución del ingreso. Al no alcanzar las escalas adecuadas, la industria "infante" manufacturera nacional se vio condenada a sobrevivir sólo en la medida que estuviera protegida, sin poder vislumbrar la posibilidad de competir eventualmente en los mercados internacionales.

Recientemente se han examinado las experiencias históricas de diversos países en cuanto a la capacidad que tuvieron para industrializarse a partir de los beneficios generados inicialmente por aumentos en la productividad agrícola o nuevos mercados de exportación para materias primas. Se encontró que un determinante clave en el surgimiento de la industrialización es el que la demanda sea tal, que el poder de compra se concentre en las manos de los consumidores de manufacturas. Así, se observó que en Taiwán la demanda de productos manufactureros por parte de los campesinos jugó un papel fundamental en la conformación de la industria; en Estados Unidos, el desarrollo del sector manufacturero durante el siglo pasado parece que obedeció a la peculiar composición de la demanda por manufacturas de parte de una clase media

numerosa, relativamente homogénea, compuesta por granjeros con tierra, que permitieron que los productores se concentraran en ofrecer productos más o menos estandarizados; en Colombia, el "boom" de exportaciones de café de 1880 a 1915 generó un efecto de industrialización incipiente debido a que la producción de café se llevaba a cabo en pequeñas plantaciones familiares propiedad de los campesinos más pobres que, al obtener ganancias extraordinarias, las gastaron en manufacturas domésticas y no en bienes suntuarios de importación.

Así, la composición de la demanda local -y no necesariamente la demanda de los mercados internacionales- puede ser fundamental en el primer paso de industrialización de los países, conformando una particular estructura industrial y una cierta elección de técnicas de producción. Más aún, la demanda local se encuentra íntimamente relacionada con la estructura social y de tenencia de la tierra presente en el campo. En la medida que existen barreras al comercio que van desde altos costos de transporte, pasando por las dificultades para penetrar los mercados extranjeros, e incluyendo por supuesto diversas formas de proteccionismo, el efecto de la industrialización inicial inducida por los mercados locales puede ser decisivo en la conformación posterior de una planta productiva competitiva y de escalas adecuadas.

La inequidad en la distribución del ingreso ha generado en México, además, problemas de estabilidad macroeconómica que a su vez han afectado a la industria nacional en forma desfavorable. Recientemente se ha escrito sobre los ciclos de políticas "populistas" en América Latina en los cuales, debido fundamentalmente a la presencia de grandes grupos urbanos muy pobres, los gobiernos se han visto forzados a optar por políticas monetarias expansionistas con una gran presencia del sector público como satisfactor distributivo de necesidades esenciales, ya que estos grupos constituyen su base de legitimidad. Esto ha generado consiguientemente un fuerte déficit fiscal, incrementos

transitorios en las remuneraciones a los trabajadores organizados no respaldadas por incrementos en la productividad y depresión del sector exportador, además de presiones por el déficit en la balanza de pagos, que llevan a agotar las reservas internacionales con una consecuente devaluación y espirales inflacionarias que desestabilizan a la economía.

El detonador de todo el proceso del ciclo populista, que se ha documentado claramente en distintas instancias históricas en países latinoamericanos,⁷ es un problema distributivo no resuelto, ya que la sociedad no ha encontrado una norma de distribución que permita que los sectores sustitutos de importaciones, que emplean a la gran mayoría de los trabajadores urbanos, equilibren sus intereses respecto a los trabajadores de los sectores exportadores y los pequeños agricultores. Es decir, el proceso de gasto público se inicia en la medida en que el gobierno necesita elevar los niveles de vida de los trabajadores urbanos que constituyen su base de apoyo político. Aunque el aumento de los salarios que se logra con la política expansionista es transitorio, la urgencia de la presión política hace que los gobiernos tengan una visión de corto plazo. La tendencia a que suceda este fenómeno es aún mayor en la medida que los sectores urbanos de trabajadores organizados sean políticamente muy importantes, mientras que la población agrícola y los sectores exportadores sean débiles o se encuentren mal organizados.

Es interesante observar que en el caso de los países del este asiático, en particular en Japón, Corea del Sur y Taiwán, este fenómeno no se presentó, probablemente porque el conflicto distributivo no existía, además de que el crecimiento favoreció la mejoría en la distribución del ingreso antes que perpetrar las desigualdades, como parece haber sucedido en la mayor parte de los países de América Latina.

LA "INTEGRACION SILENCIOSA" CON ESTADOS UNIDOS

La relación entre México y Estados Unidos ha estado siempre caracterizada por una interrelación profunda, mucho mayor en ocasiones de lo que ambas partes han estado dispuestas a reconocer. Los problemas de estabilidad política y crisis económica en México han ocupado siempre un lugar importante dentro de las preocupaciones de política exterior de Estados Unidos. Los fenómenos del narcotráfico y la migración de indocumentados tienen claramente implicaciones binacionales. Procesos domésticos como la posible suspensión de pagos por concepto de deuda externa, la fuga de capitales o la inversión extranjera directa en México por parte de empresas norteamericanas, afectan profundamente al otro país. Todos estos fenómenos sólo pueden entenderse desde el punto de vista de la interrelación de ambos países y economías. Dando por sentados los acuerdos y arreglos institucionales que se comentaron en el Capítulo II, esta sección pretende mostrar un panorama amplio de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos, resaltando la idea de que existe de facto una "integración silenciosa" -que esos arreglos institucionales reconocen y buscan formalizar para beneficio del país- en la que cada día la frontera constituye una barrera más permeable y menos restrictiva entre los dos países. Se examinan, para ello, la relación comercial con Estados Unidos y los fenómenos recientes de intercambio en la frontera.

La relación comercial bilateral

La vecindad con Estados Unidos ha llevado a que, a lo largo de la historia reciente, el desempeño económico de México se encuentre íntimamente relacionado con el de su vecino del norte. La dependencia de las exportaciones

mexicanas respecto al mercado estadounidense es tan marcada que, en los últimos años, el factor que más incidió en la evolución de las exportaciones mexicanas fue el Producto Nacional Bruto (PNB) de Estados Unidos. Se ha encontrado que la elasticidad de las exportaciones mexicanas con respecto al ingreso de Estados Unidos es muy grande; se observa, además, una tendencia a que ésta aumente a lo largo del tiempo⁸ debido a que las exportaciones han cambiado en su composición de manera muy significativa, adquiriendo una importancia fundamental las manufacturas.

La recomposición de la que se está hablando no podría ser más radical. El valor de las manufacturas exportadas creció de 1982 a 1986 a una tasa promedio anual de 20 por ciento, resaltando en particular los renglones correspondientes a automóviles (76.11 por ciento anual), motores (25.13), partes para motores (18.79), radios (33.32), equipo eléctrico de distribución (24.91) y muebles (27.98). Esto significó que, mientras que las manufacturas mexicanas representaban el 3.78 por ciento de las importaciones de Estados Unidos en 1982, en 1986 fue el 4.31 por ciento.

Desde el punto de vista sectorial, para 1986 la estructura de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, como se ve en el Cuadro 1, muestra que los grupos de productos más importantes en términos de su proporción respecto a las exportaciones totales son la maquinaria, en particular la de generación de electricidad, la de telecomunicaciones y los aparatos, partes y componentes eléctricos; el petróleo crudo; las frutas y legumbres y el equipo de transporte. Por otra parte, como se aprecia en el mismo cuadro, la importancia del comercio de México con respecto a las importaciones totales de Estados Unidos es relativamente mayor en ciertos sectores como la maquinaria, en particular la de telecomunicaciones y la de partes y componentes eléctricos, y el equipo de transporte.

Cuadro 1
Exportaciones de México en relación a las importaciones de Estados Unidos
Productos seleccionados
Millones de dólares
1986

PRODUCTO SELECCIONADO	A	B	C	D	E
	IMPORTAC. TOTALES DE E.U.	COMP. DE MEX. A E.U.	EXPORTAC. DE MEX. A E.U.	COMP.	A/C
Comida y animales	20803	5.62%	2202	12.73%	10.59%
frutas y legum.	4200	1.14%	870	5.03%	20.71%
Café	4293	1.16%	578	3.34%	13.46%
Bebidas y tabaco	3866	1.04%	186	1.08%	4.81%
Bases de papel	1547	0.42%	540	3.12%	34.91%
Petróleo crudo	22721	6.14%	3261	18.85%	14.35%
Productos químicos	15001	4.05%	461	2.66%	3.07%
Bienes manufacturados	48826	13.20%	1584	9.16%	3.24%
Hierro y acero	8168	2.21%	177	1.02%	2.17%
Maquinaria	87549	23.66%	6531	37.75%	7.46%
Generac. de electr.	9802	2.65%	1083	6.26%	11.05%
Telecomunicaciones	20720	5.60%	1463	8.46%	7.06%
Equipo eléctrico	20155	5.45%	2235	12.92%	11.09%
Equipo de transporte	74013	20.01%	1148	6.64%	1.55%
Ropa	17288	4.67%	321	1.86%	1.86%
Calzado	6473	1.75%	80	0.46%	1.24%
Otros	71874	19.43%	988	5.71%	1.37%
TOTAL	369961	100.00%	17302	100.00%	4.68%

COMP. Composición porcentual

FUENTE: Elaborado por CIDAC con datos de U.S. Bureau of the Census

Las implicaciones para la política comercial mexicana que se desprenden de estas tendencias, son que la evolución de las exportaciones mexicanas depende fundamentalmente de cómo se comporten las que se dirigen al vecino del norte. Además, si continúa la tendencia de recomposición de las exportaciones, alejándose del predominio de materias primas (petróleo) en favor de bienes manufacturados, la elasticidad del ingreso seguirá aumentando y el sector exportador dependerá más de los comportamientos cíclicos del producto en Estados Unidos. En vista de que el nuevo modelo de desarrollo se funda específicamente en el comportamiento del sector exportador, es claro que gran parte del éxito del proyecto económico depende de cómo se pueda asegurar que la demanda estadounidense adquiera estabilidad y confiabilidad. En la medida que las restricciones en la frontera sean menores, como de hecho lo han venido siendo en los últimos años, se puede observar una integración vertical de industrias nacionales que se van asociando con empresas norteamericanas, o filiales de transnacionales que realizan etapas importantes del proceso de producción global en México. Esta nueva relación comercial emergente es el rasgo más importante del fenómeno de "integración silenciosa".

El principal obstáculo que existe en este momento para una mejor armonización de la política comercial de México y el comportamiento de la economía de Estados Unidos es, por una parte, la estructura arancelaria norteamericana que no favorece ciertos productos en los que México tiene claras ventajas comparativas, y el riesgo siempre presente de que surja una ola de proteccionismo norteamericano.

Si bien es cierto que la economía de Estados Unidos es una de las más abiertas del mundo, con un arancel promedio, después de la ronda de negociaciones del GATT de Tokio, de menos de 3.6 por ciento, la protección

muestra, sin embargo, una composición especialmente severa para los productos agrícolas y las manufacturas intensivas en trabajo. Este tipo de protección se presenta primordialmente no en forma de tarifas altas, sino en lo que ha venido a ser conocido como barreras no arancelarias

Se ha estimado que el 14.5 por ciento del valor de las exportaciones no petroleras mexicanas a Estados Unidos están sujetas a algún tipo de barrera no arancelaria. El porcentaje calculado para las exportaciones brasileñas, argentinas y chilenas, en contraste, fue de 26.1, 33.6 y 11.8 por ciento respectivamente. En este sentido, las exportaciones mexicanas resienten la estructura de protección de Estados Unidos más que las chilenas, pero menos que las de Argentina y Brasil.

En términos agregados, éstas parecen no ser barreras demasiado restrictivas, pero si se examinan las barreras no arancelarias desde el punto de vista sectorial, hay varios productos de exportación vitales para el comercio de México y que se encuentran cubiertos por las restricciones, por ejemplo el hierro, el acero, los hilados y los textiles, que tienen barreras en un 75 por ciento; las prendas de vestir en 88 por ciento; las materias primas agrícolas 34 por ciento; los productos alimenticios 26 por ciento; y las sustancias químicas 22 por ciento. En este sentido, la eliminación de la estructura arancelaria podría generar efectos positivos muy significativos para las exportaciones mexicanas. En una simulación que se hizo a este respecto,⁹ se calculó que si se eliminaran todas las barreras no arancelarias que tiene Estados Unidos, las exportaciones mexicanas a Estados Unidos se verían incrementadas en el sector agrícola en por lo menos 2.4 por ciento, y en el sector industrial en 12.8 por ciento.

Desarrollos de interacción en la frontera norte

Se pueden señalar básicamente cinco dimensiones en la relación México-Estados Unidos que inciden directamente sobre la región fronteriza de ambos países. Estas relaciones son esencialmente de tipo económico, aunque, por supuesto, existen dimensiones adicionales en lo que respecta a las interacciones culturales, étnicas o sociales de distinto tipo que se generan en la zona fronteriza. Las dimensiones de las que se está hablando son: 1) el intercambio de bienes y servicios; 2) la evolución de la industria maquiladora; 3) los flujos migratorios y las remesas de los trabajadores; 4) los flujos de capital; y 5) la tecnología transferida. Todas ellas muestran de una manera u otra que el fenómeno de "integración silenciosa" se encuentra en un avance considerable. Se examina cada una a continuación.

1. Intercambio de bienes y servicios

Respecto al intercambio de bienes y servicios, y recapitulando a partir de las observaciones de la sección anterior, cabe señalar que: a) el comercio mexicano está concentrado en el mercado de Estados Unidos, y México por su parte es un socio comercial de importancia para ese país; b) las tendencias en el crecimiento de las exportaciones manufactureras hacen pensar que la dependencia con respecto a los mercados estadounidenses va a ser cada vez mayor; c) existen ciertos sectores específicos en los que las exportaciones mexicanas tienen un peso relativo muy importante; d) existen ciertos sectores como textiles y acero, por ejemplo, en los que el peso relativo de México es mínimo; y e) aunque Estados Unidos es un país relativamente abierto, su estructura de protección es poco favorable para ciertos productos mexicanos de

exportación.

Adicionalmente a estas observaciones y centrándose específicamente en la relación fronteriza, vale la pena mencionar que, como la mayor parte del comercio exterior mexicano se hace a través de las redes de infraestructura terrestre (exceptuando, por supuesto, el comercio de petróleo que se encuentra concentrado en los puertos de Ciudad del Carmen, Coatzacoalcos y Salina Cruz), la franja fronteriza es muy importante en cuanto a los efectos multiplicadores provocados por el flujo de los bienes de exportación e importación que pasan por ahí. Según los datos aduanales con que se cuenta, el 50 por ciento del valor de las exportaciones y el 55 por ciento del de las importaciones cruzan por las aduanas de los estados fronterizos.

2. Evolución de la industria maquiladora.

En contraste con la disminución en la actividad económica a partir de 1982, la industria maquiladora se ha convertido en uno de los sectores más dinámicos de la economía, generando cerca del 10 por ciento de los empleos del país y concentrándose mayoritariamente en la franja fronteriza. La manera de hacer negocios de la industria maquiladora, y las vinculaciones que establece con la industria norteamericana, son rasgos definitivos de la "integración silenciosa". Como se muestra en el Cuadro 2, las cifras de empleos, establecimientos y valor agregado de la industria maquiladora hablan por sí solas, ya que denotan un crecimiento acelerado y un peso relativo cada vez mayor en la economía mexicana, y por supuesto en la de la franja fronteriza, que es donde se concentra el mayor número de establecimientos.

Cuadro 2
Evolución de la industria maquiladora
1975-1989

AÑO	NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS	PERSONAL OCUPADO	VALOR AGREGADO(*)	% DEL EMPLEO INDUSTRIAL TOTAL
1975	454	67214	332.4	4.2
1976	448	74496	365.6	4.5
1977	443	78433	344.6	4.8
1978	457	90704	452.3	5.0
1979	540	111365	637.6	5.6
1980	620	119546	771.7	5.4
1981	605	130973	976.3	5.3
1982	585	127048	851.3	5.4
1983	600	150867	818.4	7.6
1984	672	199684	1155.3	9.7
1985	760	211968	1267.5	n.d.
1986	891	249833	1285.1	n.d.
1987	1125	305253	1635.4	n.d.
1988	1396	369489	2339.2	n.d.
1989@	1631	427244	n.d.	n.d.

* Millones de dólares

@ Datos enero-octubre

n.d. no disponible

NOTA: El personal ocupado es promedio; el dato del porcentaje del empleo industrial total es con el personal de toda la industria.

FUENTE: Elaborado por CIDAC con datos de Banamex. Situación Económica de México; e INEGI. Avances de Información Económica.

Un crecimiento tan acelerado sólo se explica en la medida en que la redituabilidad de la industria maquiladora sea relativamente alta para las empresas norteamericanas que aprovechan las fracciones arancelarias 806.3 y 807, que les permiten pagar aranceles sólo por concepto del valor agregado en México, aprovechando de esta manera la mano de obra barata que les ofrece el país. La ventaja de mano de obra barata que las empresas, principalmente

norteamericanas, aprovechan con la maquila es notable. En los últimos años, las diferencias salariales entre ambos países, para trabajos similares, han sido del orden de un 800 por ciento más altos en Estados Unidos. Es decir, que mientras en 1985 el salario mínimo en Estados Unidos era de 3.35 dólares la hora, en México era de apenas 38 centavos de dólar; en el caso del salario promedio del sector manufacturero la diferencia también era fenomenal: de 13.46 contra 1.36 dólares la hora. Con ese diferencial, es claro que las etapas de producción intensivas en mano de obra pueden realizarse en México a un costo significativamente menor, y con bajos costos de transporte.

A pesar de la clara ventaja de la maquila en cuanto a su generación de empleos, existen dos desventajas que deben ser apuntadas. Por una parte, la industria maquiladora no genera demandas derivadas por otros insumos de la industria mexicana, ya que existe una escasísima integración con proveedores nacionales. Por otra parte, este efecto se ve acentuado en tanto que una elevada proporción del consumo de los trabajadores no tiene lugar en el país sino del lado estadounidense de la frontera, por lo que tampoco se tiene una demanda derivada de bienes de consumo por el mayor poder de compra de los empleados. Estas situaciones son resultado de la naturaleza de la industria maquiladora en el país, ya que se le ha mantenido aislada, creando casi una situación de enclave. La solución de esta problemática reside precisamente en crear las condiciones - jurídicas y de infraestructura- para que las plantas maquiladoras se dispersen en el país y se vinculen directamente con la industria nacional, eliminando así el aislamiento que lleva a lo que antes se llamó "desventajas". Con todo, es claro que las maquiladoras conforman un sector muy importante de la economía, que constituye un ejemplo del tipo de ventajas que se pueden presentar para ambas partes al eliminar las barreras arancelarias entre los dos países.

3. Flujos migratorios y remesas de trabajadores

Probablemente el asunto más discutido de la relación Mexico-Estados Unidos ha sido, en los últimos años, el aspecto migratorio. Evidentemente, la naturaleza del fenómeno no radica en un país en lo individual, sino en la interacción de factores de oferta y demanda de trabajo en un mercado que trasciende la frontera. En este sentido, la migración de México hacia Estados Unidos es de tipo eminentemente laboral con un carácter típicamente temporal que se acentúa de acuerdo a las condiciones del mercado de trabajo. Y no sólo esto, sino que las tradiciones de migración se encuentran tan arraigadas en ciertas regiones, y la estructura del mercado internacional es tan definida, que se pueden identificar claramente las principales regiones que envían migrantes en México y las que reciben trabajadores en Estados Unidos.¹⁰ Mientras que en la opinión pública mexicana se ha generalizado como explicación de la migración la tremenda disparidad entre los niveles salariales de México y Estados Unidos, en este último país se ha enfatizado más bien la corrupción e incapacidad del gobierno mexicano para generar un modelo de desarrollo capaz de garantizar la absorción de los trabajadores que se suman cada año a la población económicamente activa. Quizás, la explicación del fenómeno incluye ambos elementos, que se pueden resumir como factores de atracción al mercado de trabajo estadounidense y factores de expulsión del mercado de trabajo mexicano. Para los norteamericanos, la migración de mexicanos, sobre todo indocumentados, es uno de los indicios más claros de la permeabilidad de la frontera y del fenómeno de "integración silenciosa".

Es difícil tener una estimación más o menos confiable respecto a la magnitud del fenómeno migratorio, pero se cuenta con cierta información que puede dar una idea aproximada de la misma. Por una parte, en cuanto a la

migración legal de mexicanos, se estima que desde 1982, entre 56,000 y 61,000 mexicanos han ingresado anualmente a Estados Unidos con fines laborales, a pesar de que en 1976 se había establecido un tope de un máximo de 30,000 migrantes por país. El año en que se observó un mayor número de mexicanos migrantes legales fue 1981, cuando entraron más de 100,000 personas. La mayor parte de estos migrantes tienen parientes en Estados Unidos o cuentan ya con un trabajo relativamente fijo con cierto nivel de especialización. Por el lado de la migración de indocumentados, las estimaciones son muy variables y en su mayoría poco confiables, pues con frecuencia se manejan para defender argumentos específicos en contra o a favor de la migración. El carácter temporal de gran parte de la migración indocumentada hace además que los flujos sean difíciles de medir y no se reflejen claramente en la información censal debido a su claro comportamiento estacional. Sin embargo, se ha calculado, utilizando datos sobre las remesas hacia México, que la cantidad de indocumentados que se encuentran cada año en Estados Unidos debe oscilar en alrededor de un millón de personas, que envían en conjunto un total de alrededor de 300 millones de dólares a sus familias en México cada año.

La migración de mexicanos se da en el contexto de una economía nacional que no ha logrado generar los empleos suficientes para absorber los incrementos en la oferta de mano de obra. Durante los ochenta, y hasta el año 2000, la industria nacional teóricamente ha debido y deberá generar entre 700 mil y un millón de nuevos empleos anuales para satisfacer la renovada demanda de trabajo, lo cual implica un crecimiento de por lo menos 2.5 por ciento anual en la oferta de trabajo, y probablemente -con la aplicación de tecnologías más intensivas en trabajo- un crecimiento sostenido del producto nacional de cerca del doble. Debido a estas presiones, se puede explicar, por una parte, el enorme impulso de México hacia la industria maquiladora y, por otra, la migración masiva

de indocumentados, sobre todo en los años más críticos de la décadas de los ochenta en que se tuvieron tasas de crecimiento negativas.

A pesar del claro nexo que existe entre la generación de empleos y la migración hacia Estados Unidos, se debe considerar que el fenómeno no es tan directo como parecería a primera vista. Por una parte, una gran proporción de los migrantes ya tienen empleo para cuando emigran. Además, a partir de los resultados de diversas encuestas, se ha encontrado que los migrantes tienen cierto grado de capital humano incorporado, por lo menos en cuanto a que saben leer y escribir. Por último, se ha encontrado que la motivación de la migración con frecuencia consiste en obtener una fuente de capital que permita a los migrantes, con las remisiones que van acumulando cada mes (en promedio de 150 dólares mensuales), mejorar su nivel de vida en la comunidad de la que provienen. En este sentido, el incentivo para migrar no parece ser sólo la falta de empleo en el país, sino la perspectiva de aprovechar los amplios diferenciales de salario entre México y Estados Unidos.

Por otra parte, a pesar de que no existe consenso sobre el efecto económico neto de la migración de indocumentados sobre Estados Unidos, se ha observado que no parece haber cambios en los salarios estadounidenses con motivo de la migración, ni parece que la productividad del trabajo de los estados receptores de migración sea menor a la de otros estados. El efecto de la migración en cuanto a desplazamiento de mano de obra norteamericana, por otro lado, parece ser nulo, ya que los trabajadores calificados se encuentran en un segmento de mercado claramente diferenciado del de los indocumentados. Lo que sí parece suceder es cierto desplazamiento de indocumentados no calificados de otras nacionalidades por parte de mexicanos.

El problema migratorio requiere de soluciones bilaterales, ya que las causas que lo originan y las consecuencias económicas del mismo repercuten en ambas

economías. Aunque se establezcan barreras de distinto tipo para evitar la migración, los factores de expulsión y atracción son tan fuertes que es muy poco probable que la migración se detenga. Por esa razón, parece conveniente que el problema migratorio sea negociado explícitamente por ambos países en lugar de ser tratado en cada país por separado como un problema doméstico.

4. Flujos de capital

Se pueden señalar básicamente tres tipos de flujos de capital importantes en la relación entre México y Estados Unidos: la deuda externa mexicana (pública y privada), que fue otorgada por bancos de Estados Unidos, la inversión extranjera directa (IED) concentrada en compañías americanas y los depósitos de mexicanos en instituciones bancarias norteamericanas. En los tres casos, el capital se caracteriza por tener un alto grado de movilidad, aunque a lo largo del tiempo siempre se ha intentado establecer barreras para restringir los movimientos de capital tanto en una dirección como en la otra.

En cuanto al fenómeno de depósitos privados en bancos estadounidenses, es difícil cuantificar su importancia, aunque se ha hablado de una cifra de 50,000 millones de dólares entre depósitos y propiedades en el exterior. Su importancia es también de tipo psicológico, en cuanto a que la confianza en la economía mexicana y la seguridad de las inversiones por parte de extranjeros se ha visto severamente golpeada por el hecho de que, al tener depósitos cuantiosos en el exterior, los mexicanos no confían en tener sus capitales dentro del país.

Por lo que respecta a la deuda externa, después de los recientes acuerdos con la banca internacional, el aumento de las reservas contingentes de los bancos americanos, así como la disminución de su exposición en México, los principales bancos de Estados Unidos ya no están tan preocupados por la situación de

México como lo estaban en 1982. Sin embargo, esto no ha eliminado el hecho de que los bancos que mayores intereses tienen en México son los norteamericanos. La composición de la deuda mexicana pendiente de pago tiene una elevada concentración en bancos americanos, ya que de los 74,700 millones de dólares que se debían a la banca comercial en 1987, el 30 por ciento correspondía a los bancos americanos.

En cuanto a la inversión extranjera directa (IED), aproximadamente el 65 por ciento se encuentra concentrada en empresas provenientes de Estados Unidos. Hasta 1987, el total de inversión, según la Comisión Nacional de Inversión Extranjera, ascendía a casi 21,000 millones de dólares; aunque casi la mitad de esa inversión acumulada se realizó entre 1983 y 1987. Por otra parte, desde el punto de vista de la IED que realiza Estados Unidos en todo el mundo, los montos mexicanos no son tan importantes como se podría creer. Según fuentes del Departamento de Comercio de Estados Unidos, la IED de Estados Unidos en Brasil fue de por lo menos el doble que la de México en el periodo de 1980 a 1986; la realizada en la República Federal Alemana, cuatro veces más, y en Canadá, cerca de diez veces más. La importancia de la IED para México no puede ser subestimada. Como se analiza con detalle en el Capítulo V, sólo con nuevas fuentes de recursos financieros del exterior se podrá invertir para renovar la planta industrial nacional y financiar la expansión de los sectores exportadores.

5. Transferencia de tecnología

La transferencia de tecnología es una de las dimensiones de la relación entre México y Estados Unidos más difícil de medir, ya que no existe un consenso sobre la manera correcta de hacerlo, ni siquiera en cuanto a la manera correcta de definir lo que el concepto de tecnología implica. Más aún, con frecuencia la

tecnología se encuentra incorporada en bienes de capital importados, por lo que se tiene un paquete que contiene tanto al bien de capital físicamente hablando, como a la tecnología propiamente dicha. Además, en muchas ocasiones la tecnología se maneja como "secretos en procesos industriales", por lo que difícilmente se tiene algún registro de su existencia o magnitud. Por otro lado, es claro que la mayor parte de la transferencia tecnológica en el país a través de las compañías transnacionales que manejan la tecnología no se lleva a cabo como una venta de un país a otro, sino que forma parte de su estructura corporativa.¹¹

Sin embargo, es posible determinar a través de indicadores indirectos que la fuente de transferencia de tecnología, se encuentra abrumadoramente concentrada en Estados Unidos. El 54 por ciento de las patentes registradas en México de 1970 a 1988 pertenecían a norteamericanos, mientras que tan sólo el 7 por ciento del total era de mexicanos. El Registro Nacional de Transferencia de Tecnología muestra una concentración similar. Las empresas transnacionales, que frecuentemente son las que realizan una mayor transferencia tecnológica, son generalmente de origen norteamericano, y las concentraciones alcanzan niveles muy altos sobre todo en ciertos sectores que utilizan tecnología intensivamente, como sería el de la computación, por ejemplo.

LA LIBERALIZACION Y LA APERTURA ECONOMICA

La liberalización de la economía mexicana de la que tanto se ha hablado en los últimos años no se limita a la apertura comercial, sino que se trata de un uso más extensivo de los mecanismos de mercado para reducir los sesgos antiexportadores que existían. La liberalización, entonces, no es un estado en el que se pasa de una economía cerrada a una abierta, sino un proceso en el cual se toman medidas, no sólo comerciales, para mejorar la posición relativa de los

sectores exportadores, pero sin hacerlo en detrimento de los sectores importadores. Los procesos que se iniciaron en el país desde 1983 y sobre todo desde 1985, aún no han terminado. La posible participación de México en un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos será una manera de reforzar los cambios y la dirección del proceso ya iniciado. Esto, sin embargo, no significa que la liberalización implique la firma de un Acuerdo de Libre Comercio, sino que más bien el segundo fenómeno puede profundizar el proceso de liberalización. Esta sección se aboca a discutir la reestructuración que se ha venido dando en México en los últimos años, las razones por las que se puede tener una fuerte oposición política a que se profundice en el proceso y los riesgos implícitos en dejar la liberalización "a medias".

La reestructuración en México

El proceso de reestructuración de la economía nacional en los últimos años difícilmente podría haber sido más radical. Se operó una rectificación de las finanzas públicas sin precedente. Se incrementó el ingreso del sector público, tanto por concepto de recaudación como por ajustes en los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona. Se recortó el gasto público, se controló la inflación, y se logró un modesto crecimiento real del producto per cápita. Se reestructuró, además, el sector de empresas paraestatales por medio de esquemas de privatización, fusión o liquidación.

Sin embargo, el cambio más profundo y sin precedentes instrumentado por el gobierno consistió en la apertura comercial que tuvo lugar a partir de 1985. La liberalización incluyó la disminución de aranceles, la eliminación de permisos previos en la importación y adhesión al GATT, todo esto asociado a la expedición de una nueva legislación en materia comercial. En 1983 se empiezan a sustituir

los permisos previos por aranceles, lo cual disminuye la discrecionalidad de las autoridades en materia comercial; para julio de 1985 se eliminan todos los permisos previos y se establece un rango arancelario que va de 0 a 50 por ciento. En 1986 el país firma un acuerdo con el GATT y se compromete a modificar su estructura tarifaria de acuerdo a las reglas de dicho organismo, además de iniciar su participación en las rondas de negociaciones del mismo. En ese año se promulga la Ley de Comercio Exterior y el Reglamento de la Ley en Materia de Prácticas Desleales en Comercio Internacional. Para abril de 1986 se inicia un programa que se compromete a reducir en cuatro fases de 10 meses cada una los aranceles a un rango máximo de 30 por ciento para octubre de 1988. Sin embargo, la cuarta fase se adelanta y profundiza como apoyo al Pacto de Solidaridad Económica en sus esfuerzos por bajar la inflación, por lo que en diciembre de 1987 el arancel máximo queda en 20 por ciento, además de que se eliminan las listas de precios oficiales para los productos de importación.

Al final del proceso de apertura, la estructura tarifaria de México es muy similar a la de muchos países con altos niveles de desarrollo. Del 100 por ciento de las fracciones arancelarias que estaban sujetas a permisos en 1982, actualmente sólo el 2.7 por ciento lo están; se han reducido los niveles arancelarios de 16 a sólo 5 y el rango implica un arancel máximo que pasó del 100 al 20 por ciento. El arancel ponderado promedio de la economía se encuentra actualmente por debajo del 10 por ciento.

Es difícil en este momento evaluar los méritos de la liberalización comercial debido a que ha pasado relativamente poco tiempo desde que tuvo lugar. Claramente, la apertura ha tenido efectos significativos sobre las importaciones del país, aunque parece ser que los incrementos han ido más sobre los bienes intermedios que sobre los de consumo final. Paralelamente, esto no ha provocado presiones importantes sobre la balanza de pagos, ya que las exportaciones

también se han visto incrementadas durante los últimos tres años. Por lo que se refiere al mercado de trabajo, la experiencia de otros países parece sugerir que los procesos de liberalización de los últimos años no han tenido efectos significativos sobre las tasas de desempleo, aunque sí en la recomposición de la fuerza laboral por sectores.¹² Los datos de quiebra de empresas, por otra parte, no parecen exhibir síntomas de un cierre generalizado de empresas, aunque estos procesos, en caso de estar gestándose, podrían irse presentando de manera rezagada.

Probablemente, la liberalización ha traído beneficios unilaterales a aquellas industrias que dependían esencialmente de insumos importados, y que enfrentaban estructuras relativamente competitivas en el interior y lograron alcanzar escalas adecuadas para producir eficientemente. También aquellas empresas que estaban exportando desde antes de los procesos de apertura, y que ahora lo siguen haciendo, pueden estar obteniendo ciertos beneficios por la reasignación de recursos a su favor, al ser liberados de sectores con pocas posibilidades de competir con éxito.

No es posible emitir un juicio, como se apuntaba, y mucho menos mostrar evidencia empírica contundente acerca de los efectos de la apertura, pues no ha pasado suficiente tiempo desde que se inició el proceso. En el siguiente capítulo se presentan algunos indicadores que, sin embargo, parecen mostrar tendencias más positivas a este respecto. En cualquier caso, lo que parece indisputable es que, en vista de los procesos de globalización que se presentan en los mercados internacionales, y de la incapacidad del modelo de sustitución de importaciones para generar una industria nacional eficiente y competitiva, las opciones para el país eran pocas. Probablemente sólo es cuestión de tiempo para que se pueda hacer una evaluación contundente.

Oposición política a la profundización de la liberalización

Uno de los rasgos más sobresalientes de cualquier proceso de liberalización de los que han ocurrido en los últimos años, es que normalmente viene acompañado por una fuerte oposición política, a pesar de que el cálculo económico señale que los beneficios netos de tal proceso sean positivos. Es importante entender las motivaciones y el funcionamiento de esta oposición, porque en caso de que se desee una profundización en la liberalización (como la que implicará el Acuerdo de Libre Comercio) podría ocurrir que surja una oposición política exagerada, que no corresponde con el verdadero efecto que se tendría sobre los distintos sectores de la economía. En particular, quizá se podrá tener evidencia sobre los grupos perdedores con los procesos iniciados desde 1983, pero esa evidencia no será totalmente clara para los ganadores. En este sentido, los distintos sectores de la economía sienten una gran incertidumbre respecto a quiénes serán los ganadores y quiénes los perdedores, en la nueva fase de liberalización.

La incertidumbre proviene de que, mientras puede ser más o menos claro cuáles son los grupos que van a perder en un proceso de liberalización -los que sobrevivían gracias a la protección, pero que no son competitivos ni en precios ni en calidad respecto a los productos de los mercados internacionales-, no hay manera de predecir antes de liberalizar qué sectores son los que se van a expandir, ni qué nuevas industrias pueden surgir una vez que los precios relativos de los factores cambien. Los trabajadores van a tener una fuente de incertidumbre adicional porque, además de no saber (antes de la liberalización) si el sector en el que se encuentran se va a expandir o si van a poder desplazarse hacia una de las industrias en expansión, no hay manera de anticipar si sus habilidades van a ser las requeridas para la producción una vez que se utilicen distintas tecnologías con

intensidades diferentes de trabajo y capital que aprovechen cabalmente las ventajas comparativas. En otras palabras, cada empresa tendría que identificar y crear sus propias ventajas, proceso que por definición genera incertidumbre.

Las experiencias históricas de algunos países ilustran con claridad el problema de incertidumbre implícito en toda liberalización. En Turquía, a finales de los setenta se llevó a cabo una liberalización que se pensó incrementaría las exportaciones de productos agrícolas y de procesamiento ligero de alimentos, que se consideraba eran los sectores en los que el país tenía ventajas comparativas. Sin embargo, para mediados de los ochenta, las manufacturas, que representaban apenas el 32 por ciento del comercio exterior, pasaron a significar el 73 por ciento del mismo, con lo que se ha visto claramente que la ventaja comparativa no se encontraba en los sectores en los que se había predicho que estaría.

En Chile, después de la liberalización a mediados de los setenta, sectores que apenas figuraban en el comercio exterior, como la fruta fresca y el pescado, han pasado a tener un lugar preponderante dentro del mismo (ambos representan alrededor del 20 por ciento de las exportaciones). En todos estos casos se han observado tasas de crecimiento de las exportaciones muy notorias luego de la liberalización, así como un cambio significativo en la composición del comercio en cuanto a los productos que se exportan y la aparición de nuevos productos que antes ni siquiera se hubieran vislumbrado como posibles exportaciones. Así, las experiencias históricas muestran que es muy difícil, si no es que imposible, predecir qué sectores serán beneficiados por una liberalización. Pero sí es anticipable que los grupos que van a perder en el proceso de liberalización, por lo general, están mucho mejor organizados y tienen un peso relativo importante en los medios de comunicación y las relaciones con el gobierno, respecto a los grupos de futuros exportadores que son pocos y se encuentran aislados y fragmentados. La importante lección que se debe aprender de estos episodios, es

que la continuación del proceso de liberalización intensificado por un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos requiere que el proyecto obtenga el apoyo de grupos organizados de exportadores y que pueda mostrar que la apertura comercial ha tenido más efectos positivos que negativos, aunque no necesariamente en los sectores en los que se hubiera esperado. Se debe además disminuir la reticencia de los trabajadores calificados, ofreciendo oportunidades de entrenamiento y educación que les permitan pasar a los sectores exportadores en expansión. Por último, se debe seguir una política de promoción neutral entre los distintos sectores, porque no hay manera de que el gobierno pueda predecir a qué sectores debe apoyar.

El riesgo de una liberalización incompleta

La situación en la que se encuentra en este momento la economía mexicana es la de una planta productiva que está sufriendo importantes ajustes estructurales dentro del proceso de liberalización. Se tienen, primero, los legados del desarrollo estabilizador, sobre todo en cuanto a una estructura que ha generado una gran desigualdad con el consiguiente riesgo de malestar social y político. Este modelo de desarrollo dio luz a una incipiente planta industrial, intensiva en capital, poco propensa a integrarse a la producción en los mercados internacionales. Además, debido a la dinámica particular de la demanda interna, se generaron fuertes concentraciones de la actividad industrial en el centro y en las grandes ciudades, dejando al resto del país en un relativo abandono.

En segundo lugar, a lo largo de los años se ha generado un proceso de "integración silenciosa" con Estados Unidos que es particularmente visible en los estados fronterizos. La interdependencia de las economías se manifiesta en áreas tales como la concentración del comercio, la migración, los flujos de capitales y

tecnología, y la industria maquiladora. En esta última, en particular, se presenta un fenómeno nuevo, diferente al legado del desarrollo estabilizador, en cuanto que se aprovecha la accesibilidad del mercado de Estados Unidos y la mano de obra barata de México para llevar a cabo algunas fases de los procesos productivos que se caractericen por utilizar intensivamente el trabajo.

En tercer lugar, sobre todo a partir de 1985, se da un fenómeno de liberalización con apertura comercial probablemente sin precedentes tanto en la historia nacional como a nivel mundial. En unos cuantos meses se reduce sustancialmente la protección y se opta por un modelo de desarrollo fundado en la búsqueda de mercados internacionales, el aprovechamiento de economías de escala y el aumento en la productividad. La oposición política a una profundización del proceso, y la presencia de rasgos selectivos de proteccionismo en Estados Unidos en algunos sectores clave para el país, son las amenazas latentes más evidentes que pueden detener y dificultar el proceso.

Existe, sin embargo, una amenaza menos evidente, que emana de los tres hechos anteriores en su conjunto, y que puede provocar que todo el modelo de desarrollo basado en las exportaciones se colapse. Se trata de un problema de tipo estructural que conjuga los desajustes del desarrollo estabilizador, las endeble ventajas que tiene la industria mexicana para penetrar en los mercados internacionales, en particular el de Estados Unidos, y las barreras en el comercio internacional que aún subsisten en sectores importantes. La amenaza consiste en que, si la industria nacional se basa sólo en la explotación de una mano de obra barata, las ventajas de acceso al mercado estadounidense pueden agotarse rápidamente, con lo que se generaría una situación de marcada inequidad regional entre el sur del país y los estados fronterizos.

La teoría del comercio internacional no tiene una respuesta muy clara sobre qué es lo que sucede cuando se reducen las barreras de tipo arancelario, pero

subsisten barreras que hacen poco accesibles los mercados en los que se podría comerciar de manera provechosa. Estas barreras pueden estar relacionadas con los costos de transportación, pero se refieren a toda una gama de servicios, infraestructura y organizaciones sociales y políticas que impiden la movilidad del comercio. Una de las respuestas más plausibles para este caso es producir preferentemente en aquellos lugares que, a pesar de no tener los costos más bajos, tengan una mayor accesibilidad respecto a los centros de consumo. De acuerdo con esta idea, si se da una liberalización parcial en un país pobre con una mano de obra relativamente barata, pero subsisten ciertas barreras (como aranceles pequeños aunados a deficiencias estructurales en los transportes) que hagan que los centros de consumo sólo se puedan penetrar a muy altos costos, no hay manera de que la producción se desplace hacia ese país o región, aun cuando la teoría diría que los bienes intensivos en trabajo se producirían en los países con mano de obra barata. Es decir, las ventajas de acceso pueden ser mucho más importantes que las ventajas de costos dadas por las ventajas comparativas cuando existen barreras de tipo estructural e institucional que inhiben el acceso a los centros de consumo.

En el caso de México, resulta por demás claro que los centros de demanda se encuentran concentrados en las ciudades como consecuencia del desarrollo estabilizador y en la frontera norte por la presencia del mercado de Estados Unidos. Además, la deficiente red de infraestructura está claramente orientada a satisfacer los mercados internos en las grandes concentraciones urbanas y, en alguna medida, al intercambio con Estados Unidos. Existen amplias regiones del país que no cuentan ni con servicios portuarios ni con redes de ferrocarril o carreteras apropiados para acceder mercados internacionales,¹³ además de no contar con centros de consumo interno que permitan que se desarrollen sectores industriales. Los desequilibrios regionales de los cuales se parte en México para la

estrategia de inserción en los mercados internacionales son fenomenales, y hasta el momento, sólo las zonas del país bien dotadas para acceder los mercados parecen estar preparadas para el reto de la competitividad internacional. Estas deficiencias se presentan, no obstante los importantes esfuerzos de desregulación interna que han acompañado a la liberalización, pero que no han podido implementarse, por razones de tipo político, con la velocidad que sería deseable.

La industria maquiladora, por ejemplo, se ubica primordialmente en los estados fronterizos por una razón evidente. Los costos de acceso al mercado estadounidense son muy bajos, y se puede aprovechar la abundante mano de obra barata de la migración que busca cruzar a Estados Unidos pero que se queda a trabajar en la industria del lado mexicano. Por otra parte, las pocas maquiladoras ubicadas en el interior enfrentan costos elevados debido a que el acceso al mercado se ve obstaculizado sobre todo por problemas de transporte. Si bien para las industrias fronterizas las barreras al comercio que todavía existen son poco relevantes, para las industrias del interior estas barreras pueden marcar la diferencia entre poder competir con éxito o irse a la quiebra.

El riesgo que se corre, entonces, por una liberalización incompleta, es un efecto perverso sobre regiones que cuentan con ventajas comparativas en cuanto al costo de mano de obra pero que, por el efecto de acceso a los mercados, no puedan competir. En México, las regiones más pobres, más marginadas, son precisamente las que ofrecen más obstáculos para el acceso de los mercados internacionales, sea por su deficiente infraestructura, o por la estructura social y política que prevalece. Siendo esto así, la apertura comercial puede traer como consecuencia un efecto perverso para estas regiones, al concentrar la actividad industrial en las áreas de rápido acceso al mercado norteamericano, y sumiendo a estas regiones en la pobreza y el atraso.

La posibilidad de que esto no sea así reside en poder disminuir totalmente

las barreras y los obstáculos que aún impiden aprovechar cabalmente las ventajas comparativas. Es decir, en la medida que se reduzcan las barreras comerciales entre México y Estados Unidos, la posibilidad de que estas regiones puedan competir será mucho mayor. Pero se requiere también de un esfuerzo muy importante en cuanto a la dotación de redes de infraestructura que permitan que esas regiones se inserten en el comercio internacional, además de cambios estructurales de fondo que impidan que estructuras sociales y políticas ancestrales obstaculicen la movilidad social y física de los pobladores de estas áreas. Este probablemente es el reto más importante del nuevo modelo de desarrollo: asegurar que los beneficios se distribuyan equitativamente, tanto entre las personas y los grupos sociales, como entre las diversas regiones.

IV. IMPLICACIONES ECONOMICAS DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO MEXICO-ESTADOS UNIDOS

Como se señaló en capítulos anteriores, a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, la economía mexicana ha estado inmersa en un programa de cambio estructural que busca incentivar la utilización eficiente de los recursos con que cuenta el país, a través de la desregulación interna y el proceso de liberalización. La apertura comercial, al enfrentar a los productores domésticos con la competencia del exterior, busca incrementar la eficiencia en la utilización de los factores de producción, aprovechando las ventajas comparativas de que goza la economía. Esto implica que, a diferencia del pasado, las técnicas de producción que se utilicen reflejarán la abundancia relativa de los factores (trabajo y capital). Asimismo, el comercio exterior se debe convertir en un motor de desarrollo económico.

Debido a la relativa ausencia de fuertes vínculos intraindustriales con el exterior, el proceso de apertura comercial implica que la economía mexicana experimentará en el futuro cercano significativas modificaciones en su estructura productiva, destacando la contracción de la producción en aquellas ramas de actividad económica en las cuales no se goza de ventaja comparativa, junto con la expansión de otras ramas de actividad económica en las cuales México es competitivo. Esta expansión ya se ha venido manifestando en algunos sectores como son la agricultura, la horticultura y la fruticultura; y en el caso de la industria, en la relativa a bienes como madera, químicos, plástico y caucho, siderurgia y productos minerometalúrgicos.

El haber inducido el cambio estructural de la economía mexicana a través de la apertura comercial y la desregulación interna implica que en el corto plazo se incurrirá en importantes costos de ajuste, entre los que destaca sobre todo, un

aumento transitorio en el desempleo derivado de la contracción de la producción en las ramas en las cuales no existe ventaja comparativa y el cual no es inmediatamente compensado con un aumento en el empleo de las ramas que se encuentran en expansión. Esto se debe a que, como en los casos de España, Grecia y Portugal con su incorporación a la Comunidad Europea, los vínculos intraindustriales en el comercio no son muy grandes, con lo que muchas industrias nacionales no pueden competir con el exterior, incrementándose así las importaciones de esos bienes. El flujo de importaciones de estos países, como en el caso de México, no es suficientemente compensado por exportaciones que aprovechen economías de escala y de alcance, sino que las economías se concentran más bien en la producción de exportaciones que aprovechan las ventajas comparativas estáticas -en particular, la mano de obra barata. Como se argumenta con cierto detalle en el Apéndice A de este capítulo, transformar la industria para que aproveche ventajas comparativas dinámicas y economías de escala y alcance, es el principal reto del cambio estructural de las economías del sur de Europa.

A pesar de los costos en que incurrirá la economía mexicana en el corto plazo, a medida que el cambio estructural en la economía continúe y se consolide, los beneficios derivados de la apertura comercial y de la desregulación interna serán superiores, como consecuencia de una asignación más eficiente de los recursos y el aprovechamiento de ventajas comparativas (no sólo estáticas, sino sobre todo dinámicas), de escala y de alcance en la industria nacional. De tal forma, el país experimentará una ganancia neta en términos de un mayor nivel de empleo, aumento de la productividad, salarios reales crecientes y en última instancia un mayor nivel de desarrollo económico, que implica un nivel de ingreso mayor, una distribución más equitativa del mismo y por lo tanto mayores niveles de bienestar.

La creciente interdependencia entre México y Estados Unidos, como se comentó en el capítulo anterior, es un proceso que está en marcha y que avanza cada día de manera más acelerada. Un Acuerdo de Libre Comercio no es, en este sentido, más que un paso natural que reconocería los procesos reales que ya se están dando. Además, como se mencionó en el Capítulo II, el Entendimiento Marco en materia de Comercio e Inversión, los acuerdos sectoriales de comercio exterior -en particular, la ampliación de las cuotas de importación por parte de Estados Unidos en los sectores textil y siderúrgico-, así como la inclusión de un mayor número de productos en el Sistema Generalizado de Preferencias, son importantes precedentes en esta dirección. Un Acuerdo de Libre Comercio implica profundizar y darle mayor permanencia a dichos procesos, sin incurrir en costos adicionales.

El comercio en América del Norte

El comercio exterior (exportaciones e importaciones) de México con Estados Unidos y Canadá, sin incluir a la industria maquiladora, alcanzó en 1989 los 32,292 millones de dólares, lo cual representó el 68 por ciento del total del comercio exterior mexicano (ver Cuadro 1). El alto porcentaje del comercio exterior de México que se lleva a cabo con Estados Unidos y Canadá, además de otros elementos relevantes como son los flujos de inversión extranjera, el turismo, los flujos financieros y los flujos de mano de obra mexicana hacia Estados Unidos, indican inequívocamente la relevancia para México de evaluar los beneficios y los costos de firmar un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

Cuadro 1
Comercio México-Estados Unidos, México-Canadá
1982-1989
Millones de dólares

Exportaciones mexicanas a

	Estados Unidos	Canadá	Estados Unidos y Canadá	Total
1982	11,128	584	11,802	21,006
1983	12,988	467	13,455	22,312
1984	13,962	494	14,456	24,054
1985	13,375	393	13,768	21,866
1986	10,652	194	10,846	16,031
1987	13,322	316	13,638	20,656
1988	13,534	277	13,811	20,565
1989	15,786	278	16,064	22,764

Importaciones mexicanas de

	Estados Unidos	Canadá	Estados Unidos y Canadá	Total
1982	8,969	319	9,288	14,421
1983	5,454	226	5,680	8,551
1984	7,365	227	7,592	11,254
1985	8,928	235	9,163	13,460
1986	7,386	224	7,610	11,432
1987	7,876	354	8,230	12,223
1988	12,612	338	12,950	18,898
1989	15,817	421	16,238	23,406

Fuente: INEGI. Estadísticas de comercio exterior de México. Varios números.
"Sumario Estadístico", en Comercio Exterior. Varios números.

El comercio exterior de México se verá afectado como resultado del Acuerdo de Libre Comercio alcanzado entre Estados Unidos y Canadá. A pesar de que Canadá y México tienen ventajas comparativas diferentes, ambos exportan bienes de la misma categoría hacia Estados Unidos. Es decir, existen bienes canadienses y mexicanos que son considerados como sustitutos por los demandantes estadounidenses. Con el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, al eliminarse las barreras y bajar por lo tanto los precios relativos de los productos canadienses en Estados Unidos, las exportaciones de bienes de Canadá se verán incrementadas, desplazando algunas exportaciones mexicanas. Este efecto, que se conoce como desviación de comercio, fue una de las motivaciones que tuvieron los países del sur de Europa para integrarse a la Comunidad. Por otra parte, existen bienes mexicanos que son complementarios respecto a los bienes canadienses, por lo que al incrementarse las exportaciones de Canadá hacia Estados Unidos, esto se reflejará en una mayor demanda por los bienes mexicanos, aumentando así las exportaciones. Este efecto se conoce como "creación de comercio".

Un estudio preliminar elaborado por el gobierno mexicano,¹ con una muestra parcial de las diversas ramas de actividad, estima que el efecto de desviación del comercio, es decir, las importaciones efectuadas por Estados Unidos que anteriormente provenían de México y que ahora provienen de Canadá, representan para México una pérdida de exportaciones hacia el mercado estadounidense de alrededor de 662 millones de dólares. Dentro de los sectores de la actividad económica en México que más verían afectadas sus exportaciones, según ese estudio, destacan los de automóviles y autopartes, con una reducción en el valor de sus exportaciones estimada en 421.5 millones de dólares; equipos electrónicos de audio y video (101.6 millones de dólares), equipo de computación y de oficina (37.5 millones de dólares) y equipo de hilado y tejido (36.3 millones de

dólares). Por otra parte, el efecto de creación de comercio dado por la complementariedad entre algunos bienes canadienses y mexicanos, representa un aumento en las exportaciones de México hacia Estados Unidos de 257 millones de dólares, destacando el incremento en las exportaciones de maquinaria de tejido, artículos electrodomésticos, materiales de plástico, caucho y otras fibras sintéticas y productos siderúrgicos. El efecto neto para México entonces representa una reducción neta de sus exportaciones por 405 millones de dólares, significando el 1.8 por ciento de las mismas.

Es claro que un paso para eliminar este efecto negativo del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, de manera tal que México recupere al menos parte de las exportaciones que se perdieron, será que México firme un acuerdo similar con Estados Unidos, desplazando así a las exportaciones canadienses de bienes sustitutos de los mexicanos e incrementando adicionalmente las exportaciones de bienes mexicanos y canadienses que son complementarios en el mercado estadounidense.

Los beneficios intangibles de un Acuerdo de Libre Comercio

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

Un primer beneficio intangible que acarreará un Acuerdo de Libre Comercio es que dará la señal de que el proceso de integración de la economía mexicana con la economía mundial es permanente e irreversible. Lo anterior inducirá a los

productores domésticos a acelerar la velocidad de ajuste encaminada a incrementar la eficiencia en la asignación de recursos y aumentar así el grado de competitividad de la economía mexicana en los mercados internacionales.

De esta manera, un Acuerdo de Libre Comercio reducirá significativamente la incertidumbre que enfrentan los productores nacionales respecto al futuro de la política de comercio exterior y que en el pasado ha representado un elemento que desincentivó fuertemente la inversión. El acuerdo significará un incentivo para acelerar el cambio estructural mediante la inversión en los sectores de actividad económica en expansión.

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

Eliminar la discrecionalidad mediante un Acuerdo de Libre Comercio, significará reducir la incertidumbre para los productores mexicanos respecto a sus

posibilidades de acceder al mercado estadounidense, lo cual representa en última instancia una reducción de los costos y una ampliación de las exportaciones, la producción y el empleo. La reducción en la discrecionalidad de la política comercial de Estados Unidos, además, fortalecerá la soberanía del país, ya que no se podrían utilizar amenazas de represalias comerciales como medios para presionar al gobierno mexicano en temas conflictivos de tipo político o social en los que México y Estados Unidos pudieran no estar de acuerdo. Esto implicará que el gobierno mexicano podrá defender con más fuerza las demandas representativas de sus ciudadanos en temas distintos al comercial (política exterior, por ejemplo).

Un efecto colateral adicional de llegar a un Acuerdo de Libre Comercio es que para México ello implicará, en principio, consolidar la estabilización macroeconómica, haciendo que la tasa de inflación doméstica sea similar a la existente en Estados Unidos. Con una economía estable, los precios relativos resultantes de tener una economía totalmente abierta hacia la economía más grande del mundo reflejarían el verdadero costo de oportunidad de los recursos e indicarían las verdaderas ventajas comparativas que goza la economía mexicana, induciendo así a que los recursos se asignaran a estos sectores.

Si por el contrario, la inflación doméstica fuese persistentemente superior a la de Estados Unidos, aunque no impediría un Acuerdo de Libre Comercio, sí dificultaría la actividad de los productores nacionales. La inflación genera distorsiones en los precios relativos que dificultan el identificar hacia qué sectores se tendrían que asignar los recursos para aprovechar las ganancias derivadas del esquema de libre comercio, por lo que no se aprovecharían cabalmente las ganancias derivadas de la integración de la economía mexicana con la economía mundial.

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

De este modo, la estabilización de la economía, al eliminar las distorsiones que la inflación genera en los precios relativos y al haber una mayor disponibilidad de recursos financieros para destinarse a la inversión, aceleraría el proceso de cambio estructural en la economía, significando ello menores costos de ajuste. Este efecto es análogo al de algunos países de Europa (España, en particular) que, debido a la relativa salud y fortaleza de sus sectores financieros, podrán reducir los costos de ajuste del cambio estructural de la economía implícito en la integración al Mercado Común Europeo (ver Apéndice A).

Los beneficios tangibles: profundización de la liberalización

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

se pagó en lo fundamental. El Acuerdo de Libre Comercio constituye una oportunidad para aumentar los beneficios a los que da lugar la apertura.

Para un economía relativamente pequeña como lo es la mexicana, sin poder monopólico en ningún producto, lo más eficiente para efectos de asignación de recursos, es que se desenvuelva en un esquema de libre comercio. La eliminación total de las barreras al comercio internacional implicaría que los productores mexicanos enfrentarían los precios mundiales, induciéndolos a asignar los recursos disponibles a la producción de aquellos bienes y servicios en los cuales la economía cuenta con ventaja comparativa.

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

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

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

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

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

La eliminación -mediante un Acuerdo de Libre Comercio- de la protección que aún recibe el sector industrial se traducirá, pues, en un impulso adicional al comercio exterior, debido al aumento de eficiencia en la asignación de recursos. Con el grado de apertura hasta ahora alcanzado en la economía mexicana, existen sectores que han estado experimentando una significativa expansión, tanto en sus niveles de producción, de empleo y de exportaciones. Sin embargo, también existen ramas de actividad económica que pueden ser consideradas como marginales y para las cuales la eliminación de las barreras al comercio exterior que aún persisten pueden significar el incentivo necesario para expandirse. Cabe señalar, sin embargo, que dentro del grupo de ramas de actividad económica que son marginales dado el grado de apertura vigente, también existen algunas que de enfrentarse a una situación de libre comercio, perdiendo con ello la protección que aún tienen, dejarán de ser rentables y en consecuencia se contraerán. Es importante por ello identificar cómo se verán

afectados los distintos sectores específicos para definir los términos y condiciones deseables en un Acuerdo.

Identificación de los sectores beneficiados en un Acuerdo de Libre Comercio

Es difícil identificar con precisión a los sectores e industrias que han sido beneficiados por la liberalización económica y que lo serán aún más con una profundización de ésta por medio de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos. Esto se debe, por una parte, como se comentó en el capítulo anterior, a que no ha pasado un lapso suficientemente largo desde que se inició la apertura comercial del país para poder hablar de los beneficios netos de la misma. Por otra parte, y de manera más importante, existe un problema fundamental, respecto a la imposibilidad técnica de predicción, acerca de qué nuevos productos se producirán una vez que se ha llevado a cabo una liberalización. La estimación de los sectores que se podrán beneficiar mayormente de la inserción del país en los mercados internacionales sólo se puede hacer a través de la información de su comportamiento en el pasado, pero como se están dando cambios estructurales importantes, no es claro que se puedan extrapolar los comportamientos pasados hacia el futuro. Aunque se pueden elaborar algunos indicadores que muestren tendencias en ciertas industrias para ejemplificar las características de las industrias y sectores que se perfilan como importantes exportadores. Para ello, se utilizan dos indicadores relativamente confiables: a) el crecimiento sectorial del comercio exterior, en particular durante los años de 1987 y 1988 en que la moneda estaba subvaluada, y b) la ventaja comparativa revelada que se presenta con los datos más recientes del año 1989.

1. Crecimiento sectorial del comercio exterior

Aunque este método no represente per se una identificación precisa de las ventajas comparativas de que goza la economía mexicana, el análisis del crecimiento del comercio exterior a nivel sectorial sí permite en principio señalar qué ramas de la actividad económica están convirtiéndose en altamente exportadoras y que, por lo tanto, es probable que experimenten una expansión de su producción como resultado de los menores niveles de protección. Este método indirecto de identificación a través del crecimiento del comercio exterior a nivel sectorial, está basado en el hecho de que en los últimos años, junto con la apertura comercial, el tipo cambiario real estuvo subvaluado (al menos durante 1987 y 1988) respecto de su nivel de equilibrio. Esta depreciación real del tipo de cambio representó un incentivo a la producción de bienes comerciables en forma internacional, principalmente de los exportables, lo cual en principio tuvo un efecto similar a la eliminación de las barreras al comercio exterior que introducen un sesgo en contra de la producción de estos bienes.

En el Cuadro 2 se presenta información sobre el crecimiento de las exportaciones a nivel sectorial así como de la tasa de crecimiento de las exportaciones totales, excluyendo las de petróleo crudo y gas natural. Se puede suponer que aquellos sectores que experimentaron un crecimiento en sus exportaciones mayor a la media, son los sectores en los cuales México goza de ventaja comparativa.

Cuadro 2
Exportaciones sectoriales
Tasas anuales de crecimiento
1986-1989

Sector	1986	1987	1988	1989 2/
Agropecuario	48.9	-26.5	8.3	4.1
Agricultura	50.1	-27.1	8.1	8.2
Café	67.7	-40.2	-11.8	21.3
Jitomate	90.4	-50.	21.6	-18.5
Legumbres	22.4	20.2	12.5	-28.9
Frutas	20.1	30.0	0.2	43.2
Tabaco	10.0	-44.1	68.2	0.4
Otros	1.8	-1.5	38.9	5.9
Pecuaria	43.0	-22.8	9.4	-16.8
Ganado	41.6	-27.4	5.8	-28.9
Miel	55.2	-28.0	6.0	0.0
Otros	33.9	87.8	41.7	41.7
Minería 1/	-0.1	13.0	14.7	-9.4
Metálica	0.1	12.3	20.0	-19.4
No Metálica	-0.3	13.7	10.0	-2.7
Industria	21.1	36.1	16.9	6.6
Alim. beb. y tab.	24.8	40.1	4.2	-3.8
Textiles	71.0	70.1	10.6	-2.0
Madera	39.3	33.8	35.2	5.6
Papel e imprenta	59.3	61.4	45.7	-12.1
Der. del Petr.	-59.2	-1.2	-2.4	-40.8
Petroquímica	-18.2	38.2	72.1	-17.9
Química	23.1	31.8	27.8	11.6
Plástico y caucho	90.5	43.7	39.0	11.8
Min. no met.	19.8	19.1	17.9	10.1
Siderurgia	85.3	42.1	20.5	20.3
Minerometalurgia	18.0	32.9	29.8	34.3
Maq. y equipo	52.1	40.7	14.8	10.2
Automóviles	343.5	151.9	7.4	16.1
Autopart. y mot.	19.3	13.6	4.3	-2.2
Otros	742.4	5.1	11.9	34.0
TOTAL	25.1	22.3	15.6	5.6

1/ Excluye exportaciones de petróleo y gas natural.

2/ A octubre.

Fuente: Elaborado por CIDAC con datos del Banco de México.

Como se observa en el Cuadro 2, existen diversas ramas de actividad económica, tanto en los sectores primarios como en el sector de la industria manufacturera, cuyas exportaciones crecieron a una tasa mayor a la media, por lo que puede esperarse que sean éstos los sectores que se verán beneficiados con la apertura comercial y que aumentarán su tasa de expansión con un Acuerdo de Libre Comercio. Asimismo, existen sectores cuyas exportaciones crecieron a tasas similares o ligeramente inferiores a la tasa media del crecimiento de las exportaciones no petroleras. Estos sectores, que pueden calificarse de marginales, serán los que más notoriamente se beneficiarán con un Acuerdo de Libre Comercio. Al mismo tiempo, en aquellos sectores que mostraron un crecimiento de sus exportaciones inferior a la media, un Acuerdo de Libre Comercio, al eliminar las barreras que aún persisten, podrá implicar una reducción en la rentabilidad que los induzca a contraer su nivel de actividad.

En un análisis más específico de la actividad sectorial, en primer lugar se encuentra el sector agropecuario. Por lo que respecta al sector agrícola, éste puede subdividirse básicamente en dos tipos de actividad, dependiendo del tipo de bien que producen: granos y otros productos (frutas, legumbres y hortalizas, café, etcétera).

Dadas las características físicas de México, con un suelo semiárido, con el agua disponible concentrada mayoritariamente en el sudeste y con una orografía irregular, es muy claro que México no goza de ventaja comparativa frente a Estados Unidos o Canadá en la producción intensiva de granos como el maíz, el trigo, el sorgo y el frijol, los cuales se pueden producir más eficientemente utilizando tecnologías de producción que usen grandes extensiones de tierra y sean intensivas en capital. Por el contrario, en el sector agrícola mexicano la ventaja comparativa se encuentra en la producción de otros bienes que son

intensivos en el uso de mano de obra, como la fruticultura, las legumbres, la floricultura y la horticultura.

Así, mientras que entre 1986 y 1988, el total de exportaciones agropecuarias creció a una tasa acumulada de 18.3 por ciento, los productos que mostraron una expansión significativamente superior en sus exportaciones fueron: fresas (525.3 por ciento), chicle (155.6), ixtle (93.0), melón, sandía y otras frutas (66.8), legumbres y hortalizas (65.5), cacao (49.3) y algodón (26.3), todos ellos cultivos intensivos en el uso de mano de obra.

Un Acuerdo de Libre Comercio en el cual esté incluido el sector agropecuario, inducirá, en principio, que los productores nacionales tiendan en el mediano plazo a especializarse en los productos intensivos en el uso de mano de obra y en los cuales se goza por lo tanto de ventajas comparativas, contrayéndose relativamente la producción de granos.

Es importante señalar, sin embargo, que esto sólo será viable en la medida que se superen fuertes dificultades en el sector agrícola. La estructura actual de la tenencia de la tierra en México inhibe significativamente el uso eficiente de los recursos disponibles en el sector agrícola, lo cual le resta competitividad frente a los productores externos. Además, mientras que en Estados Unidos la producción de granos se encuentra subsidiada, en México la política de comercio exterior, de precios de garantía y de precio de insumos modernos, han resultado en un castigo a los productores (principalmente de maíz y frijol), desincentivando con ello la producción, requiriéndose importaciones crecientes de estos productos para satisfacer la demanda.

Inducir un cambio en la producción hacia aquellos bienes agrícolas donde se goza de ventaja comparativa es un proceso que puede resultar, por ello, sumamente lento. Por lo tanto, sólo mediante un cambio radical en la política económica enfocada al sector agrícola, que elimine las distorsiones en precios

tanto de bienes como de insumos, se podrán otorgar los incentivos correctos a los productores para asignar eficientemente los recursos y lograr con ello una expansión absoluta de la producción, inclusive de granos.

Por lo que respecta al sector industrial, en el cual se concentra la mayor parte de las exportaciones no petroleras, destacan, entre los sectores que han mostrado mayor expansión de sus exportaciones, los de automóviles y autopartes -incluyendo motores-, textiles, productos minerometalúrgicos, petroquímica, productos químicos, productos de plástico y la siderurgia. Estos sectores aportaron el 61 por ciento del total exportado por el sector industrial en 1989 y el 51 por ciento del total de productos no petroleros exportados durante el mismo año.

En el Cuadro 3 se muestran las tasas relativas de crecimiento, para las diferentes ramas del sector manufacturero, de los índices del volumen de la producción industrial, de los salarios, sueldos y prestaciones pagadas y de las exportaciones. En él destacan las ramas textiles, metálica básica y la producción de productos metálicos, maquinaria y equipo, en las cuales México parece gozar de ventaja comparativa. Es de esperarse que aquellas ramas cuyas exportaciones crecieron relativamente más que las exportaciones totales, experimenten simultáneamente expansiones en su producción y en los sueldos y salarios pagados superiores a las medias de la industria.

Cuadro 3
Tasas relativas de crecimiento
Industria manufacturera
1986-1988

	1986			1987			1988		
	V	S	X	V	S	X	V	S	X
Alim., bebidas									
tabaco	5.5	1.7	3.1	-3.1	0.0	3.0	-3.3	-2.7	-10.8
Textil	-2.3	1.4	41.2	-4.3	-2.7	25.1	1.3	0.2	-5.4
Madera	0.7	8.5	15.1	-6.4	-2.9	-1.6	-4.0	-3.3	15.6
Papel e imprensa	1.6	-3.8	31.6	-4.5	4.6	18.6	-2.8	1.5	24.6
Química, caucho y plástico	1.5	2.2	-37.9	0.0	-3.0	-11.9	-1.2	0.8	3.9
Min. no metáli.	-9.4	0.0	1.0	7.2	2.1	-12.4	-8.3	-1.7	0.8
Metáli. básicas	-5.1	-6.4	18.2	10.5	0.5	1.0	2.0	1.6	7.0
Metál. maquin. y equip.	-3.3	-2.0	25.6	4.9	2.7	-24.0	7.0	0.9	-9.6
Otras	4.8	1.2	-22.7	-0.2	-3.6	-21.0	7.5	4.5	20.6

V: Crecimiento relativo del índice del volumen de la producción de cada rama respecto al índice general de producción.

S: Crecimiento relativo de los salarios, sueldos y prestaciones respecto al índice general de salarios en la industria manufacturera.

X: Crecimiento relativo de las exportaciones de cada rama respecto al crecimiento total de las exportaciones de la industria manufacturera.

Fuente: Elaborado por CIDAC con datos del Banco de México.

Como se observa en el cuadro anterior, a pesar de que la relación positiva entre los crecimientos relativos de la producción, salarios y exportaciones no se cumple para la totalidad de las ramas, para las que se mencionaron anteriormente (textil, metálica básica y productos metálicos, maquinaria y equipo) esta relación sí tiende a darse. Por otra parte, debido a que para la rama de la industria química, productos de caucho y plástico las cifras incluyen al sector petrolero, éstas han mostrado una disminución en el valor de la producción y de la exportación como consecuencia de la caída en los precios internacionales del petróleo y no reflejan la verdadera situación de esta rama. En realidad las exportaciones de los sectores químico, del plástico y caucho crecieron en el periodo 1986-1989 a una tasa promedio de 22.5 y 45.1 por ciento respectivamente, por lo cual se puede inferir que México parece gozar de significativas ventajas comparativas en ellos.

La explicación para la expansión que han mostrado los sectores señalados se encuentra en primer lugar en la capacidad instalada con que cuentan, lo cual les permite aprovechar las economías a escala que se presentan cuando el mercado potencial se expande como consecuencia de la apertura, y esto da lugar al comercio intraindustrial; en segundo lugar, por la eliminación del sesgo anti-exportador, al reducirse los niveles de protección y, en tercer lugar, por la ventaja comparativa que tiene México para la fabricación de estos bienes, dado el bajo nivel del salario real en relación al de otros países. Como en el caso de los países del sur de Europa (ver Apéndice A), el tercer factor es el que parece haber sido el dominante hasta el momento, por lo que es necesario hacer esfuerzos para buscar un mayor comercio basado en economías de escala y de alcance en la industria manufacturera que genere ventajas comparativas dinámicas y fuertes aumentos en la productividad.

Un elemento adicional que explica el significativo dinamismo de las exportaciones de algunas ramas del sector industrial, destacando las

automotrices, es la estrategia de producción y comercio que siguen las empresas multinacionales, las cuales se han orientado a producir en aquellos países en los que se encuentren ventajas en costos, por lo que el comercio exterior se vuelve un comercio intraempresa. Con un Acuerdo de Libre Comercio es probable que este tipo de arreglos se vuelvan más comunes, sobre todo en industrias en las que se puedan distinguir claramente etapas de producción intensivas en mano de obra que se puedan llevar a cabo en México (automotriz y computación, por ejemplo). Esto haría que la competencia de las empresas se apoyara sobre la región norteamericana como un todo, pudiendo competir así con otros grandes bloques económicos como el europeo (posiblemente ampliado por los países del Este) y el asiático (de posible constitución).

Por otra parte, entre los sectores que pueden calificarse de marginales, y que con la eliminación de las barreras al comercio exterior que aún persisten aumentarían su grado de competitividad y por lo tanto tenderían a expandirse, destacan los productos fabricados en base a los minerales no metálicos y los de madera. Como se verá en la siguiente sección, estos productos pueden ser muy exitosos compitiendo sobre la base de economías a escala y de alcance en un comercio más bien de tipo intraindustrial.

2. Ventajas comparativas reveladas

Otra manera de detectar sectores que puedan ser competitivos y susceptibles de expansión en el futuro, una vez que exista un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos, es observar la ventaja comparativa revelada (VCR) por las exportaciones mexicana.² Este indicador varía entre los valores -100 y 100. Cuando la VCR de un sector es negativa, implica que existen desventajas comparativas en ese sector; cuando es positiva, implica que existen

ventajas comparativas.

Es fundamental aclarar que el cálculo de ventajas comparativas reveladas presenta una fotografía totalmente estática de un particular momento y no explica por qué el patrón de comercio es como es. En este sentido, las restricciones no arancelarias, los aranceles nacionales, los componentes intraindustriales en el comercio o las particulares fluctuaciones económicas en los mercados de ciertos productos se plasman en los valores de la VCR, pero no hay manera de determinar cómo cambiará el indicador cuando cambien algunos de esos factores. Es decir, la VCR no tiene valor predictivo porque sólo muestra cuál es la situación en el preciso momento al que se refieren los datos. Además, por la manera como se construye, el indicador de VCR tiene una limitación importante en cuanto que muchos sectores pueden presentar simultáneamente importaciones y exportaciones significativas, con lo que la VCR tendería a ser muy baja o incluso negativa, aunque las empresas en esos sectores posean importantes ventajas competitivas. Por ello, cuando existen componentes intraindustriales importantes en el comercio exterior, el indicador puede no reflejar lo que sucede en el interior de la industria en empresas específicas. Por último, el índice de VCR puede verse afectado por la manera como se defina una industria. En la medida que se construyen índices más específicos que toman en cuenta las diferenciaciones de productos de las industrias, éstos se vuelven más confiables y, por el contrario, cuando se construyen con datos muy agregados, la información que proporcionan puede ser muy pobre.

El Cuadro 4 muestra la ventaja comparativa revelada del comercio exterior mexicano en 1989, agrupando los bienes de acuerdo a la característica del tipo de demanda que existe por ellos, sea como bienes de consumo, de uso intermedio o de capital. El resultado que se observa es muy similar al de los países del sur de Europa: la ventaja comparativa de México se encuentra en gran medida en los

bienes de consumo, en un menor grado en los de uso intermedio, y existe una marcada desventaja relativa para el comercio de bienes de capital.

Cuadro 4
Ventaja comparativa revelada en México
Millones de dólares
1989

	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	VCR
BIENES DE CONSUMO	4124.1	3498.5	8.21
BIENES DE USO INTERMEDIO	17315.7	15142.5	6.70
BIENES DE CAPITAL	1325.0	4768.7	-56.51

FUENTE: Elaborado por CIDAC con datos del Banco de México.

La desventaja de los bienes de capital es todavía más clara si se observan algunos sectores específicos dentro de los productos manufactureros metálicos, la maquinaria y el equipo que se comercian internacionalmente. La VCR de sectores como el de la maquinaria para industria textil, para la industria de caucho y para trabajar metales es de -100, lo cual significa que todo el comercio en esos sectores se conforma por importaciones. Sólo por citar otros ejemplos, la maquinaria para la agricultura y la ganadería exhibe un índice de -75.1, la maquinaria para ferrocarril de -88.1, y la de equipo profesional y científico de -89.7. Es decir, en la mayoría de las industrias que se refieren a la fabricación de bienes de capital, México muestra pocas ventajas comparativas para la exportación y es más bien un importador neto. Las causas de estas situaciones son muchas y, con frecuencia, tienen poco o nada que ver con la ventaja comparativa natural de alguna empresa. De hecho, muchas de las industrias que

tienen las mayores así como las menores VCR son producto del proteccionismo del pasado. Al comparar los datos de los últimos diez años, sin embargo, resulta evidente que la economía mexicana está experimentando un proceso de profundo cambio elevando rápidamente sus ventajas comparativas reveladas.

Como se mencionó anteriormente, la VCR obtenida a partir de datos muy agregados puede ser poco informativa en cuanto que oculta diferencias significativas entre distintas industrias. Así, conviene observar los indicadores para los distintos sectores de la actividad económica en tres años significativos. Primero, en 1980, antes de la caída de los precios del petróleo y con la estructura arancelaria de una economía más bien cerrada; luego, en 1985, cuando la economía ya se había empezado a liberalizar y se decide profundizar en dicho proceso; y por último, en 1989, cuando el proceso de apertura se está consolidando.

Cuadro 5
Ventaja comparativa revelada
por sectores

SECTOR	1980	1985	1989
Agricultura y silvicultura	-13.57	- 6.72	- 8.90
Ganadería, apicultura, caza y pesca	- 7.26	-26.79	6.69
Industrias extractivas	95.19	96.96	90.64
A) Petróleo crudo y gas natural	99.85	99.95	98.91
B) Extracción de miner. metálicos	63.98	71.77	44.80
C) Extracción de otros minerales	30.50	37.96	23.43
Industrias manufactureras	-65.10	-26.36	-23.03
A) Alimentos, bebidas y tabaco	-20.80	18.79	-22.72
B) Textiles, vestido y cuero	-13.19	14.71	-13.21
C) Industria de madera	-11.54	22.24	28.08
D) Papel, imprenta e ind. edit.	-75.99	-62.80	-55.31
E) Derivados del petróleo	18.80	35.07	-31.46
F) Petroquímica	-64.19	-73.21	-55.01
G) Química	-58.01	-33.98	-23.03
H) Plásticos y caucho	-84.21	-67.28	-55.68
I) Productos minerales no metal.	-11.67	49.57	42.58
J) Siderurgia	-92.46	-50.75	-20.44
K) Minerometalurgia	-52.08	2.99	37.98
L) Prod. metal., maq. y equipo	-80.78	-44.62	-27.74

FUENTE: Elaborado por CIDAC con datos de Banco de México.

El Cuadro 5 muestra la ventaja comparativa revelada de México por sectores de actividad económica. Aparentemente, de los resultados correspondientes a 1989 se obtiene que México sólo goza de una ventaja comparativa fuerte en las industrias extractivas, en particular en el petróleo crudo (98.91) y los metales (44.80), y una ventaja moderada en los productos minerales manufacturados tanto metálicos (37.98) como no metálicos (42.58) y en la industria de madera (28.08). Esto parecería indicar que son muy pocas las

empresas mexicanas que podrían competir con éxito en el exterior, ubicándose fundamentalmente en los sectores exportadores tradicionales que enfrentan demandas mundiales muy fluctuantes y a veces relativamente débiles. Sin embargo, conviene entender que existe un proceso dinámico del cual la situación de la economía mexicana es hoy resultado, y que los datos de 1989 exhiben una evolución favorable al compararlos con los años anteriores. Al revisar los datos de 1980 y comparándolos con 1989, se puede ver que en todos los sectores (excepto derivados del petróleo) se observa una significativa disminución en las desventajas comparativas, y que algunos sectores incluso adquieren ventajas importantes (madera y minerales metálicos y no metálicos). Al ver la evolución dinámica, además, se puede entender mucho mejor por qué se decide profundizar en la liberalización en el año 1985. Ese año muestra la aparición de importantes ventajas comparativas en la industria manufacturera, que se han visto disminuidas por la entrada de importaciones una vez que la economía ha sido abierta, pero que revelaban que la industria nacional podía competir exitosamente de forma intraindustrial, posicionándose en los mercados y diferenciando productos.

Los valores agregados obtenidos hasta ahora ocultan diferencias importantes en el interior de cada uno de los sectores de la actividad económica. Para poder observar los resultados de industrias específicas conviene distinguir grupos de productos de acuerdo con la ventaja comparativa que presentan y el grado de importancia de las economías a escala y de alcance en términos de los componentes intraindustriales (C.I.) del comercio de dichos productos. Los Cuadros 6 y 7 resumen los resultados de las ventajas comparativas reveladas para 1980 y 1989 en distintas industrias clasificándolas en seis grupos.

Cuadro 6
Ventajas comparativas reveladas
por industrias específicas seleccionadas
1980

GRUPO 1		GRUPO 2	
MUY FUERTE VENT. COMPARAT.		FUERTE VENT. COMPARAT.	
C.I.: NULO		C.I.: PEQUEÑO	
Algodón *	100.00	Legum. y hortalizas *	74.71
Café *	100.00	Fruta fresca *	75.06
Petróleo crudo *	100.00	Legumbres o frutas	
Cobre en bruto *	100.00	en conservas	61.84
Zinc	100.00	Ganado vacuno	62.67
Azufre	100.00	Gas natural *	96.71
Camarón congelado *	100.00	Calzado	74.39
Cerveza	100.00		
Café tostado	100.00		
Cables electr.	100.00		
Combustóleo	100.00		
GRUPO 3		GRUPO 4	
LIGERA VENT. COMPARAT.		LIGERA DESVENT. COMPARAT.	
C.I.: ALTO		C.I.: ALTO	
Gas butano y prop. *	9.97	Carnes	-28.88
Prendas de caucho	29.41	Conservación de	
Vidrio	6.79	pesc. y mariscos	-15.22
Caza y pesca	2.75	Hilos, telas y	
Partes de radio y TV	9.93	licores y aguardien.	-13.36
		Pieles y cueros	-14.41
		Madera	-11.54
		Colores y barnices	- 8.06
		Hormonas	-29.47
		Automóviles	-22.38

Cuadro 6 (continuación)
Ventajas comparativas reveladas
por industrias específicas seleccionadas
1980

GRUPO 5		GRUPO 6	
FUERTE DESVENT. COMPARAT. C.I.: MEDIANO		MUY FUERTE DESVENT. COMPARAT. C.I.: PEQUEÑO	
Especies diversas	-46.09	Frijol	-98.93
Hilos, telas y		Maíz	-99.97
Prendas de vestir	-33.15	Gasolina	-88.87
Libros impresos	-31.70	Cloruro de polivin	-97.80
Cementos	-39.03	Antibióticos	-72.01
Motores y partes	-48.11	Abonos	-89.21
		Insecticidas	-54.69
		Materias plásticas y resinas	-85.74
		Llantas y cámaras	-96.64
		Resinas sintéticas	-63.06
		Hierro en barra	-93.81
		Tubos y cañerías de Acero	-89.38
		Láminas de hierro y acero	-98.73
		Cañería y tubos de cobre	-72.41
		Automóviles y transp. de carga	-61.75
		Partes sueltas de automóviles	-63.85
		Bombas y motobombas	-95.62
		Herramienta de mano	-72.68
		Maquinaria de proc. de información	-93.40
		Generadores, transf. y motores eléctricos	-84.89
		Piezas para instala. eléctricas	-67.21

* Industrias en las que las exportaciones son mayores de 100 millones de dólares.

FUENTE: Elaborado por CIDAC con datos del Banco de México

Cuadro 7
Ventajas comparativas reveladas
por industrias específicas seleccionadas
1989

GRUPO 1		GRUPO 2	
MUY FUERTE VENT. COMPARAT.		FUERTE VENT. COMPARAT.	
C.I.: NULO		C.I.: PEQUEÑO	
Algodón *	100.00	Legumb. y hortalizas*	91.62
Café *	100.00	Fruta fresca *	68.51
Petróleo crudo *	100.00	Caza y pesca	73.06
Cobre en bruto *	100.00	Legumbres o frutas	
Zinc	100.00	en conservas *	69.87
Azufre	100.00	Cementos *	85.12
Camarón congelado *	100.00	Vidrio *	72.44
Cerveza *	100.00	Hierro en barra *	75.02
Café tostado	100.00	Cañería y tubos de	
Cables electr.	100.00	cobre	64.00
		Automóviles *	89.42
		Motores y partes *	77.76
GRUPO 3		GRUPO 4	
LIGERA VENT. COMPARAT.		LIGERA DESVENT. COMPARAT.	
C.I.: ALTO		C.I.: ALTO	
Ganado vacuno *	41.73	Especies diversas	-26.32
Licores y aguard *	44.01	Conservación de	
Pieles y cueros *	13.60	pescados y mariscos	- 0.78
Cloruro de polivinil*	28.05	Hilos, telas y	
Colores y barnices *	11.82	prendas de vestir *	-11.81
Tubos y cañerías de		Gas butano y prop.	- 0.92
acero *	47.37	Abonos	-16.67
Autóviles y transp.		Hormonas	- 2.81
de carga	3.62	Materias plásticas	
		y resinas	- 8.35
		Llantas y cámaras	-15.97
		Manufacturas de	
		resinas sintéticas	-28.07

Cuadro 7 (continuación)
Ventajas comparativas reveladas
por industrias específicas seleccionadas
1989

GRUPO 5		GRUPO 6	
FUERTE DESVENT. COMPARAT.		MUY FUERTE DESVENT. COMPARAT.	
C.I.: MEDIANO		C.I.: PEQUEÑO	
Trigo	-36.73	Frijol	-99.68
Azúcar	-38.12	Carnes frescas o	
Libros impresos	-45.05	refrigeradas	-84.10
Combustóleo *	-43.18	Gasolina	-99.22
Insecticidas	-35.08	Antibióticos	-84.43
Partes sueltas de		Vestido de caucho	-61.05
automóviles *	-41.07	Láminas de hierro y	
Maquinaria de proc.		Acero	-91.92
de información *	-32.10	Bombas y motobombas	-96.42
		Herramienta de mano	-72.02
		Generadores, transf.	
		y motores eléctricos	-56.11
		Equipo de radio/tel.	-92.94
		Piezas para instala.	
		eléctricas	-82.73
		Partes de radio y TV	-95.06

* Industrias en las que las exportaciones son mayores de 100 millones de dólares.

FUENTE: Elaborado por CIDAC con datos del Banco de México.

De los resultados obtenidos en estos cuadros es importante destacar, en primer lugar, que entre los dos años se refleja en los indicadores el crecimiento notable de las exportaciones y la diversificación de los productos que se comercian internacionalmente. En cada cuadro se señalan con asterisco los productos cuyas exportaciones sobrepasan los 100 millones de dólares anuales. En 1980 apenas se contaba con 9 industrias que exhibían ese comportamiento; en 1989 se suman 16 industrias que han exportado más de 100 millones de dólares, por lo que 25 industrias muestran un asterisco en el Cuadro 7. Esta es una clara

evidencia de que el proceso de liberalización conlleva una mayor diversificación en los productos exportados.

Además, es interesante observar un desplazamiento claro de productos entre 1980 y 1989. El desplazamiento tiende a ser en casi todos los casos de grupos de desventaja comparativa a grupos de ventajas comparativas. Así, sólo por citar el ejemplo más extremo, la industria de cañería y tubos de cobre que en 1980 estaba en el grupo 6, en 1989 se ubica en el grupo 2. Conviene mirar con detenimiento cada uno de los grupos.

El grupo 1 incluye sectores que han tenido un claro comportamiento exportador durante muchos años, incluso desde antes de la apertura, como se puede apreciar en el hecho de que el grupo prácticamente no cambia entre 1980 y 1989. Incluye primordialmente materias primas y productos agrícolas sin mayor transformación, aunque presenta algunos productos de alto valor agregado que cada vez se exportan en volúmenes mayores, como los cables eléctricos y la cerveza. La mayor parte de las industrias en ese grupo revelan en realidad una ventaja comparativa de tipo estático, propiciada primordialmente por la dotación específica de recursos naturales del país, antes que por la presencia de ventajas competitivas en el interior de las industrias.

El grupo 2 está constituido por sectores con claras ventajas comparativas, aunque con algunos elementos de comercio intraindustrial. En este grupo (al igual que en el grupo 3) resalta el hecho de que en 1989 prácticamente todos los productos incluidos tienen exportaciones muy dinámicas que sobrepasan los 100 millones de dólares. Algunas de las industrias de ese grupo se caracterizan por ser muy intensivas en trabajo, pero también existen industrias intensivas en capital, con lo cual se puede afirmar que estas industrias no basan su potencial exportador exclusivamente en una mano de obra barata, sino en ventajas comparativas dinámicas o creadas de otro tipo. Los casos específicos de las

industrias de cemento y vidrio, incluidas en 1980 dentro de este grupo, pero que en 1989 figuraban en los grupos 5 y 3 respectivamente, confirman que la ventaja proviene en gran medida de altos niveles de productividad y estrategias corporativas globales. Estos sectores probablemente continuarán expandiéndose, aun cuando no se concretara un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, aunque se verían beneficiadas marginalmente en caso de que existiera.

El grupo 3 es quizá el más interesante, porque está constituido por industrias que en 1989 exportaban todas ellas de forma significativa y que sin embargo exhibían ventajas comparativas moderadas. Esto se debe a que en estas industrias existen claros componentes intraindustriales que hacen que las industrias estén exportando gracias a cierta diferenciación de productos y la ocupación de nichos de mercado específicos. Probablemente las industrias incluidas en este grupo son las que más beneficiadas se verán en el corto plazo en caso de concretarse la firma del Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos. En este grupo se incluyen industrias intensivas en trabajo y en recursos naturales, aunque existen algunas intensivas en capital. Dado que la base de la competencia de estas industrias no puede ser la explotación de ventajas comparativas tradicionales en términos de una mano de obra barata, sino la participación de productos diferenciados en los mercados internacionales, los esfuerzos de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio deben estar encaminados a mejorar la posición relativa de este grupo, y sobre todo buscar la incorporación de muchas más industrias dentro del mismo.

El grupo 4 de 1980 muestra un rasgo que puede generar cierto optimismo sobre el futuro de muchas industrias con la profundización de la liberalización. La gran mayoría de las industrias incluidas entonces en ese grupo han pasado en 1989 a formar parte de los grupos 3 y 2. Por ello, en 1989 el grupo 4 se presenta como un conjunto heterogéneo, que incluye industrias que probablemente

necesitan una mayor madurez para ingresar al grupo 3 o incluso al 2; algunas que están sujetas a importantes barreras no arancelarias y por lo tanto muestran un comportamiento menos dinámico del que se esperaría, y otras que se están viendo afectadas negativamente por la apertura comercial y que podrían no sobrevivir a la firma de un Acuerdo de Libre Comercio. En el caso de las industrias de este grupo, sólo las de textiles (hilos, telas y prendas de vestir) y de materiales plásticos y resinas exportan valores significativos, probablemente aprovechando la ventaja comparativa de la mano de obra barata y la disponibilidad de materias primas. El caso de textiles es particularmente interesante porque es una de las industrias que potencialmente puede crecer de manera fenomenal al firmar un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos que elimine las barreras no arancelarias. En este grupo, en general, se deben realizar todos los esfuerzos para que las empresas encuentren nichos de mercado y se les dé un periodo suficiente para que logren adaptar su estructura a un mercado más abierto.

En el grupo 5 se encuentran industrias que probablemente entrarán en un declive severo con la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, aunque algunas de ellas tienen oportunidades si se modifican sustancialmente ciertas características estructurales de la economía, sobre todo en cuanto a los productos relacionados con el campo. Será posible que algunas otras, en particular las de autopartes y maquinaria de proceso de información, se integren al grupo 4 y sucesivamente al grupo 3 si logran establecer estrategias de diferenciación aprovechando las economías de escala y de alcance.

El grupo 6, en el cual en 1980 se incluían casi todas las industrias del sector manufacturero, presenta en 1989 industrias con un futuro relativamente incierto. Algunos sectores pasarán a ser más competitivos como lo hicieron de 1980 a 1989 el cloruro de polivinilo, los automóviles de carga y los tubos y cañerías de acero y de cobre. Otros sectores se volverán irremediamente

industrias en declive, a menos que se empiecen a desarrollar ventajas comparativas de tipo dinámico, sobre todo en cuanto al desarrollo de una capacidad tecnológica y la vinculación del sistema educativo con la industria, con los consiguientes aumentos en la productividad.

Por último, existe un grupo de productos, que no se incluye en el cuadro, en los que no se revela ninguna ventaja comparativa, particularmente concentrados en ciertos bienes agrícolas, algunos productos químicos y sobre todo bienes de capital. Ese grupo no cambia muy notoriamente entre 1980 y 1989, quizás porque sólo podrán empezarse a exportar algunos de los productos de ese grupo cuando se efectúe un cambio estructural tal que se pueda generar una tecnología de punta nacional rentable que mantenga la competitividad en ese tipo de industrias. Otros productos que ahora están en los grupos de desventaja comparativa probablemente pasarán a este grupo una vez que se logre la alta especialización que es de esperarse en cualquier situación de libre comercio. Hay que aclarar, de nuevo, que todo este análisis no contempla la posibilidad de la aparición de nuevos productos en el comercio internacional mexicano que podrían ingresar directamente -sin aparecer en la actualidad en los datos de exportación- a alguno de los grupos de ventaja comparativa, sin pasar sucesivamente del grupo seis hacia los primeros grupos.

Por último, vale la pena hacer un comentario sobre la ventaja comparativa revelada por la industria nacional respecto a la demanda de los países industrializados de los productos que el país exporta. Observando la evolución dinámica de la VCR del país, dividiéndola de acuerdo a productos de demanda fuerte, moderada y débil en Japón y Estados Unidos durante los últimos 30 años, se observa que la industria nacional goza de ventajas en los productos de demanda débil, que son los más vulnerables a las fluctuaciones de los mercados internacionales, mientras que en los de demanda fuerte, que quizás se

continuarán expandiendo en el futuro, se tiene consistentemente a lo largo de los años una fuerte desventaja comparativa. Esto implica que se deben hacer esfuerzos por asegurar la demanda de los productos con poco dinamismo (como textiles y siderurgia, por ejemplo) y buscar que las empresas nacionales exploren nuevas posibilidades en sectores de demanda fuerte y estable (máquinas de proceso de información y electrónica, por ejemplo).

Los ajustes de la mano de obra

Además de los beneficios pecuniarios que para la economía mexicana representaría el impulso adicional al comercio derivado del Acuerdo de Libre Comercio, un importante beneficio que se obtendrá es el de incrementar el empleo de mano de obra, sobre todo la no calificada, tanto en los sectores primarios como en la industria y el sector de servicios.

Siendo México un país con abundancia relativa de mano de obra, comparado con Estados Unidos, que cuenta con abundancia relativa de capital, un Acuerdo de Libre Comercio inducirá a los dos países a producir aquellos bienes en los cuales gozan de ventaja comparativa, utilizando para ello tecnologías de producción que aprovechen intensivamente el factor relativamente abundante. Esto redundaría en aumentos en el nivel de empleo, como lo ilustran los casos de España, Grecia y Portugal en su integración a la Comunidad Económica Europea.

Más específicamente, para el caso de México, uno de los efectos de la política de sustitución de importaciones fue que se indujo a los productores del sector industrial a utilizar técnicas de producción intensivas en el uso del capital, a pesar de que el factor relativamente abundante en México fuera la mano de obra (sesgo anti-mano de obra). Esto se complementó con el castigo experimentado por la agricultura (sesgo anti-agrícola), que se tradujo en una expulsión acelerada

de mano de obra de este sector hacia el resto de la economía, principalmente el sector servicios.

El haber optado por una política de comercio exterior, con niveles relativamente bajos de protección, está teniendo el efecto de inducir a la planta industrial a modernizar sus técnicas de producción y utilizar más intensivamente la mano de obra. Además, al no estar restringido el crecimiento de la producción doméstica al crecimiento del mercado nacional, sino por el contrario, poder expandirse con base en las exportaciones, el aumento de la producción que aprovecha las economías de escala conlleva un incremento en el empleo en el sector industrial.

En el futuro, como respuesta a la apertura comercial y la consecuente expansión industrial, es de esperarse que parte del personal empleado en los sectores servicios y agrícola se movilicen hacia la industria. Además, se observará que el empleo en el sector comercio caerá relativamente al empleo en otros servicios, principalmente el sector transportes, el cual tendería a expandirse significativamente como respuesta a los mayores flujos de comercio exterior. Sin embargo, todos estos cambios pueden generar conflictos políticos muy importantes, en la medida que no exista la necesaria flexibilidad en el mercado y la legislación laboral.

El cambio hacia la utilización de técnicas intensivas en mano de obra y la resultante mayor demanda efectiva de este factor, llevará, como en el caso de los países del sur de Europa, a una tendencia creciente en los salarios reales, sobre todo en los sectores de actividad económica que experimenten una expansión. Esto, por sí mismo, representará un incremento en el bienestar de la población.

Es necesario que se modifique la legislación laboral, ya que se requiere que el mercado laboral sea lo suficientemente flexible para que las ganancias derivadas de la apertura comercial -incluyendo un Acuerdo de Libre Comercio- y

de la desregulación económica sean aprovechadas cabalmente y así aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos, además de que se suavicen los ajustes costosos de algunos sectores industriales y de servicios. Curiosamente, éste es también uno de los principales problemas de ajuste de las economías del sur de Europa en su integración al Mercado Común (ver Apéndice A).

En décadas pasadas, los efectos perversos que la protección comercial generó sobre el empleo se vieron reforzados por la propia legislación laboral, la cual en principio protege en forma excesiva al trabajador, castigando simultáneamente a las empresas. Los efectos de la legislación laboral vigente encarecen la contratación de mano de obra, reducen la movilidad intersectorial de ésta y aumentan los costos de operación de las empresas. Esto se traduce en una menor competitividad de la economía mexicana en los mercados externos, menor inversión, menor crecimiento económico y sobre todo, una velocidad de ajuste de la fuerza de trabajo relativamente lenta ante los cambios en la estructura productiva.

La apertura de la economía, conjuntada con un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos implica, como se mencionó anteriormente, que la economía mexicana habrá de experimentar profundas modificaciones estructurales, habiendo sectores que se expandirán y que requerirán contratar mano de obra adicional, junto con otros sectores que se contraerán y que liberarán mano de obra. Por ello, se requiere modificar la legislación laboral con el objetivo de flexibilizar al mercado laboral mexicano y facilitar la movilización intersectorial de la mano de obra.

En este sentido, las modificaciones a la legislación laboral deberán facilitar a las empresas el poder dar por terminada la relación laboral con los trabajadores cuando exista una causa justificada para ello. Al reducirse los costos por este concepto, implícitamente se reducirá también el costo inicial de contratación,

umentando con ello el empleo. Un elemento adicional en la reforma de la legislación laboral podría ser la eliminación del salario mínimo, que representa una distorsión en los mercados laborales que tiende a generar desempleo.

La modificación a la legislación laboral en el sentido arriba mencionado, facilitará asimismo la movilidad del capital de las ramas de actividad económica que experimentarán una contracción como resultado de la apertura de la economía hacia aquellas ramas en expansión, acelerándose así la modernización de la planta productiva nacional. De esta forma, hacer más flexible el mercado laboral, al reducir los costos de operación de las empresas, tendería a facilitar el ajuste estructural -y por lo tanto a un costo menor- de la economía mexicana, haciéndola más competitiva en los mercados internacionales, promoviendo mayor inversión y por lo tanto mayor crecimiento económico y mayor empleo.

Nuevos flujos de inversión extranjera directa

Otra ganancia adicional para la economía mexicana, que será resultado directo del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, es el incentivo que existirá para mayores flujos de inversión extranjera, tanto asiática como europea, hacia México. Esta inversión aprovechará los menores salarios reales, la ventaja de la localización y, sobre todo, el poder saltar las barreras al comercio exterior que enfrentarían, principalmente por parte de Estados Unidos, si las exportaciones fuesen realizadas desde el país en donde se originaría la inversión extranjera en México. El incrementar y diversificar los flujos de inversión extranjera directa, además, hará más dinámico al sector exportador, pues uno de los rasgos más sobresalientes del comercio internacional actual es que los flujos de comercio se encuentran claramente correlacionados con los flujos de inversión; o, puesto de otra manera, el comercio persigue a la inversión.

En el Cuadro 8 se presenta la evolución de la inversión extranjera directa en México por país de origen. En los últimos años, aunque la inversión extranjera proveniente de Estados Unidos se ha incrementado en términos absolutos, su participación en el total ha mostrado una disminución, expandiéndose significativamente la inversión realizada por los países europeos, principalmente la proveniente de Gran Bretaña y de Alemania, manteniéndose relativamente estable la inversión realizada por Japón.

Cuadro 8
Inversión extranjera directa
por país de origen
Participación en el total
1985-1988

País	1985	1986	1987	1988	1989
Estados Unidos	67.8	64.8	65.5	62.0	63.0
Gran Bretaña	3.2	3.3	4.7	7.3	6.7
Alemania (RFA)	8.4	8.2	6.9	6.0	6.3
Japón	5.8	6.1	5.6	5.3	5.1
Suiza	5.6	4.8	4.4	4.2	4.4
Francia	1.8	3.3	2.8	3.1	3.0
España	2.6	2.8	2.9	2.6	2.6
Suecia	1.7	1.5	1.4	1.4	1.3
Canadá	1.6	1.6	1.4	1.3	1.4
Países Bajos	1.2	1.0	1.0	1.1	1.0
Italia	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Otros	2.8	2.4	3.2	4.5	5.0
Monto 1/	13976.4	17049.8	20927.0	24084.1	26486.3

1/ Millones de dólares

Fuente: Dirección General de Inversiones Extranjeras.
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Es importante señalar que una parte importante de la inversión extranjera que se ha canalizado hacia México en los últimos años se ha dirigido al área de la industria maquiladora. La razón principal detrás de esto es la posibilidad de ganar acceso al mercado de Estados Unidos, enfrentando menores barreras a la importación por parte de este último que las que se hubiesen enfrentado de haberse originado las exportaciones en el país nativo. Al firmar un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, por las ventajas antes señaladas, México puede esperar un mayor flujo de inversión extranjera directa, inclusive la proveniente de Estados Unidos y Canadá, aprovechando en el caso de estos últimos el menor salario real prevaleciente en México.

Los mayores flujos de inversión extranjera directa representarán diversos beneficios para México, destacando los flujos de capital provenientes del exterior que serán un complemento del ahorro interno, mayores niveles de empleo y de salarios reales, transferencia de tecnología, mayores flujos de comercio exterior y un efecto multiplicador sobre la inversión nacional.

Para que suceda lo anteriormente explicado y el Acuerdo de Libre Comercio efectivamente sea un aliciente a la inversión extranjera directa, sobre todo la proveniente de Europa y de Japón, es necesario modificar la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que data de 1973, y hacerla acorde al reglamento de la ley actualmente en vigor. La modificación en la ley, permitiendo que el capital extranjero pueda ser mayoritario en cualquier rama de actividad económica, exceptuando las reservadas al Estado, otorgaría mayor seguridad jurídica a los inversionistas extranjeros, promoviendo con ello mayores flujos de inversión extranjera.

Cabe señalar también que, siguiendo la trayectoria registrada en las últimas cuatro décadas, la inversión extranjera en México se ha concentrado mayoritariamente en el sector industrial, aunque en los años recientes ha ido

ganando participación la inversión en el sector servicios, la cual se espera se incremente significativamente en los próximos años como resultado de la firma del acuerdo sobre el comercio de servicios en la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y por las medidas de carácter unilateral que ha tomado México en este sentido.

Beneficios regionales y de distribución del ingreso

Un beneficio adicional que trae la apertura de la economía y que se verá reforzado con un Acuerdo de Libre Comercio, es la desconcentración regional de la actividad económica. Como se señaló con anterioridad, uno de los efectos más importantes de la política proteccionista de comercio exterior fue el de incentivar a que los productores nacionales en los sectores industrial y de servicios se localizaran en o cerca de los grandes centros de consumo, ya que el mercado relevante era únicamente el doméstico. Lo anterior, además de generar altos costos y diseconomías a escala en las ciudades, principalmente la Ciudad de México, implicó un desarrollo regional desequilibrado, en el cual se desaprovecharon las ventajas comparativas de cada región.

Un Acuerdo de Libre Comercio, al reforzar el incentivo que genera la apertura comercial para que los productores se orienten hacia la exportación, traerá como efecto adicional la desconcentración regional de la actividad económica, ganando participación las zonas cercanas a las fronteras así como las zonas costeras en donde existan puertos que puedan manejar navíos de gran calado. Esto representará un desarrollo regional más equilibrado, aprovechándose las ventajas comparativas de que goza cada una de éstas.

Intimamente ligado a lo anterior, se encuentra lo relacionado con el transporte de carga tanto carretero como ferrocarrilero y marítimo. Como una

consecuencia de que la producción industrial se localizó en los grandes centros de consumo, la estructura de transporte terrestre se orientó a servir a estos centros, descuidándose paralelamente los servicios de transporte necesarios para llevar a cabo operaciones de comercio exterior. Ante la apertura comercial, y la cada vez mayor importancia que adquirirán las operaciones de comercio exterior, es claro que se requiere llevar a cabo importantes obras de infraestructura para el transporte de carga.

Por último, aunque no por ello de menor importancia, la protección que en el pasado recibió la planta industrial mexicana y que, aunque en menor grado, sigue recibiendo, implicó, como se apuntó en el capítulo anterior, que la distribución del ingreso se volviese cada vez más inequitativa. Aunque la apertura comercial y su profundización mediante un Acuerdo de Libre Comercio no representarán en el corto plazo un ingreso distribuido más equitativamente, la eliminación de los sesgos que introdujo la protección se traducirían, en un plazo mayor, en una distribución del ingreso tanto personal como factorial más equitativa.

Como ya se mencionó, al disminuir significativamente la protección del sector industrial mexicano mediante la eliminación de barreras no arancelarias al comercio exterior y la reducción de los niveles arancelarios, los diversos sesgos que introdujo la protección se atenuaron. De esta forma, al enfrentar un mayor grado de competencia proveniente de los mercados externos, los productores domésticos tendrán el incentivo para asignar los recursos hacia la producción de los bienes en los cuales se goce de ventaja comparativa, utilizando tecnologías de producción que reflejen la abundancia relativa de los factores de la producción, por lo que es de esperarse que el empleo y los salarios reales aumenten en las ramas en expansión, traduciéndose en una distribución del ingreso más equitativa.

Por otra parte, al firmar México un Acuerdo de Libre Comercio con Estados

Unidos, podrá llegarse a un acuerdo paralelo sobre la migración temporal de mano de obra mexicana. Es de esperarse que con un acuerdo de este tipo, el trabajador migratorio, al ingresar legalmente a Estados Unidos para efectos de laborar temporalmente, al finalizar su trabajo regrese a México, eliminándose así gran parte del problema que ha generado la migración ilegal. De esta forma, un acuerdo migratorio paralelo al de libre comercio tendería a beneficiar tanto a México, a través de menores presiones de desempleo y subempleo, como a Estados Unidos, en donde existe un exceso de demanda de mano de obra.

La profundización del proceso de cambio estructural mediante la desregulación interna de la actividad económica, junto con un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, y la estabilización permanente de la economía, permitirán que -dada la posición geográfica de México, la abundancia de recursos naturales y humanos, y la generación de ventajas comparativas dinámicas- se alcancen tasas de crecimiento del ingreso real muy superiores a las que se registraron durante la década de los sesenta.

No es arriesgado adelantar que si los requisitos para que la economía mexicana asigne eficientemente los recursos se cumplen (como lo son un Acuerdo de Libre Comercio, la desregulación interna de la actividad económica, la menor participación del sector público en la producción de bienes y servicios y la estabilización macroeconómica) y por lo tanto México basa su crecimiento en el sector exportador, la tasa promedio de crecimiento de la economía sería cercana o inclusive superior al diez por ciento anual. Esto significará una tasa de crecimiento del producto interno bruto per cápita del orden del ocho por ciento anual, sentando así la base para incrementos significativos de bienestar de la población mexicana en plazos razonables.

Si por el contrario, la economía mexicana no profundiza en los cambios estructurales necesarios para lograr la utilización eficiente de los recursos

disponibles y/o no alcanza la estabilidad macroeconómica requerida, el crecimiento se verá limitado, inhibiendo con ello el proceso de desarrollo económico y social. De esta forma, los beneficios que representan para la economía mexicana la apertura comercial y el proceso de desregulación interna, y que se verán incrementados con un Acuerdo de Libre Comercio -sin incurrir significativamente en mayores costos a los ya incurridos por el proceso hasta ahora alcanzado de apertura comercial-, están condicionados al aprovechamiento cabal de las ventajas comparativas disponibles, a una asignación eficiente de los recursos, a utilizar tecnologías de producción que empleen intensivamente el factor de la producción relativamente abundante (la mano de obra) y, eventualmente, a la generación de ventajas comparativas dinámicas y a una industria nacional que participe en los mercados internacionales con base en el aprovechamiento de las economías de escala y de alcance. Lo anterior se traducirá en un mayor empleo, aumentos de productividad, salarios reales crecientes y, a la larga, en una distribución del ingreso más equitativa, que resultará en un mayor nivel de desarrollo económico y social.

V. CONCENTRACION O DIVERSIFICACION DE LAS RELACIONES ECONOMICAS

En este capítulo se analizan las posibles implicaciones del establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos en la diversificación de las relaciones económicas de México con otras naciones y bloques económicos. La conveniencia de un Acuerdo de Libre Comercio entre estas dos economías, que de hecho están firmemente integradas, ha sido motivo de debate. Algunos observadores que muestran preocupación por el establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos, sostienen que este tipo de acuerdos concentraría aún más las relaciones económicas entre estos dos países y proponen que lo que más convendría a México sería diversificar la interacción con otros países, expandir el intercambio con nuevos mercados y negociar más ampliamente con todas las demás naciones.

Otros analistas tienen una visión ligeramente más optimista al reconocer que un Acuerdo de Libre Comercio, además de facilitar el acceso al mercado estadounidense, aumentaría el comercio con Canadá, en virtud del Acuerdo similar recientemente suscrito entre esos dos países. El Acuerdo entre México y Estados Unidos diversificaría el comercio de nuestro país al menos con una nación más y esto, a la larga, permitiría la definición de áreas específicas de competencia, especialización y complementariedad entre las tres economías, que eventualmente conformarían el bloque comercial norteamericano.

Estos enfoques, aunque parcialmente correctos, no reconocen plenamente muchos de los demás asuntos que involucra la relación económica de México con otros países. Existen aspectos cuya identificación y análisis sugieren políticas conducentes a un escenario más promisorio en términos de una mayor

diversificación de las relaciones económicas de México con el resto del mundo. Diversificación incluye: el aumento en el número de socios comerciales, es decir el incremento en el número de países con los cuales el intercambio comercial tiene lugar y tiende a intensificarse; la diversidad de bienes comerciados, es decir, el incremento en el número de productos con los que una economía ha logrado niveles satisfactorios de competitividad internacional; y la diversificación de las fuentes de origen de la inversión extranjera directa. Con frecuencia se relaciona con este último aspecto la diversidad de fuentes de origen de innovaciones tecnológicas, así como la diversidad en las fuentes de origen de la inversión extranjera indirecta, que reside en la variedad de países con los cuales se contratan préstamos.¹

La tesis que se sustenta a lo largo de este capítulo establece que la suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos contribuirá al logro de una mayor diversificación de nuestras relaciones económicas con otros países y bloques económicos, entendiendo dicha diversificación a la luz de los diferentes aspectos a los que antes se hizo referencia, y que incluyen la diversidad de las relaciones en torno a los socios comerciales, los bienes exportables y las fuentes de origen de la inversión extranjera y de tecnología. De esta manera se busca evitar reducir el concepto de diversificación a aquél que se refiere sólo al aspecto de los "socios comerciales", con el cual se ha identificado tradicionalmente.

LA DIVERSIFICACION COMERCIAL

Los costos de la concentración comercial con Norteamérica, ¿retórica o realidad?

Desde hace varios decenios México ha venido realizando el grueso de su comercio con muy pocos países. De hecho, durante 1989 el 68 por ciento del comercio exterior total lo realizó con Estados Unidos. Si a esto se suman los porcentajes del intercambio comercial que tuvieron lugar entre México y Japón, la República Federal Alemana, España y Francia, el total resulta superior al 80 por ciento del comercio exterior mexicano.²

La tendencia a la concentración en el intercambio comercial con un puñado de naciones, y más específicamente con Estados Unidos, ha sido objeto de preocupación de muchos analistas y tomadores de decisiones en materia de comercio exterior y desarrollo económico, quienes han argumentado que la concentración comercial es sinónimo de vulnerabilidad, tanto de orden económico como político, frente a la nación o naciones con las que ocurre el volumen más importante de intercambio comercial. De acuerdo a esta perspectiva, la concentración en el comercio puede constituirse en una fuente de amenazas potenciales a la seguridad y a la estabilidad de una nación. Según esta visión, lo más deseable sería el logro de una mayor diversificación de los socios comerciales con los que nuestro país intercambia bienes y servicios. De esta postura se desprendería la prescripción de incrementar sustancialmente el comercio con los países que parecen tener menor peso en la balanza comercial, que de hecho son la mayoría, y de esta manera diversificar las relaciones comerciales.

Sin embargo, si se analiza esta situación desde una perspectiva distinta, la concentración comercial con relativamente pocos mercados no implica

necesariamente vulnerabilidad comercial, sobre todo si se tiene en consideración que, de hecho, la diversificación comercial está supeditada a la demanda real de los mercados mundiales. Son precisamente los países con los que México comercia en forma importante para su balanza comercial, los que a su vez garantizan una demanda sostenida y con frecuencia creciente. Esta "concentración" comercial obedece al hecho de que estos países cuentan con un alto número de consumidores con un elevado poder adquisitivo. Son estos mismos países los que al mismo tiempo cuentan con la capacidad de exportar productos de excelente calidad que México demanda para seguir apoyando en forma eficiente tanto sus exportaciones como su consumo interno. Esta observación se hace aún más evidente si se considera que el acceso al mercado estadounidense tiene un valor estratégico para todos los países cuyo bienestar económico depende en forma creciente de las exportaciones. La capacidad de consumo de este mercado no tiene paralelo. Japón y Alemania son las únicas naciones en el orbe cuyas importaciones anuales alcanzarían un nivel similar a las de Estados Unidos (más de 200 mil millones de dólares); la diferencia reside en el hecho de que una enorme proporción de éstas son insumos utilizados en productos que vuelven a ser exportados a los mercados internacionales, mientras que en el caso estadounidense la mayoría son importaciones para el consumo final.³ Es por demás evidente que nuestro comercio exterior continuará teniendo lugar con sólo unas cuantas naciones. El desafío realmente reside en modificar los pesos relativos en la proporción del intercambio comercial que se verificará entre nuestro país y sus principales socios comerciales.

Por otro lado, la experiencia de muchas naciones entre ellas la nuestra, ha demostrado que una fuente importante de vulnerabilidad para una economía reside claramente en sustentar sus exportaciones en uno, o sólo en unos cuantos productos de exportación, que hacen a la economía muy susceptible a los

choques que se derivan, por ejemplo, de los cambios en la demanda, o del desplome de los precios de aquel o aquellos bienes en los mercados internacionales.⁴ Este tipo de factores pueden incidir con mayor dramatismo en la estabilidad de la economía que la mera concentración del intercambio comercial con unos cuantos países (que por otro lado se trata de países que disponen de los mercados más extensos y dinámicos). La concentración en el intercambio comercial con pocas naciones no es necesariamente signo de debilidad económica. Por el contrario, la magnitud del acceso que logren alcanzar los productos mexicanos en los mercados de alto consumo constituye uno de los mejores indicadores de la capacidad potencial de aceptación de estas exportaciones en el resto del mundo. Es posible afirmar que los productos mexicanos que logren establecerse en el mercado estadounidense tienen amplias posibilidades de competir en casi cualquier mercado del globo, especialmente si se toma en cuenta el significativo descenso en los costos de transportación.

En los últimos años, sin embargo, los países que han garantizado mayor capacidad de demanda están sufriendo modificaciones importantes en sus prácticas comerciales, habiendo recurrido a medidas destinadas a proteger sus mercados de las importaciones provenientes de aquellos países que recientemente han adquirido mayor competitividad. Los costos del proteccionismo han sido experimentados en forma creciente por diversas naciones, algunas de ellas en vías de desarrollo. Precisamente esta tendencia hacia la protección de los mercados de mayor demanda potencial en el mundo, como son el de Estados Unidos y algunos países europeos (de la cual ya hablamos en el Capítulo II) sugiere la importancia de la suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos. En virtud de un acuerdo de este tipo se intensificaría considerablemente el intercambio comercial entre estos dos países, lo que puede dar lugar a dos implicaciones muy importantes para el comercio exterior de

México. La primera consistiría en la simplificación del acceso a los insumos que se importan de Estados Unidos y con esto el incremento considerable en la eficiencia productiva y la competitividad de las exportaciones mexicanas. La segunda consistiría en facilitar el acceso al mercado estadounidense, prescindiendo en gran medida de las barreras que se erigen para protegerlo. El Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos, además de facilitar el acceso al mercado estadounidense, fortalece la competitividad de nuestras exportaciones y de esta forma incrementa las probabilidades de acceso a nuevos mercados en Europa. En este momento es importante diseñar una estrategia lo más adecuada posible para facilitar la expansión y la defensa de nuestras exportaciones destinadas a estos mercados, enfatizando el impacto que las tendencias observadas en los mercados internacionales puedan en un momento dado tener sobre la diversificación comercial que México busca lograr.

Entre las tendencias del comercio internacional que más pueden afectar nuestro comercio con Estados Unidos destacan:

- Primero, las dudas recién surgidas sobre la eficacia del Acuerdo General sobre Aranceles (GATT) como el mecanismo más adecuado para apoyar la diversificación de las exportaciones mexicanas.
- Segundo, los posibles efectos sobre el comercio exterior mexicano emanados de las restricciones no arancelarias y en general de las tendencias proteccionistas que se observan en Estados Unidos y en algunos miembros de la Comunidad Europea.
- Tercero, los intentos que se observan entre algunos de los principales socios comerciales de Estados Unidos para establecer acuerdos bilaterales de libre comercio con Estados Unidos.
- Cuarto, las tendencias hacia la regionalización de la producción y del comercio, y a la constitución de bloques económicos, como en el caso del

Mercado Común Europeo.

Las reglas del comercio internacional impuestas por acuerdos multilaterales o bilaterales de diverso tipo, son determinantes en la definición de las políticas que México debe adoptar con objeto de optimizar las posibilidades de diversificar no sólo su comercio exterior, sino sus relaciones económicas de todo tipo con otras naciones y bloques económicos. El propósito de este análisis es dilucidar la forma en que los elementos negativos derivados del surgimiento de estas reglas del juego para el comercio internacional, y que en mayor o menor grado afectan a México, pueden mitigarse o eliminarse del todo, contribuyendo de esta manera a que los productos mexicanos sean competitivos en el extranjero y circulen libremente en los mercados internacionales.

Posibilidades y límites del GATT como mecanismo de diversificación comercial

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) cumple con dos propósitos fundamentales: por un parte, constituye un marco normativo de las relaciones comerciales internacionales; por la otra, sirve de foro para las negociaciones comerciales entre los países miembros. Como marco normativo, el Acuerdo General sienta las bases para un comercio abierto y liberal. Abierto, en el sentido de que otorga los mismos derechos a todas las partes contratantes y evita las discriminaciones que pudieran llevar a un proceso de restricciones comerciales competitivas. Liberal, porque está inspirado en el principio de la no discriminación, según el cual cada país se especializa en la producción de las mercancías en las que tiene ventajas comparativas, provocando que el producto total mundial de cada bien necesariamente aumente.⁵ Este es el mecanismo que se ha diseñado para crear un comercio abierto, comprometiendo al mismo tiempo a las partes contratantes a no usar el comercio como medio para discriminar entre países.

Además de ofrecer un marco normativo, como se mencionó, el GATT constituye el foro de negociación multilateral por excelencia, utilizando diferentes mecanismos para la solución de controversias y permitiendo negociar concesiones comerciales sobre productos. El impacto agregado de las liberalizaciones comerciales del GATT ha tenido el efecto tangible de reducir los derechos arancelarios de importación, de un 40 por ciento del valor de los productos, a alrededor de un cinco por ciento, desde la posguerra a nuestros días. Esta notable disminución ha contribuido definitivamente al dinamismo del comercio internacional.⁶

Sin embargo, la eficacia del GATT -que se perfilaba como el mecanismo idóneo para el logro de la liberalización del comercio internacional- ha sido puesta en tela de juicio en los últimos años. A pesar de la notable disminución de los niveles promedio de los aranceles en la mayor parte de los países, el comercio internacional sigue estando sujeto a numerosas restricciones no arancelarias impuestas por los diversos gobiernos.⁷

En los últimos años las barreras no arancelarias han ido creciendo a un ritmo mayor que el de la eliminación de aranceles comerciales. Por ejemplo, en Estados Unidos se observa una clara tendencia proteccionista a lo largo de la década de los setenta: entre 1971 y 1975 el número de barreras erigidas por este país era de 29; posteriormente, entre 1976 y 1980, tales medidas aumentaron aún más hasta alcanzar el número de 61 y en el periodo de 1981 a 1985 se incrementaron a 62.⁸ Este tipo de obstáculos se han dirigido especialmente a los países asiáticos, algunos de industrialización reciente. Estas tendencias parecen indicar que, en la medida que un país adquiere mayor competitividad, se incrementan las barreras en su contra.⁹ Desafortunadamente los intentos por tratar de restaurar una disciplina multilateral y por neutralizar este tipo de prácticas han enfrentado una gran resistencia, contribuyendo a crear un sentimiento de

insatisfacción generalizado con respecto al funcionamiento del GATT.

El proteccionismo, obstáculo a la diversificación comercial

El acceso a los mercados más amplios está siendo condicionado por el uso de barreras no arancelarias. Como se comentó en el Capítulo II, en el caso de Estados Unidos se ha argumentado que el déficit comercial que padece este país ha sido el resultado de una serie de factores de naturaleza endógena y exógena. Entre las causas endógenas, algunos estudiosos señalan la inadecuada política cambiaria y la disminución en la productividad observada en este país durante los últimos años. Otros estudiosos sugieren que las presiones sobre la balanza comercial han sido exógenas, principalmente por la falta de reciprocidad en las prácticas comerciales entre Estados Unidos y otras naciones, sobre todo de origen asiático. Bajo esta lógica, países como Japón y Corea, entre otros, lograron adquirir niveles elevados de competitividad y aprovecharon la ventaja que en su momento representó la apertura de los mercados de Estados Unidos. Sin embargo, estos mismos países mantuvieron durante ese tiempo sus mercados relativamente cerrados a las exportaciones estadounidenses. Mientras que la industria de Estados Unidos perdía competitividad en los mercados internacionales, las manufacturas de origen asiático se posesionaban en forma creciente de los mercados de ese país.

Además de los factores endógenos y exógenos que indudablemente presionaron la balanza comercial estadounidense, esta nación -que impulsó la creación del GATT y que hasta la fecha ha sido su mayor promotor- atestiguó también el debilitamiento de esta organización como mecanismo de negociación multilateral.¹⁰ Este tipo de eventos motivaron a Estados Unidos a echar mano de prácticas comerciales de corte proteccionista y también han estimulado a algunos

de sus principales socios comerciales, como Canadá, a buscar la fluidez de su comercio con Estados Unidos mediante el establecimiento de convenios comerciales bilaterales.

Hasta hace poco las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos no se habían visto mayormente afectadas por el proteccionismo practicado por Estados Unidos en su relación con otras naciones. En gran medida esto se explica por el hecho de que las exportaciones mexicanas habían constituido una proporción muy pequeña, si se les compara con las exportaciones a Estados Unidos originadas en otros países. No se puede negar que desde 1985, cuando se inicia la instrumentación de la primera reforma importante en materia de comercio exterior, hasta 1987, las exportaciones no petroleras se duplicaron. En esos dos años, el valor de estas exportaciones creció a un ritmo anual superior al 20 por ciento. Además, en contraste con lo que se ha observado en el comportamiento de ciertas exportaciones tales como el azúcar, que han estado sujetas a restricciones cuando se originan de economías industrializadas, las exportaciones de origen mexicano han tenido un ritmo de crecimiento, entre 1985 y 1987, del 79 por ciento, el 42 por ciento y el 167 por ciento, respectivamente.¹¹

Sin embargo, es ingenuo pensar que la apertura de Estados Unidos hacia las exportaciones mexicanas permanecerá siempre como hasta ahora, particularmente porque la tendencia que se observa en otros países apunta en la dirección contraria. En algunos casos, las barreras arancelarias a exportaciones mexicanas han alcanzado niveles elevados. Asimismo, es posible observar que dos tercios de las investigaciones de derechos compensatorios iniciadas por Estados Unidos fueron en contra de aquellos productos mexicanos cuyas importaciones crecieron más de un 50 por ciento en los últimos años. Por otro lado, entre 1981 y 1986 las barreras estrictamente no arancelarias se incrementaron de 2.26 en 1981 a 4.95 en 1986 como porcentaje de las

exportaciones no petroleras.¹² Del mismo modo, las barreras cuasi-arancelarias se incrementaron de 4.7 a 8.39 durante el mismo periodo.¹³ Para 1989, algunos productos en los que México ha logrado ser competitivo enfrentaron altos aranceles, importantes barreras no arancelarias y fueron objeto de diversas investigaciones sobre subsidios y derechos compensatorios por parte de Estados Unidos.¹⁴ Por ejemplo, aunque han aumentado las cuotas en acero y en textiles, México aún experimenta importantes restricciones en estos dos sectores, y nada impide que lo mismo llegue a ocurrir en otras industrias. De hecho, la industria del cemento ya se ha visto afectada. No es descabellado pensar que la expansión de la capacidad exportadora y la competitividad de exportaciones mexicanas den origen a nuevas medidas proteccionistas por parte de Estados Unidos.

En suma, a pesar de que el proteccionismo (tanto en Estados Unidos como en otros países) no ha sido un freno para el acelerado crecimiento de las exportaciones mexicanas y tampoco ha estorbado su gradual, pero consistente proceso de diversificación, es importante no caer en la tentación de hacer caso omiso a las señales evidentes de proteccionismo y las amenazas que éste encierra. En el caso de Estados Unidos, es muy probable que esta tendencia continúe como resultado de la disminución del dinamismo de la economía norteamericana y de la necesidad de ajustar su déficit fiscal, además del incremento previsible de las importaciones de origen canadiense a consecuencia del establecimiento del libre comercio entre estas dos naciones. No se puede descartar la posibilidad de que se llegue a observar una tendencia proteccionista parecida hacia los productos mexicanos por parte de algunos miembros de la Comunidad Económica Europea en el futuro.

La tendencia al proteccionismo por parte de los mercados más dinámicos y extensos del mundo, Estados Unidos y la Comunidad Europea, plantea un doble desafío a la estrategia comercial del país. La primera vertiente de este desafío

consiste en asegurar el libre acceso al mercado estadounidense, y la segunda, en aumentar la competitividad, con el objeto de acceder al mercado europeo y a otros mercados. Así las cosas, la suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos concederá al país una posición muy favorable para realizar ambas tareas. En efecto, el establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos consolidará los efectos positivos de la apertura comercial, mitigando algunos de los costos asociados al proteccionismo estadounidense y garantizando el acceso al mercado de este país. Un Acuerdo de Libre Comercio entre los dos países mejorará también las perspectivas económicas de ambas naciones, pero sobre todo de México. Más aún, Estados Unidos podría otorgar concesiones comerciales sobre algunos productos que hasta ahora han sido de importancia vital para México, como los textiles, el hierro y el acero, los automóviles y sus partes y algunos productos agrícolas.

El incremento de los flujos comerciales con Estados Unidos ofrece además algunas de las condiciones necesarias para el incremento de la competitividad, lo cual constituye una condición indispensable para ganar nuevos mercados. Al aumentar México su comercio con Estados Unidos los costos de los insumos que se importan de este país se reducirán considerablemente. De la misma manera, se facilitará el acceso a tecnologías conducentes a una mejor asignación de los factores de la producción y por lo mismo son de esperarse también efectos positivos en la generación de empleos y el aumento de la productividad.

Además, la suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos preparará el camino para que en un plazo más largo se plantee la posible conformación del bloque comercial norteamericano (por el Acuerdo de Libre Comercio establecido antes entre Estados Unidos y Canadá, o por el eventual establecimiento de un nuevo acuerdo de naturaleza trilateral). Con un Acuerdo de Libre Comercio suscrito entre estas dos naciones, el comercio

mexicano con el exterior adquiriría mayor competitividad, lo que facilitaría el acceso de los productos mexicanos a los mercados de otras naciones o bloques económicos, alcanzando de esta manera la meta de una mayor diversificación en el intercambio comercial del país.

En consecuencia, el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos promete resultados en términos de una mayor diversificación comercial, ya que el Acuerdo acelera la liberalización comercial del país y facilita el acceso al mercado estadounidense. Estos factores contribuirán a aumentar la competitividad en virtud de las economías de escala y del logro de una mayor complementariedad productiva entre los tres países norteamericanos.

México frente al bilateralismo norteamericano, ¿riesgo u oportunidad?

La preocupación generalizada por el debilitamiento de la disciplina dentro del GATT y por el déficit comercial que condujo a Estados Unidos a proteger sus mercados, ha llevado a varios países a contemplar la alternativa del establecimiento de acuerdos bilaterales de libre comercio con Estados Unidos, especialmente a sus principales socios comerciales, entre los que se encuentran Japón, Corea del Sur, Taiwán y la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN).¹⁵ Las iniciativas tomadas por estos países no contradicen -en principio- los supuestos básicos sobre los cuales se sustenta el funcionamiento del GATT. De hecho, la preocupación principal que subyace a estos intentos de suscribir acuerdos comerciales bilaterales es la de promover una mayor liberalización comercial. Por lo mismo, el establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio debe ser interpretado como un complemento del GATT, en la medida en que facilita el avance en las negociaciones y establece precedentes para negociaciones ulteriores en el seno de los organismos multilaterales. Por ejemplo,

uno de los principales objetivos en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá fue el de establecer avances a nivel bilateral en el desarrollo de reglas para el comercio en el área de servicios y establecer precedentes importantes en lo relativo a inversiones que más tarde pudieran ser retomadas en las negociaciones del GATT. Con el surgimiento del bilateralismo entre Estados Unidos y sus principales socios comerciales, no se busca desafiar frontalmente a los mecanismos de operación de organismos multilaterales como el GATT. Por el contrario, simplemente se están formalizando acuerdos o creando instituciones que en ocasiones complementen y en otras suplan la actividad del GATT, particularmente en aquellos aspectos en los que el comercio entre las naciones requiere de respuestas ágiles a problemas específicos, o cuando se demandan adaptaciones no previstas a situaciones cambiantes. Esta discusión se ha materializado en el surgimiento de dos acuerdos bilaterales, uno con Israel y un segundo acuerdo recientemente firmado con Canadá, estableciendo de esta manera precedentes importantes para que este tipo de acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y sus principales socios comerciales tengan lugar.

En adición, los acuerdos bilaterales se plantean de forma tal que permitan proveer de mecanismos administrativos y de solución de diferencias a fin de mejorar el manejo de las relaciones comerciales bilaterales entre los países involucrados. Por ejemplo, en el caso del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá se crearon numerosas comisiones y paneles bilaterales que fortalecieron institucionalmente los arreglos alcanzados. Además, el Acuerdo de Libre Comercio entre dos países facilita el logro de un equilibrio entre los flujos de comercio bilateral. Esto con frecuencia se logra estableciendo cuotas de importación bilaterales, o cuotas que se originan en un tercer país, de forma tal que los flujos comerciales entre los socios del acuerdo se equilibran.

El Acuerdo entre Estados Unidos y Canadá en muchos sentidos abrió la

brecha planteando un espectro de innovaciones en la relación bilateral que fácilmente pueden incorporarse en los arreglos comerciales entre Estados Unidos y México. Precisamente porque existen grandes diferencias entre estas dos economías, el convenio entre México y Estados Unidos deberá incluir la máxima reducción arancelaria posible para las exportaciones, buscando de esta manera corresponder a la apertura emprendida por México. El Acuerdo debería incluir, como en el caso de los tratados con Canadá, el establecimiento de nuevos mecanismos para la resolución de controversias a fin de evitar medidas unilaterales. Además, si otros países como Corea o Taiwán establecieran con Estados Unidos un acuerdo similar al canadiense, lo que no parece tan remoto, entonces el establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio se plantearía como una necesidad apremiante para México.

Mediante un Acuerdo de Libre Comercio, México podría adoptar un doble enfoque, semejante al adoptado por Estados Unidos. Uno de esos enfoques buscaría el establecimiento de arreglos "hechos a la medida", es decir, aquellos acuerdos que condujeran al logro de un beneficio mutuo específico para las dos naciones involucradas. Ante todo, el Acuerdo de Libre Comercio ofrecerá un espacio que posibilitará la negociación alrededor de aquellos aspectos vinculados a las necesidades específicas de México en su intercambio comercial con Estados Unidos. El otro enfoque se caracterizaría por llevar adelante los compromisos anteriormente adquiridos por México en los organismos de negociación multilateral, y simultáneamente contribuir al avance de las negociaciones en el GATT. Este doble enfoque estaría encaminado a la obtención de una mayor liberalización comercial de México, promoviendo al mismo tiempo la diversificación comercial que el país requiere.

Tendencia a la regionalización de la producción y el comercio y la amenaza del aislamiento económico de los bloques comerciales

En teoría, la Comunidad Económica Europea está obligada a ser un mercado abierto al libre comercio y a promoverlo.¹⁶ Sin embargo, con diferencia de grados, algunas de las naciones miembros de la Comunidad Europea aplican barreras individuales a las importaciones de diversos productos. Frecuentemente se trata de barreras no arancelarias, creando de esta manera algunos espacios que se prestan al no cumplimiento de los acuerdos logrados en el seno del GATT. Entre estas barreras no arancelarias se cuentan obstáculos cuantitativos a la importación, limitaciones voluntarias, preferencias por proveedores nacionales en pedidos nacionales, subsidios (especialmente en productos agrícolas y en la industria siderúrgica), y las normas y estándares de seguridad, de calidad o de salubridad, que acaban utilizándose como restricciones netas a la importación. Los procedimientos "antidumping" son de los instrumentos más usados como mecanismos de protección no arancelaria. Con frecuencia se dirigen en particular a los productos japoneses y sudcoreanos, pero no se descarta que puedan también ser empleados contra productos mexicanos.¹⁷ Con respecto al comercio con Europa, a pesar de que hasta ahora se observa un intenso intercambio entre la mayor parte de los países europeos con el resto del mundo, existe el riesgo de un mayor aislamiento del continente después de 1992, lo que representa uno de los desafíos antes apuntados.

La suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos ofrece condiciones reales que desembocan en un mayor incremento en la productividad, apalancados en la inversión y la transferencia de tecnología extranjeras. Estas condiciones abren nuevas posibilidades de complementariedad y de economías de escala entre los países, que se logran gracias a la

conformación de un bloque económico. Este incremento de eficiencia productiva y competitividad facilita el acceso a los mercados de otras naciones o bloques económicos, contribuyendo a alcanzar la meta de una mayor diversificación comercial de nuestro país. De no realizarse el convenio con Estados Unidos, México correría el peligro de quedar aislado, cancelando una de las mejores posibilidades que tiene como economía para comerciar sobre bases más simétricas con los países europeos, con Japón y con el resto del mundo.

DIVERSIFICACION DE BIENES EXPORTABLES

A lo largo de este capítulo se ha planteado que la intensificación del intercambio comercial entre México y Estados Unidos, lejos de perjudicar a la economía mexicana, ofrece ventajas de comercio privilegiadas, siempre y cuando el acceso de las exportaciones de México al mercado estadounidense se facilite en virtud de un Acuerdo de Libre Comercio entre estos dos países y se utilice esta ventaja como plataforma para atraer inversiones que se originen en diferentes países. Es en este sentido que un Acuerdo de esta naturaleza se vuelve vital para México. En secciones anteriores se ha sostenido también que la concentración comercial con un país, o unos cuantos países, no actúa en detrimento de la diversificación de las relaciones comerciales de una nación. Más aún, en el caso de México su intensificación comercial con Estados Unidos le otorgará la posibilidad de incrementar su competitividad y las probabilidades de acceso a otros mercados. De hecho, lo que verdaderamente podría constituirse en una fuente importante de vulnerabilidad para la economía mexicana sería la concentración de las exportaciones en unos cuantos productos, sobre todo si se trata de materias primas, debido a los riesgos que suponen las fluctuaciones en la demanda y en los precios de estos productos en los mercados internacionales.

Examinando la evolución sufrida por la economía mexicana a partir de la apertura comercial y el fomento a las exportaciones, es posible afirmar que se está dando un franco proceso de diversificación. Basta mencionar que durante la década anterior las exportaciones se concentraban en unos cuantos productos (sobre todo el petróleo) para la generación de divisas. De 1980 a 1985, las manufacturas representaban sólo entre el 16 y el 23 por ciento de las exportaciones totales. Gracias a la apertura comercial y al cambio estructural que ha venido experimentando la economía del país, en 1989 las exportaciones manufactureras llegaron a constituir el 55 por ciento del total de las exportaciones. Estas cifras subrayan el éxito de las medidas de política que se han instrumentado con objeto de reorientar el modelo de desarrollo, y demuestran además el enorme potencial exportador de nuestro país. Con la suscripción del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, México intensificará su incorporación exitosa a los flujos comerciales internacionales.

La apertura comercial es aún muy reciente para poder evaluar a ciencia cierta sus resultados en términos de la diversificación de bienes exportables. Por otra parte, es difícil también aventurar predicciones sobre los sectores que experimentarán un proceso exitoso de expansión y sobre las ventajas comparativas dinámicas que habrán de surgir como resultado de este proceso de apertura, sobre todo porque esto será resultado de la acción individual de las empresas. De la misma manera, no es posible identificar con certeza qué sectores se irán contrayendo gradualmente hasta desaparecer al ser incapaces de encarar competitivamente la demanda internacional. Si resulta difícil pronosticar los resultados del proceso de liberalización sobre sectores específicos, es aún más complicado identificar con precisión la nueva conformación productiva y las consecuencias que resultan de la posible diversificación comercial de la suscripción del Acuerdo de Libre Comercio, como parte de la estrategia destinada

a lograr una mayor liberalización de los mercados en el mediano plazo. En este sentido, vale la pena recordar aquí la experiencia de otros países que han pasado por procesos de liberalización comercial, como es el caso de Turquía, que ha logrado en un lapso no mayor de diez años un notable incremento y diversificación de sus exportaciones.

Es importante aclarar que por "exportaciones" se entiende tanto a las directas como a las indirectas, refiriéndose estas últimas a la producción de insumos para producir bienes de exportación. Esto adquiere particular relevancia en el caso de la pequeña y mediana industria, cuya opción más plausible puede ser la exportación indirecta. La exportación puede promoverse a través del aprovechamiento de mercados actualmente existentes o próximos a existir en el futuro. Puede también promoverse desarrollando mercados para productos de géneros tan variados como pueden ser materias primas, alimentos, flores; bienes intermedios y bienes de consumo.¹⁸

Las ventajas que puede traer el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos en el proceso de diversificación de bienes exportables se puede resumir en los siguientes puntos:

- Primero: el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos profundizará el proceso de apertura comercial y cambio estructural iniciado por México en la mitad de los ochenta, con sorprendentes resultados en términos de la diversificación de los productos de exportación. De suscribirse el Acuerdo, contribuirá a la eliminación acelerada de las distorsiones que hasta ahora han obstaculizado el comercio exterior, fomentando el proceso de desregulación interna y el establecimiento de una infraestructura adecuada en apoyo a las exportaciones.
- Segundo: el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos contribuirá a reducir los costos de producción de las firmas domésticas y ofrecerá

estímulos adicionales para mejorar la calidad de los insumos. En otras palabras, creará mecanismos que favorecerán la disminución de los costos de producción, inducida por un ambiente más competitivo en el mercado de productos intermedios.

- Tercero: el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos asegurará la estabilidad y permanencia de la política comercial, lo que redundará en un clima aún más favorable a la inversión extranjera directa (como se analizará con más detalle después), aumentando también el comercio intrafirma y el desarrollo de las ventajas comparativas en cada economía, lo que traerá consecuencias positivas a la diversificación de las exportaciones que se originan en México.
- Cuarto: como resultado del establecimiento del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos se incrementará el flujo de transferencia de tecnologías -muchas de ellas incorporadas en los bienes de capital- favoreciendo la mejor utilización de factores, incrementando la productividad de las firmas domésticas y extranjeras, y diversificando el tipo de productos que logren alcanzar niveles de competitividad internacional.

Las decisiones de inversión de los agentes económicos, así como el marco institucional que puede derivarse del Acuerdo de Libre Comercio, apuntalarán la capacidad del aparato productivo mexicano para competir internacionalmente en un amplio rango de productos. El hecho de que durante 1987 más de una tercera parte de los productos mexicanos de mayor exportación a los Estados Unidos no eran exportados en 1983, es muy revelador de la capacidad exportadora mexicana. Con más razón se diversificarán los productos de exportación si se fijan bases más sólidas y estables de reciprocidad comercial con Estados Unidos.

DIVERSIFICACION DE LAS FUENTES DE ORIGEN DE LA INVERSION EXTRANJERA

La inversión extranjera directa es un vehículo medular de la diversificación de las relaciones económicas de México, además de ser un factor crucial en este periodo de restricciones crediticias internacionales y de debilitamiento del ahorro interno. La diversidad de fuentes de origen de la inversión extranjera se traduce necesariamente en una mayor diversificación de las relaciones económicas de México con el mundo. Tradicionalmente, un elevado porcentaje de la inversión extranjera ha sido originaria de Estados Unidos. La participación de este país en la inversión fija bruta de México representó el 62.1 por ciento del total en 1988, mientras que el resto se distribuyó en porcentajes inferiores al 8 por ciento entre diferentes países de la Comunidad Europea, Japón y Canadá.¹⁹

En el contexto del modelo de desarrollo adoptado por México, orientado hacia las exportaciones, la inversión extranjera juega un papel fundamental. Una de las fuentes más importantes de transferencia de tecnología y una proporción muy importante del comercio internacional se realiza hoy en día entre compañías multinacionales, lo que quiere decir que éstas constituyen un vehículo muy apropiado, prácticamente indispensable, para la diversificación en los mercados globales de todos los proveedores de partes, componentes o bienes terminados. Además, estas empresas plantean la posibilidad de identificar proveedores potenciales a nivel local, dando origen o fortaleciendo industrias pequeñas y medianas. El fortalecimiento o la creación de estas empresas generalmente conlleva procesos de transferencia de tecnologías entre firmas que, a diferencia de lo ocurrido en el periodo sustitutivo de importaciones, deben ser de las más modernas del mundo, pues de otra forma no servirían como bienes comerciables en los mercados internacionales. Finalmente, la inversión extranjera ofrece

beneficios en términos de empleos, capacitación y divisas. Todas estas ventajas hacen de la inversión extranjera directa un factor fundamental en la diversificación de las relaciones comerciales de nuestro país en los distintos flujos de capital, de tecnología y de intercambio comercial.

De diversificarse las fuentes potenciales de origen de la inversión extranjera directa en México, se ampliaría el espectro de las fuentes de beneficios que se derivan de la posible transferencia de distintas tecnologías de proceso y de producto, diversificando también de esta manera el espectro de productos exportables. Por otro lado, el flujo de la inversión extranjera garantiza el acceso a las tecnologías modernas disponibles en los mercados internacionales, ofrece enormes posibilidades para la inversión productiva de terceros países que busquen aprovechar las ventajas competitivas de México y permite su acceso privilegiado al mercado norteamericano.

México ofrece grandes posibilidades a la inversión extranjera directa. El país cuenta con variados recursos naturales y un enorme mercado interno potencial. La economía garantiza la disponibilidad de abundante mano de obra fácilmente entrenable a precios competitivos. México cuenta además con la ventaja adicional de una localización geográfica privilegiada con respecto a Estados Unidos, país con el que comparte más de 3,200 kilómetros, de frontera común. Estados Unidos cuenta con la mayor economía nacional y el mayor mercado del mundo, condiciones que permiten a México ofrecer oportunidades únicas de comercio e inversión. Además, está colocado en un punto intermedio entre los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico y los de la Comunidad Económica Europea. En sí mismas, estas características hacen de México uno de los países con más posibilidades para establecer una estrategia de inversión global.

Además de las características de la economía mexicana, que fácilmente pueden calificarse de ventajas comparativas, merece especial mención el éxito alcanzado por las medidas de política económica instrumentadas en los últimos años; el programa de estabilización, el proceso gradual pero consistente en el saneamiento de las finanzas públicas, el intenso programa de privatizaciones, el inicio de un agresivo proceso de desregulación de las actividades productivas (incluyendo las modificaciones a los reglamentos de las leyes de inversión extranjera y de transferencia de tecnología que eliminan en gran medida las barreras para la inversión y la tecnología extranjeras) y los planes y proyectos para el fortalecimiento de una infraestructura adecuada al nuevo modelo exportador,²⁰ constituyen medidas que dan continuidad a la política de apertura comercial y a la contracción del sector paraestatal. La privatización de la banca y el Acuerdo de Libre Comercio constituyen decisiones fundamentales que, lejos de contravenir la lógica económica que se puso en marcha desde el sexenio pasado, la llevan a sus últimas consecuencias.²¹ Gracias a estos procesos en marcha, es de esperarse que el monto de la inversión y la diversificación de los países que participan como inversionistas en la economía mexicana, se incrementen sensiblemente.

Con la suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos se crearán condiciones de permanencia y estabilidad de las políticas de apertura comercial, además de que se generarán más incentivos a favor de la desregulación de las actividades productivas y del desarrollo de la infraestructura del país, consolidando en forma permanente la orientación exportadora de la economía. Más específicamente, con el Acuerdo de Libre Comercio se desarrollará un clima que favorecerá un cambio de fondo e irreversible en el conjunto de factores que estimulan a la inversión extranjera directa. En concreto, es de esperarse que implique e induzca importantes cambios

en las regulaciones que la norman.

El Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos puede constituirse en el fundamento jurídico que formalice de manera definitiva el proceso de apertura comercial y cambio estructural de la economía mexicana, creando de esta manera el marco de confianza que propiciará no sólo la inversión norteamericana y canadiense, sino también la europea y asiática. El caso de Japón constituye un buen ejemplo. Japón se convirtió en los ochenta en un socio comercial importante de México; en efecto, su comercio anual con el país superó en valor al comercio con cualquier otra economía en América Latina y pronto estará sólo atrás de Estados Unidos en lo relativo a origen de inversión extranjera. Japón ha mejorado su competitividad al establecer plantas en el centro y el norte de México, las cuales producen partes utilizadas por empresas japonesas que operan en Estados Unidos bajo condiciones muy competitivas. Uno de los elementos más interesantes de la ubicación de la inversión japonesa en el país, reside en el hecho de que las ventas realizadas por estas compañías en México son contabilizadas como productos procedentes de México. En virtud de un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos, es de esperarse que la inversión japonesa se incremente, apalancando su comercio con Estados Unidos mediante la inversión productiva en México y superando de esta manera las restricciones del creciente proteccionismo en Estados Unidos.²²

La captación de inversión extranjera directa puede potenciarse, además, a través de proyectos de coinversión en los que participe de manera significativa el capital nacional. La inversión nacional podrá contar con un amplio margen de participación en algunos segmentos de la cadena productiva que se da en diversos países del mundo, como resultado del fenómeno de la globalización de la producción, en el que puede participar muy ampliamente el sector maquilador.

El mercado norteamericano, como se ha venido argumentando, por su tamaño y dinamismo, es el más atractivo para todos los países exportadores del mundo. Este hecho permite convertir la realidad geográfica de México en una palanca para la diversificación de nuestras relaciones económicas, mediante la industrialización de bienes de terceros países que busquen destinar sus productos de exportación a Estados Unidos, además de servir al mercado interno.

DIVERSIFICACION DE LAS FUENTES DE ORIGEN DE LA TECNOLOGIA

El Acuerdo de Libre Comercio representa un incentivo para que las firmas domésticas mejoren sus técnicas de producción e incrementen su competitividad en los mercados internacionales. De la modernización tecnológica se derivan por lo menos tres efectos positivos: el primero es el incremento de la productividad, el segundo, que se ha venido discutiendo en secciones anteriores, es el efecto de la diversidad tecnológica en la diversificación comercial y, finalmente, la adecuación de las técnicas de producción a la disponibilidad de factores de la producción, que en el caso de México supone una mayor eficiencia en la asignación de recursos, mayor competitividad y a la larga mayor empleo y bienestar social.

La suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos constituye en sí misma un poderoso estímulo a la inversión extranjera directa, que a su vez representa un factor determinante en el incremento del flujo de nuevas tecnologías y técnicas productivas que en el corto plazo redunden en un incremento de la productividad de estas compañías y en el mediano plazo permitan el logro de la especialización y la complementariedad en la operación productiva con otras plantas ubicadas en otros países y el logro de economías de escala que permitan exportar competitivamente, como bloque, a otras naciones o bloques económicos.

CONCLUSION

Con el establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, México buscará la ampliación y el mejoramiento de los niveles de comercio e inversión. Este capítulo ha intentado precisar que el surgimiento de bloques y la creciente competencia de mercados, tanto de exportación como de recursos de inversión, requieren de una respuesta ágil y oportuna por parte de México. De otra manera, las oportunidades de intercambio comercial y económico que resultarían en una mayor diversificación de las relaciones económicas podrían verse limitadas, no sólo por la agudización de las presiones proteccionistas, sino por la ineffectividad de las reglas del comercio internacional para combatir esta tendencia. La estrategia es buscar, en el plano bilateral y multilateral, un mejor trato para México, así como revisar los convenios que ya se tienen establecidos con diversos países europeos, asiáticos y latinoamericanos, además de concretar este tipo de acuerdos con otras naciones con las que hasta el momento no se han suscrito acuerdos de esta naturaleza. Además del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, México debería apuntalar los convenios firmados con la República Federal de Alemania, Francia, el Reino Unido, España, Portugal, Italia y Bélgica. El mercado comunitario de 1992 será difícil por la gran competencia que se desatará entre los mismos países de Europa, de ahí la importancia del Acuerdo de Libre Comercio norteamericano como plataforma para el logro de una mayor competitividad. De lo contrario, México se quedará al margen de este incremento en el intercambio con esa región. En el caso de la Cuenca Oriental del Pacífico, el reto es aumentar la penetración en ese mercado, que representa 550 mil millones de dólares anuales, a través de negociaciones bilaterales.²³ En suma, el Acuerdo de Libre Comercio de México con Estados Unidos, lejos de concentrar las relaciones económicas con este último, servirá de plataforma para diversificar las

relaciones de comercio e inversión con otros países y bloques económicos sobre la base de una mayor competitividad.

VI. LA ACCION GUBERNAMENTAL: COMPETITIVIDAD CON EQUIDAD

La internacionalización de la economía del país será el factor clave en su desarrollo futuro. Sin embargo, no basta con abrir las fronteras para ser partícipes del dinamismo económico mundial: la competencia por recursos y mercados requiere de actitudes activas por parte del conjunto de la sociedad. Es por ello urgente superar el titubeo de la fase adaptativa inicial e inaugurar una estrategia ofensiva que permita a México vincularse y participar eficazmente en los procesos que están transformando el perfil internacional.

Uno de estos procesos, quizá el más sobresaliente, es la gradual conformación de bloques económicos, en donde se empieza a concentrar el dinamismo de la economía mundial. El diseño de una estrategia ofensiva deberá estar inspirado en este suceso y encaminado a concertar alianzas estratégicas con aquellos países que liderean el cambio. Para el caso de México, dada su situación geográfica y la realidad de sus relaciones económicas externas, Estados Unidos representa la opción de enlace a través de la cual pueda efectivamente internacionalizarse.

Sin embargo, una decisión acertada en esta dirección no es sinónimo de éxito económico. Una integración ventajosa en los grandes flujos internacionales de comercio, así como la inversión y la difusión de las innovaciones tecnológicas dependerán de la capacidad de los sectores productivos de la sociedad mexicana para responder con oportunidad y eficiencia a los profundos y rápidos cambios que operan en la economía internacional; requerirá de una conversión industrial que adopte las nuevas posibilidades tecnológicas, creando ventajas comparativas y competitivas mediante el uso eficiente e imaginativo de los recursos; demandará métodos de administración flexibles, con visión estratégica y con la capacidad de responder ágil y competitivamente a los cambios inesperados de los grandes

mercados; requerirá, finalmente, de políticas económicas nacionales que fortalezcan la posición competitiva internacional del país.¹

La competitividad nacional se ha convertido en una preocupación central de todos los gobiernos y de todas las industrias. Sin embargo, y a pesar de toda la discusión generada, no existe ninguna teoría que explique en qué consiste la competitividad en el nivel nacional. No existe ni siquiera una definición universalmente aceptada. El único concepto significativo de la competitividad a nivel nacional es el de la productividad.

En este contexto de competitividad nacional, entendida como productividad, debe reconcebirse la gestión gubernamental. En el México de hoy, el gobierno puede jugar un papel preponderante para reorientar la configuración de una nueva economía capaz de competir con ventaja en el contexto internacional y en la tarea de dotar al aparato productivo de las condiciones que le permitan ser competitivo frente al exterior. Se requiere de un papel público diferente, lo que no significa revocar su autoridad ni abandonar los objetivos públicos.

Se requiere de un aparato gubernamental que adopte políticas públicas que promuevan el cambio económico y a la vez brinden seguridad. La función medular del gobierno en el futuro deberá estar encaminada a la creación de un ambiente favorable para el progreso y el cambio económico. Si la batuta está en manos de la economía mundial, la creación y optimización de ventajas comparativas y competitivas deberá tener un origen nacional. De ahí que la cooperación entre el gobierno y la industria deberá crear las sinergias que faciliten el crecimiento económico, sustentándolo en una mayor competitividad y productividad del país en su conjunto.

Por esta razón, no puede haber mayor debilidad para un país que la incapacidad para definir el papel de su gobierno en la economía. En este capítulo se propone un conjunto de conceptos para complementar el proceso de

transformación del gobierno frente a la sociedad y la economía, y se discute el papel que debe desempeñar la sociedad en el proceso. Estas propuestas estarán guiadas principalmente por dos objetivos: la renovación del crecimiento económico y la elevación de los niveles de vida de la población. Ambos son factibles solamente si se logra elevar los niveles de productividad. Así, el objetivo central de toda la política económica gubernamental y del papel económico del gobierno en la sociedad, deberá ser el de promover y fomentar el crecimiento de la productividad económica mediante reglas que la incentiven, así como con la creación de instituciones que la promuevan y faciliten, cuidando de establecer un clima de seguridad y permanencia que la desarrolle.

Algunas precisiones teóricas

Los conceptos de Estado y gobierno frecuentemente son empleados con poca precisión, producto tanto del descuido analítico como de malformaciones en la cultura política mexicana.² Dado que este capítulo está dedicado a analizar la acción pública sobre los mercados y la economía -quizá el área de análisis donde más confusión ha existido-, es indispensable clarificar ambos conceptos y encontrar una diferenciación nítida entre ellos. De ahí que valga la pena un breve paréntesis para esclarecerlos.

El concepto de Estado en ocasiones se confunde con el de gobierno o el de administración pública. Sin embargo, es importante aclarar que en tanto que el Estado es un fenómeno jurídico y moral, es decir normativo, el gobierno es un fenómeno fáctico, político, sociológico, institucional y burocrático. De su diversa naturaleza se desprende la necesidad de seguir métodos diferentes para su comprensión.

El Estado es más amplio y complejo e incluye al gobierno. En la teoría

clásica, el gobierno es una parte integrante del Estado, junto con el territorio, la población y el orden jurídico; o bien, en otras concepciones, el gobierno o sociedad política junto con la sociedad civil componen el Estado. En todo caso, el concepto de Estado es más inclusivo, mientras que el gobierno es el instrumento del Estado para realizar el interés general y el bien común.

La naturaleza propia del Estado, con sus características de soberanía en el ámbito interno e igualdad en sus relaciones externas, no es estática e invariable. La historia muestra cómo se ha transformado a partir de diferentes concepciones ideológicas y de las variables condiciones políticas o económicas. Este proceso de cambio responde a las necesidades de adaptación que las condiciones propias del ambiente le imponen, buscando su fortalecimiento y supervivencia.³

El Estado, que en la sociedad moderna posee el monopolio legítimo de la fuerza,⁴ orienta, dirige y condiciona directamente las actividades de la población, mediante el gobierno y las leyes, y de forma indirecta incide en todos los procesos sociales, incluidos los económicos. Así, los niveles de eficiencia, crecimiento del producto y las formas en que éste se distribuye, con claras implicaciones sobre el bienestar social, son en buena medida determinados por la acción gubernamental y los acuerdos legales e institucionales que sustentan su intervención.

La intervención gubernamental en el ámbito privado -en particular en el mercado como un espacio prototípicamente privado- es el objeto de amplios debates filosóficos, que procuran encontrar umbrales que resuelvan el dilema: hasta dónde lo público puede intervenir en el ámbito de lo privado, en la búsqueda de un supuesto bien común; hasta dónde el predominio del interés privado logra maximizar el bienestar de una colectividad determinada.

No existe una respuesta unívoca a tal conflicto. Los perímetros de lo público y lo privado no son estáticos, más bien responden a una dinámica de tensión y reacomodo, producto de necesidades nacionales y contextos internacionales que

se transforman constantemente. Sin embargo, estas consideraciones no siempre están presentes en el debate. En éste suelen predominar cuestiones más de carácter ideológico que consideraciones pragmáticas basadas en evaluaciones de situaciones concretas.

¿El mercado vs. la autoridad?

Siempre que se habla sobre el papel del gobierno en la economía, los términos del debate son engañosamente claros: el mercado es libre o el gobierno lo controla. No obstante, el enfrentamiento de alternativas tan extremas es posible sólo en campos meramente teóricos y conceptuales; la experiencia internacional ha demostrado que son las combinaciones y no las polaridades las que predominan en la relación entre el mercado y el gobierno. Sobre los diferentes arreglos en la interacción entre el gobierno y el mercado mucho se ha teorizado, siendo tres corrientes las que mejor ilustran los diversos grados e intensidades de intervención gubernamental en la economía. Para la primera corriente el papel del gobierno, en una fase inicial, consiste en establecer las condiciones que permitan el funcionamiento de una economía fundada esencialmente sobre el mercado. Una vez alcanzada esta etapa, el gobierno transfiere una parte importante de sus funciones a los centros de decisión privados. Sin embargo, conserva la responsabilidad de establecer un conjunto de normas de carácter general que definen y delimitan los derechos de propiedad individual, que reconocen los derechos básicos del individuo frente al gobierno y a la sociedad, y que, finalmente, institucionalizan y legitiman las interacciones de los individuos, estableciendo mecanismos para hacer valer y respetar los convenios entre particulares. Se le reconoce como "Estado protector" ya que protege desde el exterior al mercado y garantiza que las normas esenciales para el funcionamiento

del sistema no sean violadas. Se abstiene de toda acción y regulación que pueda perturbar el mecanismo de la competencia. Por ello, se dice que el mercado se autorregula.

Para la segunda corriente, la acción económica del gobierno debe desembocar en la organización de una economía mixta en la que no sólo conservará funciones importantes dentro del aparato productivo sino también un gran poder de orientación sobre el conjunto de la actividad económica, sobre todo mediante planes indicativos. El gobierno no es sólo un órgano de fijación de reglas sino el órgano de la definición y la estrategia del interés general y del bien común. Los planes son la expresión de la racionalidad de las macrodecisiones del gobierno.⁵ El plan es el instrumento de cambio por excelencia. Por lo tanto, el gobierno ya no se limita a desempeñar las funciones de guardián de la propiedad privada y de garante del orden público, sino que se hace intérprete de valores como el de justicia social, el pleno empleo o el bienestar social. Se liquida la política de laissez faire y en su lugar surge una política económica basada esencialmente en la intervención sistemática del gobierno, al que se le asigna un papel central.

La tercera corriente excluye por definición una economía de mercado y hasta una economía mixta. El gobierno tiene en todos los casos el control total del sistema de decisiones económicas. El gobierno planifica qué y cuánto se produce, cómo se combinan los factores productivos y cómo se distribuye la riqueza social. Al controlar los medios de producción, dirige centralizadamente todo el proceso productivo determinando desde los precios hasta los niveles y la composición sectorial de la inversión. Es así que el mercado es totalmente sustituido por la autoridad, la cual es ejercida a través de grandes burocracias.

En general el debate acerca de la acción económica gubernamental ha tendido a polarizarse en el mundo en los últimos años, pero también ha adquirido

una definición muy clara en la práctica. La mayor parte de los gobiernos del mundo hoy en día han tendido a acercarse a la primera corriente aquí planteada, y que es aquella donde el gobierno permite y facilita que los mercados funcionen, limitándose a crear las condiciones para su funcionamiento y para impulsar el desarrollo. El gobierno adquiere de esta manera una función mucho más relevante y delicada que antes, al convertirse en el responsable no de llevar a cabo el desarrollo, sino de hacerlo posible. Su función es tanto cuanto más crucial en esta nueva etapa. En este contexto, una acertada gestión gubernamental puede ser la diferencia entre el éxito o el fracaso, del cual depende, en última instancia, la satisfacción de objetivos sociales más amplios.

LA GESTION GUBERNAMENTAL EN UN ENTORNO DE COMPETENCIA INTERNACIONAL

La función básica del gobierno en la sociedad actual es la de promover la competitividad y por ende la productividad, incentivando o desincentivando, mediante mecanismos generales, las múltiples actividades de los diversos agentes, en vista de los objetivos sociales más amplios, tales como crecimiento económico sostenido, elevación de los niveles de bienestar y defensa de la soberanía. Entre los más diversos gobiernos hay una tendencia a experimentar con diferentes tipos de políticas para promover el desarrollo nacional. Dado que en la mayor parte de los países la actividad industrial ha sido la piedra angular del desarrollo, la gestión gubernamental se ha dirigido a alentar y aun impulsar a las empresas para elevar sus aspiraciones y sus metas de desempeño productivo.⁶

La redefinición de la acción gubernamental ha partido, entonces, de la necesidad de replantear muy seriamente la relación entre industria y gobierno, y no forzosamente en la dirección de un mayor laissez-faire. Los factores

internacionales han configurado las metas y redefinido los instrumentos y mecanismos de acción pública. Los incentivos para hacerlo son muy fuertes: aprovechar las oportunidades de crecimiento que el entorno internacional ofrece.

Por lo general, las políticas específicas han estado dirigidas a cambiar el comportamiento económico de los individuos y las empresas, orientándolos más hacia una lógica basada en el mercado. Cada vez más, los gobiernos van reconociendo la función central de los incentivos de mercado para motivar cierto comportamiento, sin tener que apoyarse directamente en los subsidios y en otros mecanismos altamente distorsionantes e ineficientes. De ahí que en la actualidad la acción pública, a diferencia del pasado, se sirva de los mecanismos del mercado y del sistema de precios para el logro de ciertos objetivos, en vez de reprimirlos o anularlos.

De estas experiencias es posible abstraer un modelo de la gestión gubernamental vinculada con el desempeño productivo y la competitividad. Aunque la propuesta de un modelo tendría que ser matizada atendiendo a las realidades de la política e historia de cada país, es posible trazar líneas que delimiten las áreas y tareas en donde la acción pública no es sólo necesaria sino determinante de la competitividad y productividad nacional. En el modelo se distinguen tres áreas en donde la acción gubernamental tiene una incidencia determinante: el nivel macroeconómico, el microeconómico y el relacionado directamente con la empresa. La abstracción de este modelo permitirá, más adelante, darle un contenido propositivo para el caso de México.

La macroeficiencia

Las políticas macroeconómicas del gobierno deben crear un clima propicio para la inversión productiva y el crecimiento económico sostenido. Es necesario

un clima macroeconómico que haga posible planear a un plazo relativamente largo, acorde con los plazos de maduración de los diversos proyectos potenciales de inversión. Las condiciones son apropiadas cuando no hay inflación o ésta es muy baja -los mecanismos de mercado son incapaces de enviar señales efectivas y precisas bajo un contexto de alta inflación-, y cuando el tipo de cambio real es estable y predecible. Estos factores constituyen un requisito sine qua non para el desarrollo económico en general y para el industrial en lo particular. Para ello es necesario que las políticas fiscal y monetaria se diseñen con el objetivo de crear una base para impulsar el crecimiento económico, pues su desbalance podría mermar la competitividad del país al tener un impacto inmediato sobre las tasas de interés y el tipo de cambio.

Asimismo, tanto el sistema impositivo como la política de gasto deben estar diseñados para estimular el crecimiento y la competencia sin alterar la eficiente asignación de recursos. Se necesita un cambio en las políticas macroeconómicas que promuevan un ambiente donde el mercado pueda florecer, creando un clima apropiado para la innovación y la productividad.

La microeficiencia

Los mercados no actúan al margen del gobierno ni están exentos de la intervención de la autoridad. De ésta depende, en última instancia, la posibilidad de su existencia así como su eficiente desempeño, lo que implica su gran sensibilidad a cualquier tipo de movimiento gubernamental. De la misma manera que una decisión equivocada puede obstruir su funcionamiento, una elección acertada puede lubricar y mejorar su desempeño.

Se debe reconocer, en principio, que todos los mercados son, en cierto sentido, fabricaciones artificiales condicionadas por la cultura en la que existen. La

idea de un mercado libre, de alguna manera apartado de la ley, es una fantasía. El mercado no fue creado por voluntad divina. Es una construcción conceptual, la suma cambiante de un conjunto de criterios sobre los derechos y las responsabilidades individuales.⁷

De tal forma, el mercado es producto de las instituciones públicas que establecen derechos de propiedad y reglas de responsabilidad y determinan cómo debe darse cumplimiento a los contratos. Sin embargo, las reglas que hacen posibles las interacciones económicas deben actualizarse constantemente y seguirle el paso a la dinámica del cambio económico y la innovación. De ahí que la función gubernamental no sea estática, pues su responsabilidad reside en actualizar en forma constante su acción para lograr los fines de la sociedad en función de los cambios que experimentan las realidades económicas y tecnológicas subyacentes. Uno de los ajustes que esto puede entrañar se refiere a los derechos de propiedad que, como en los casos del ejido y de la propiedad intelectual, hoy son materia de debate y transformación.

La responsabilidad del gobierno respecto a los mercados no se agota con el establecimiento de las reglas del juego, aun cuando éstas constituyan un marco legislativo robusto y flexible. Existen esencialmente cuatro factores cuya existencia provoca distorsiones del mercado y limita el alcance de la acción correctiva a disposición de la sociedad, haciendo necesaria la acción pública. Estos factores son: mercados no competitivos (monopolios naturales), costos de transacción y de información, bienes públicos, y externalidades.

1. Falta de competencia en los mercados

Los arreglos oligopólicos para controlar los precios y las prácticas depredatorias diseñadas para destruir a los competidores, son algunos de los

factores que erosionan la competitividad de los mercados. Aunque no existe consenso respecto a los mecanismos para promover la competencia en mercados no competitivos. Hay quienes recomiendan una legislación antimonopolios férrea y que se aplique con eficacia; otros proponen que el gobierno federal diseñe y reforme los mecanismos para regular a la industria, sobre todo aquellos sectores con mercados imperfectos; otros confían en que los avances tecnológicos automáticamente disminuyan el control del mercado por un solo participante. La competencia internacional, sin embargo, constituye un freno formidable a cualquier monopolio.

El gobierno debe mantener la competitividad en los mercados y restablecerla en aquellos que se controlan. Pero regular esto conlleva riesgos. Las regulaciones pueden estrangular la innovación al acabar con los incentivos que la promueven. Asimismo, el fomento a la competencia puede llevar a la ineficiencia productiva en aquellos sectores donde las economías de escala son un requisito para el abatimiento de costos y, por lo tanto, para la competitividad internacional. Habrá algunos sectores en donde la regulación obstaculice y erosione su potencial competitivo, y en donde diferentes esquemas de vigilancia puedan ser más efectivos; otros, sin embargo, requerirán de una estricta regulación antimonopolios que promueva la competencia.

El escrutinio de mercados controlados por un solo participante debe extrapolarse a los casos en donde el gobierno es ese único participante. El avance tecnológico permite esquemas competitivos que rompen con la concepción de monopolios naturales que abrigó y justificó por mucho tiempo el control público sobre ciertos mercados y sectores. Esquemas competitivos podrían revitalizar a los sectores que, por falta de competencia, se rezagaron tecnológicamente, abriendo estímulos para la inversión y la innovación.

2. Información imperfecta

Entre la información requerida para el funcionamiento ideal de los mercados y la información real con que cuentan los agentes económicos, hay un abismo. Por ejemplo, los trabajadores no cuentan con información completa sobre las ofertas de trabajo, y dado que su información es limitada, su elección puede no ser la óptima. Mejor y mayor información puede lubricar el mercado, así como reducir la incertidumbre y las posibilidades de error. Sin embargo, la información con frecuencia es tan costosa que ningún agente económico en lo individual estaría dispuesto a producirla. Por ello, la participación gubernamental en la recolección, procesamiento y disseminación de la información es de vital importancia para la promoción de la actividad económica y para dar mayor fluidez al funcionamiento de los mercados.

La provisión de información, no sólo del mercado nacional sino también del internacional, incrementaría las posibilidades de predicción a largo y mediano plazos, lo que promovería la planeación e inversión; disminuiría la inestabilidad de precios, el desempleo y la ineficiencia en la asignación de recursos por errores de predicción. Con un modelo abierto al comercio exterior, la disseminación de información adquiere un papel fundamental ya que, por ejemplo, facilita la localización de nichos para productos nacionales.

3. Bienes públicos

Hay algunos bienes y servicios -como podría ser la purificación del aire o la limpieza de un río- que son socialmente deseables pero que la empresa privada no encuentra atractivo ofrecerlos, porque no hay ganancias al invertir en ellos. Son bienes y servicios cuya generación y prestación brinda utilidades pero que, sin

embargo, no son comercializables como cualquier otro bien. Las razones de la incapacidad para comerciar con estos bienes estriba en la incapacidad de exclusión: una vez que el bien se produce para una persona, automáticamente puede ser consumido por los demás miembros de la sociedad. Debido a que las empresas no pueden extraer un precio apropiado de alguien que de todas formas está siendo beneficiado con un bien público, las empresas producirán muy poco o nada de este tipo de bienes y servicios.

Regularmente este tipo de bienes aparejan efectos secundarios que repercuten positivamente sobre toda la sociedad, de ahí que la participación gubernamental en su provisión sea crucial. El problema con los bienes públicos es su propia definición. Técnica y económicamente son fáciles de reconocer, y son pocos. Aunque los criterios para su provisión no son estrictamente económicos, sino que encuentran su definición en la arena política. En muchos casos, la llamada reforma del Estado no es mucho más que la redefinición de las responsabilidades gubernamentales apoyadas en una nueva consideración de lo que constituyen los bienes públicos.

4. Externalidades (efectos secundarios)

El conjunto de leyes que gobierna los derechos de propiedad y las responsabilidades, probablemente dará resultados ineficientes principalmente por lo que respecta a los efectos secundarios de las transacciones en el mercado privado. El problema no es que existan los efectos secundarios, sino que los beneficios que confieren o los costos que imponen con frecuencia no se reflejan en los precios y costos que guían las decisiones privadas. Algunas veces los efectos secundarios están limitados a las partes que hacen la transacción pero, a menudo, los efectos secundarios imponen costos a grandes grupos de personas

que no toman parte en ella.

Así como hay transacciones privadas que irradian beneficios colectivos, otros efectos -como la contaminación ambiental- imponen costos colectivos. De nuevo, la manera en que la autoridad define las reglas básicas para el intercambio moldea al mercado y determina la calidad de su desempeño. Este tipo de intervención, sutil y silenciosa, es la que puede aumentar la eficiencia productiva y optimizar los beneficios para la sociedad en su conjunto.

Por ello, en la medida en que el gobierno reorganice los mercados para tomar en consideración los efectos secundarios que las transacciones privadas aparejan, que disminuya los costos de información y de transacción aumentando la certidumbre, y que redefina qué bienes se constituyen como públicos, haciéndolos prioritarios en su gasto, se podrá contar con mercados de mejor funcionamiento que asignen eficientemente los recursos y, por lo tanto, que sean más competitivos.

Estímulos públicos a la productividad y competitividad privada

Adicionalmente, existen mecanismos de intervención gubernamental que aparte de promover la microeficiencia a través del buen funcionamiento de los mercados, promueven la competitividad de su industria mediante una intervención más directa. Estos se pueden agrupar bajo los siguientes rubros.⁸

1. Orientarse a la creación de factores productivos especializados

La teoría económica clásica a partir de Adam Smith y David Ricardo señala que los flujos de intercambio dependen de la abundancia relativa de los factores productivos: tierra, trabajo, capital, tecnología, infraestructura o recursos naturales.

El tráfico natural de comercio propiciaría que cada país se especializara en los artículos que produce con mayor eficiencia relativa e importaría productos en los que careciera de ventaja competitiva.

Esta teoría en la actualidad resulta insuficiente, puesto que en las economías modernas no son sólo estos factores, estáticos y dados, los que producen las ventajas competitivas, sino también aquellos altamente dinámicos y continuamente creados por las propias sociedades -tales como la capacidad científica y tecnológica, los valores que facilitan la cooperación y la organización, las habilidades tecnológicas o una fuerza de trabajo altamente capacitada. Por ejemplo, Israel ha desarrollado en los últimos cuarenta años una gran competitividad en la producción y comercialización de productos agrícolas, no por sus recursos estáticos, sino por sus constantes innovaciones en materia de producción, empaque, conservación y rápido desplazamiento hacia los mercados europeos. Aún más, este país ha convertido su inestable y precaria situación geopolítica en una ventaja competitiva para la producción y el mercadeo de sofisticados sistemas de armamentos que le significan una importante posición en el mercado de armas. Más importante que el acervo -concepto estático- de estos nuevos factores, es la tasa de crecimiento, mejoramiento y desarrollo de las industrias particulares.

Es por lo anterior que el gobierno tiene una responsabilidad crítica en la creación de una base educativa, de salud, de infraestructura física y social, de comunicaciones, de investigación y desarrollo, pero estas condiciones no son suficientes para crear las ventajas competitivas. Sin descuidar esas áreas fundamentales, sin duda pilares de cualquier economía productiva, la actividad del gobierno se debe enfocar a crear recursos avanzados, especializados y ligados a industrias específicas o grupos de industrias. Mecanismos como los siguientes crearán ventajas competitivas: programas de entrenamiento especializado,

esfuerzos de investigación en las universidades vinculados estrechamente con la industria, promoción de actividades de las asociaciones de comercio, y la inversión de empresas para desarrollar e innovar sus productos.

Los factores más importantes para la producción son aquellos que implican una inversión intensiva, largamente sostenida y especializada; con frecuencia toma más de una década lograr la creación de ventajas competitivas. El proceso implica también mejorar las habilidades del trabajo, invertir en nuevos productos y procesos, crear racimos de industrias relacionadas y difundir e introducir los productos en los mercados internacionales.

Contrariamente a la creencia común, la disponibilidad de recursos humanos altamente educados, por ejemplo, no es lo que se constituye en una ventaja competitiva, sino que éstos deben ser capaces de especializarse e innovar dentro de una industria en particular. Un ejemplo de este fenómeno en México fue la llamada "revolución verde", de la que el país se convirtió en líder mundial, y que surgió de la inversión sostenida por un largo periodo -en términos de recursos financieros, de organización de centros de investigación (CIANO, CIMMYT), y del desarrollo de investigadores y técnicos- para crear primero unas nuevas semillas de granos altamente productivas y resistentes, y luego proceder a su introducción, adaptación y difusión en México y en los mercados mundiales. Sin embargo, este mismo ejemplo muestra que la competitividad ganada se pierde si no se sostiene y redobla el esfuerzo.

2. Establecer y hacer cumplir estándares estrictos de calidad, de seguridad y de protección ambiental

Hacer cumplir normas y estándares estrictos de calidad del producto, de seguridad y de protección ambiental, es una actividad gubernamental cuyo efecto

estimula y eleva cualitativa y cuantitativamente la demanda interna. Esto se puede lograr directamente o a través de la creación de instituciones privadas dedicadas a la evaluación y determinación de la calidad de cada producto.

Parecería que la globalización de la competencia tendría como efecto disminuir la importancia de los mercados internos. Nada más distante de la realidad. Para ser exitosas, las empresas requieren procesar eficientemente - captar, interpretar y responder a- las señales que el mercado les envía constantemente. La cercanía del mercado interno, nacional y local, hace que la calidad y composición de éste sea un factor importante en la competitividad global, ya que las empresas perciben y responden ante las señales del mercado local. Cuando los mercados locales exigen calidad excepcional en el producto o servicio ofrecido, no solamente están mostrando las necesidades de compradores avanzados, sino que presionan a la empresa para alcanzar altos estándares, y las obligan a innovar, mejorar y cubrir segmentos más sofisticados.

Las circunstancias y valores locales se incorporan en la demanda de estándares estrictos que se pueden convertir en ventajas competitivas. Por ejemplo, en los siglos XVII y XVIII, la aristocracia francesa de la Corte se vuelve altamente sofisticada y demanda bienes suntuarios de alta calidad y precio, tales como alimentos preparados, perfumes, porcelanas, cristales, textiles, ropa y juguetes mecánicos. Esto estimula la creación de empresas y de productos y procesos industriales para satisfacer demandas con altos estándares de calidad. El gobierno (en este caso, la Corte de Versalles), por su parte, mantiene un sistema de estándares, inspecciones y privilegios reales sobre tales instituciones. Esto creó una ventaja competitiva para esas industrias francesas, misma que hasta la fecha mantienen.

Holanda en el siglo XVII representa otro ejemplo histórico interesante. Por una parte se presentó el crecimiento de una clase burguesa, con capital disponible

y en una búsqueda febril de status. Por la otra, el territorio era pequeño y densamente poblado, además de que los valores urbanos, protestantes y burgueses, impedían el dispendio ostentoso o faraónico. Esto creó una enorme y exigente demanda de objetos pequeños de alta calidad, tales como retratos, telas y encajes, cerámicas y flores. La demanda de tulipanes, por ejemplo, que se reproducen mediante bulbos -fácilmente exportables- estimuló el desarrollo de una importantísima actividad exportadora que desde entonces y mediante sucesivas adaptaciones e innovaciones se mantiene hasta el presente.

En la actualidad se puede dar el ejemplo del mercado japonés, que por su alta densidad poblacional, sus viviendas pequeñas, el alto costo de la energía eléctrica y la escasez general de recursos naturales, ha exigido productos "Kei-haku-tan-sho", es decir, ligeros-delgados-cortos-chicos, los cuales han sido bien aceptados en el resto del mundo, ya que se empieza a tomar conciencia de los límites que presenta el planeta y en relación a los cuales Japón es un caso extremo.

Dos países escandinavos, Suecia y Dinamarca, han sido los primeros en establecer estrictas normas para promover el bienestar social y satisfacer las demandas de personas minusválidas. Esto generó una demanda local temprana de bienes para minusválidos, creando así una importante ventaja competitiva para esas industrias en aquellos países que empiezan a enfatizar los derechos de los minusválidos. Estos ejemplos muestran cómo los gobiernos pueden ayudar a crear una demanda temprana y exigente que se convierte en un reto para las empresas productivas, obligándolas a mejorar sus productos y procesos, lo cual se convierte en una ventaja competitiva en los mercados mundiales.

El conocido caso de la exportación de fresas mexicanas en la década de los setenta, demostró que a pesar de las ventajas del clima, la mano de obra y tecnología con que México contaba en materia de producción, la ausencia de

normas estrictas de calidad y de un gobierno o un mercado local que las imponga, impidieron la posibilidad de competir ventajosamente en el exterior. El kiwi de Nueva Zelanda, en cambio, es un producto que está logrando introducirse en todo el mundo.

Así, un mercado local exigente y la vigilancia por parte del gobierno del cumplimiento estricto de estándares de calidad, son indispensables para mantener la competitividad en el mercado global. El gobierno establecería normas dentro de las cuales quedarían clasificados los productos individuales, quedando así determinada su calidad, sin procedimientos coercitivos.

3. Promover metas de inversión sostenida

Los gobiernos juegan un papel vital en la configuración de las metas de los inversionistas, administradores y empleados a través de sus políticas. La forma en que los mercados financieros son regulados, conforma los incentivos a los inversionistas y a su vez la conducta de las empresas. Por otro lado, las regulaciones gubernamentales pueden incentivar la búsqueda de metas de largo o bien de corto plazo, reflejándose este sesgo en la inversión sostenida de largo alcance necesaria para lograr la competitividad. El gobierno debe promover inversiones sostenidas en áreas de innovación, recursos humanos y activos físicos. Quizá el instrumento más poderoso para elevar la tasa de inversión de largo plazo sea un nivel decreciente de los impuestos en el transcurso del tiempo.

4. Establecer la competencia para evitar prácticas monopólicas

La competencia entre rivales fuertes es un estímulo poderoso para crear y mantener ventajas competitivas. Esto es cierto para países pequeños como Suiza,

donde las compañías farmacéuticas Hoffman-LaRoche, Ciba-Geigy y Sandoz mantienen una permanente y feroz competencia que las estimula para mantener su posición como líderes mundiales. Esto también es cierto en Estados Unidos para las industrias de la computación y programación. En Japón, donde existen 112 compañías que compiten por los mercados de máquinas-herramientas, 34 en semiconductores, 25 en equipo de sonido y 15 en cámaras fotográficas, se demuestra con toda claridad que quizá es la competencia doméstica la que estimula mayormente a las empresas para lograr sus ventajas competitivas en el mundo. La creciente competencia internacional, por otra parte, impide las prácticas monopólicas. El gobierno debe continuar favoreciendo una mayor competencia, tanto doméstica como frente al exterior, beneficiando así al consumidor y promoviendo el desarrollo de la innovación y de la competitividad.

5. Desregular la competencia

Reglamentar la competencia mediante el establecimiento de monopolios estatales, la fijación de precios oficiales o de barreras de entrada a una industria, mediante concesiones públicas, disminuye la rivalidad intraindustrial y la innovación, al estar ocupados los esfuerzos de los administradores y de las empresas en sus tratos con los burócratas reguladores y en proteger aquello que ya tienen. Por lo tanto, el gobierno debe perseverar en la eliminación de trámites burocráticos, así como en la creación de condiciones que sólo se justifican en cuanto que faciliten el logro de una mayor productividad y mejor calidad en los procesos productivos.

6. No intervenir en los mercados de dinero y de factores

Los mercados de dinero y de factores envían señales que significan cambios en la realidad económica. Las intervenciones del gobierno para controlar estas señales distorsionan los mensajes y confunden a los agentes económicos. De hecho, como se observó durante la década de los setenta y buena parte de los ochenta, la manipulación de los tipos de cambio o de las tasas de interés, por ejemplo, además de que a la larga resulta ineficaz, sólo empeora la posición competitiva de las empresas productivas. Los países más exitosos y más competitivos en los mercados internacionales cuentan con una gestión pública en donde los gobiernos se limitan a crear las condiciones para que la actividad productiva pueda ser exitosa.

REDEFINIENDO EL PAPEL DEL GOBIERNO EN MEXICO

A partir de 1985, y especialmente desde 1989, el gobierno ha comenzado a transformar su papel en la vida económica, redefiniendo las áreas públicas y privadas, reduciendo su tamaño y su gasto, promoviendo la competitividad de la economía nacional mediante la apertura comercial, reduciendo los costos de producción mediante disminuciones en las tasas impositivas, simplificando trámites, eliminando privilegios, así como creando nuevas y transparentes reglas generales.

El redimensionamiento del aparato público es importante, pero por sí solo no basta para generar el clima que conduzca a una mayor competitividad. Todas las medidas encaminadas a disminuir el gasto público y el déficit fiscal, a redefinir las áreas de la actividad pública frente a la privada -a través, por ejemplo, de la venta de paraestatales- y a eliminar obstáculos burocráticos a la actividad de las

empresas, son necesarias pero no suficientes para lograr el objetivo del desarrollo. Es necesario que todas estas reformas queden amarradas en una estrategia, liderada por el gobierno, cuya finalidad última sea la de elevar los niveles de productividad y competitividad nacional.

El futuro de México

El Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos por sí solo no es suficiente para asegurar el desarrollo y crecimiento de la economía mexicana. La liberalización comercial tampoco asegura, por sí misma, que las empresas mexicanas se vuelvan competitivas. La disminución del gasto público y el redimensionamiento del gobierno y sus actividades económicas tampoco son suficientes; ni siquiera la estabilización de la economía nacional asegura que el país se vuelva más productivo y competitivo. Sin embargo, sin las medidas que el gobierno mexicano ha adoptado en los últimos años, y en las cuales seguramente perseverará en un futuro cercano, sería imposible pretender el éxito del proceso de modernización económica.

Es necesario enfatizar que no es responsabilidad exclusiva del gobierno hacer de México un país competitivo. Esto no se puede lograr a través de acciones gubernamentales exclusivamente. Tampoco lo pueden lograr las empresas solas. El éxito en la competencia internacional es resultado de un conjunto de condiciones que se refuerzan mutuamente para alcanzar sinergias favorables. Estas condiciones son dinámicas y cambiantes y sólo el esfuerzo sostenido del gobierno, de las empresas, de las universidades y centros de investigación, de los empresarios y los trabajadores y administradores, de los consumidores, de los innovadores -en una palabra, de toda la sociedad- será capaz de crear y sostener el impulso productivo de un país.

Así, el gobierno tiene la responsabilidad ineludible de actuar con el objetivo de conformar un sistema económico y político estable que permita a los particulares realizar sus actividades productivas sin temores y sin una gran incertidumbre. De ahí que las responsabilidades específicas del gobierno sean: 1) la creación de un sistema legal robusto que asegure los derechos de los particulares y los medios para hacerlos valer; 2) la creación de condiciones propicias para que se desarrollen las empresas y se incrementen los niveles de inversión; y 3) la creación de mecanismos concretos para promover la competitividad.

El marco legal

La actividad económica es posible en la medida en que existan reglas claras de intercambio, derechos de propiedad y un sistema coercitivo capaz de hacerlos valer. Si los derechos de propiedad son inestables o la autoridad no es capaz de propiciar el respeto a los mismos, los costos de transacción serán muy elevados, generando desincentivos a la inversión productiva e impactando directamente sobre el desempeño económico.

El desarrollo de la normatividad en materia económica debe ir de la mano con el cambio económico experimentado por una sociedad determinada. El marco legislativo es a la vez causa y efecto, producto de la interacción bidireccional entre la norma jurídica y el desarrollo económico. Sin embargo, frecuentemente las normas son un reflejo de las luchas que grupos específicos llevan a cabo para reivindicar lo que consideran sus legítimos derechos, que con el tiempo forman las llamadas coaliciones redistributivas que impiden reformas que se ajusten a los cambios.⁹

En México la normatividad en materia económica está explícitamente

contenida en la Constitución. A diferencia de otros países, la Constitución mexicana incluye directrices de clara especificidad en asuntos como la agricultura, el trabajo y la propiedad de los recursos. De ella se desprende un gran número de leyes y reglamentos que han encauzado, promovido y obstaculizado la actividad económica en México. Las sucesivas enmiendas que han ido modificando el texto original, han hecho que el documento se incline cada vez más hacia la legitimación de un intervencionismo estatal en conflicto con una economía de mercado eficiente.

La creciente participación gubernamental en la actividad productiva vino aparejada con una mayor regulación de la economía, mayores instrumentos de control, subsidios diversos y mayor discrecionalidad gubernamental. Esto conllevó a brindar mayor importancia y atención a la búsqueda de concesiones gubernamentales que a la inversión, la productividad y la eficiencia. Estos factores han contribuido a inhibir en forma creciente la actividad productiva y, por tanto, han marginado su contribución como motor permanente de desarrollo.

Por ello, se requiere de un marco legislativo que permita e incluso estimule el libre juego de las fuerzas económicas, encauzándolas hacia resultados óptimos desde el punto de vista económico. Es necesaria una sincronía entre la economía y el derecho en México. Dicho de otra manera, es necesario generar un marco regulatorio y legal que permita desarrollar un aparato productivo moderno, eficiente y competitivo.

Los esfuerzos para adaptar el marco jurídico a las exigencias de productividad y eficiencia se han concretado en reglamentaciones más flexibles. Hasta la fecha, han sido trece ramas de la actividad económica las favorecidas por el relajamiento del marco regulatorio, con el consiguiente fomento de la desburocratización de los procesos productivos del país y la eliminación de la discrecionalidad inherente en estos procesos.¹⁰ Sin embargo, es necesario que los

cambios que ya se han dado a nivel de reglamento, se realicen también en las leyes, confiriéndoles así permanencia.

En materia regulatoria es muy importante enfatizar que lo que se debe buscar no siempre es la desregulación, sino el establecimiento de un marco legislativo en materia económica que incluya: a) nuevos procedimientos judiciales uniformes para resolver controversias, creando un ambiente de seguridad jurídica; b) leyes en las que se establezcan los principios de la actividad económica y se reconozcan los cambios que han tenido lugar en los ámbitos nacional e internacional; y c) que las leyes contengan principios tanto de equidad como de eficiencia. Es decir, no es suficiente desregular; es necesario también introducir regulaciones adecuadas a la realidad actual y formalizarlas en leyes.

En el contexto de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, cuatro áreas merecen especial atención: inversión extranjera directa, registro de patentes, transferencia de tecnología y legislación laboral. Aunque la normatividad en algunas de estas áreas ya ha sido modificada positivamente y otras están en proceso, aún existe gran incertidumbre respecto a su eficacia, al no estar elevadas a nivel de ley. La nueva normatividad jurídica en la que se anclen los cambios regulatorios deberá contener:

Una ley sobre inversiones extranjeras, cuyo espíritu sea el fomento -no el control- y su principal objetivo la inserción eficiente de México en las corrientes mundiales de comercio y tecnología, así como el aprovechamiento cabal del potencial de desarrollo del país. Para ello los mecanismos deben ser automáticos y transparentes, cancelando los procedimientos discrecionales, y muy claros respecto a las áreas reservadas al Estado y a los particulares, ya sea nacionales o extranjeros.

El registro de transferencia de tecnología, por su parte, deberá eliminar toda restricción a la transferencia de tecnología, no sólo porque ésta resulta

insostenible desde el momento que no hay impedimentos a la importación de bienes con la tecnología implícita, sino porque de ésta depende el desarrollo de una capacidad tecnológica propia. Por ello también en este caso las reformas reglamentarias deben ser elevadas a nivel de ley.

Ahora bien, la transferencia de tecnología y la propia inversión en desarrollo tecnológico dependen en alto grado del registro de patentes. Esto es, si la regulación a este respecto no existe, o no es la adecuada -como ocurre en la industria farmacéutica y en la de software-, no se puede esperar ni transferencia de tecnología ni inversiones en estos rubros. Es preciso reforzar esta regulación y proteger las innovaciones de productos y procesos industriales, dando así garantías y seguridad al inversionista y al innovador. Asimismo, México necesita cumplir con ciertas especificaciones explícitas en sistemas estrictos de normalización y metrología. Para poder maquilar, exportar o formar parte de estructuras productivas horizontales, es indispensable cumplir con ciertas normas de vigencia en el mercado global, tanto en el proceso productivo como en la calidad del producto. La metrología, por su parte, complementa la normalización al establecer parámetros y sistemas de medición y calibración necesarios para la producción. Las cámaras y asociaciones empresariales, paralelamente con el gobierno, deben acordar, imponer y difundir normas de producción y estándares de calidad que satisfagan los requisitos vigentes en el mercado internacional y que a la vez sean un mecanismo para exigir calidad en el mercado local. Asimismo, sería conveniente adoptar un sistema de normalización extranjero, pero adaptado a las características propias del país.

Por último, es indispensable modificar la legislación laboral en el sentido de volverla favorable a la productividad y modernización económica. Para ello, no sólo es necesario reformular un gran número de normas en relación a huelgas, contrataciones y despidos, ausentismo, seguridad social y sindicalización, entre

otros, sino especialmente cambiar la filosofía que ahora sustenta el marco legislativo laboral. Ello supone la consolidación de un nuevo pacto social entre el gobierno, las empresas y los trabajadores, e implica decisiones de carácter fundamentalmente político. La legislación laboral actual parte del supuesto de que existe un conflicto social inherente a las relaciones laborales que son visualizadas con una dinámica de suma cero en la que un lado se beneficia siempre a costa del otro. Para dirimir este conflicto, el gobierno se define a sí mismo como protector del trabajador, aunque en la práctica lo hace a cambio de su apoyo político. Así, lejos de que en las leyes se establezcan las vías para que los trabajadores puedan construir una organización que defienda los intereses gremiales en forma independiente y negocie en forma autónoma y en igualdad de circunstancias, se ha institucionalizado un sindicalismo político que premia la fuerza política de las demandas a costa de la productividad. Es decir, las grandes confederaciones obreras defienden intereses que no necesariamente son compartidos por todos los trabajadores del país. Por ello es deseable que se busque un sindicalismo de tipo gremial, en el que se relacione directamente el sindicato con la empresa o industria.

El nuevo marco legislativo debe sustentarse en la idea de que los empresarios y los trabajadores se encuentran bajo una relación de cooperación o suma positiva, en la que ambos deben buscar como finalidad incrementar la productividad de la empresa y de esta manera defender sus propios intereses. Ello supone establecer una normatividad que proteja al empleo y no al trabajador individual, así como que premie la productividad y establezca mecanismos efectivos para desincentivar y sancionar la improductividad sin costos para la empresa. De la misma manera, se debe establecer los procedimientos que permitan y promuevan la democratización de los sindicatos de tal forma que los líderes sean realmente representativos de sus bases, lo que haría posible y fácil

derogar las herramientas legales con que cuenta el gobierno para controlar políticamente a los sindicatos. Asimismo, será muy importante despolitizar los procedimientos de resolución de conflictos laborales y restablecerles su carácter netamente judicial.

Junto con la apertura de la economía -incluyendo la firma de un Acuerdo de Libre Comercio- se requiere que el mercado de trabajo tenga una gran velocidad de ajuste equivalente a los cambios en la estructura productiva. El desplazamiento de algunos sectores y el rápido crecimiento de otros requerirá de mayor flexibilidad en la contratación o despido de trabajadores, además de mecanismos institucionales que permitan diferenciar las diversas categorías de trabajadores de acuerdo a las necesidades específicas de la industria. La legislación laboral debe adaptarse en forma dinámica a estos cambios, pero también se deberán reforzar otras áreas para dar seguridad al empleo, tales como la creación de una especie de bolsa nacional de trabajo y, por supuesto, el desarrollo de una infraestructura que promueva la movilidad regional (vivienda, salud, educación, etcétera), pues es probable que las industrias en expansión no se ubiquen -como en el pasado- en las grandes concentraciones urbanas, sino en los puntos de fácil acceso a los mercados internacionales como son los puertos y la franja fronteriza. Además, dado que la capacitación de los trabajadores desempeñará un papel cada vez más fundamental, se agilizarán los flujos de un tipo de industria a otro en el mercado laboral, lo que facilitará el ajuste que la apertura entraña. La promoción de la capacitación se torna así en un factor vital del desarrollo no sólo económico, sino también social.

La creación de condiciones propicias para el desarrollo y la inversión

Para formentar y promover un aparato productivo dinámico y competitivo, la función del gobierno debe ser sólo una: crear condiciones propicias para que se desarrollen las empresas y aumenten los niveles de inversión. Mantener una economía estable y en desarrollo es de capital importancia. Para esto, es necesario perseverar en una política macroeconómica prudente que busque el equilibrio entre el gasto público y los ingresos, que promueva el ahorro y la inversión productiva, así como la estabilidad en la balanza de pagos. Las políticas macroeconómicas de los últimos años han logrado crear un marco estable que promueve la inversión y permite la planeación a largo plazo por parte de los agentes económicos. Como hemos visto en los últimos años, la estabilidad macroeconómica es muy difícil de alcanzar; sin embargo, no es difícil perderla cuando se relaja la disciplina fiscal. Por ello:

La política de gasto público debe considerar al mismo tiempo los ingresos y las necesidades públicas, estableciendo entre estas últimas una jerarquía y prioridades claras, de tal manera que los egresos se ajusten a los ingresos, dándole una canalización óptima al gasto público. Si las tareas fundamentales del gobierno están señaladas por la necesidad de promover la productividad y la competitividad de la nación, estableciendo las condiciones adecuadas de estabilidad y seguridad, habrá que seguir reduciendo el gasto corriente y reorientar, a la vez que se profundiza, el gasto de inversión hacia aquellas áreas específicamente de responsabilidad gubernamental. Así, la reducción del gasto corriente requiere:

- Disminuir el aparato gubernamental, reorganizando el sector central de la administración pública para hacerlo más eficiente, y reducir el personal

burocrático que labora en ella. Al liberar recursos económicos no productivos, éstos deben canalizarse a la creación de la infraestructura y factores productivos especializados, necesarios para el fortalecimiento del aparato productivo.

- Perseverar en la racionalización de los subsidios, haciéndolos transparentes y específicos, y asegurar que los beneficios lleguen exclusivamente a quienes se busca satisfacer, evitando distorsiones generales y reduciendo los extremos de pobreza en la sociedad.
- Proseguir con la reducción del sector paraestatal. Es necesario que este sector sea modernizado con el fin de hacerlo eficiente, lo que implica, además de su reducción, exigirle que sea competitivo en los precios, la calidad y en la entrega oportuna de sus productos, así como en la prestación eficiente de sus servicios. El mejor vehículo para alcanzar este propósito es la competencia internacional, que consiste en permitir la importación directa, sin permiso previo, de los bienes que producen estas empresas. Las empresas paraestatales que subsistan deben dejar de ser secretarías para convertirse en empresas productivas con criterios claros y transparentes de operación; es decir, el gobierno debe definir y separar claramente sus funciones de accionista, regulador y fisco.

Sin la modernización del sector público en general, y del paraestatal en particular, será imposible alcanzar el desarrollo del aparato productivo nacional. Redimensionar el aparato público parece provechoso en las actuales circunstancias nacionales e internacionales, especialmente cuando las empresas gubernamentales han tenido un desempeño financiero y tecnológico francamente inadecuado y oneroso para la economía nacional. Sin embargo, es importante no permitir que la desincorporación de las empresas públicas convierta a los monopolios públicos en monopolios privados, sobre todo en las áreas de servicios,

acción que sólo trasladaría las ineficiencias del sector público al privado, generando nuevamente elevados costos sociales. De la misma forma, es importante evitar que las privatizaciones se conviertan en vehículos para una aún mayor concentración de la riqueza y del poder en el país. El objetivo es liberar recursos y crear nuevos agentes para que compitan con éxito en los mercados locales e internacionales, sin perder de vista que el bienestar generalizado es, en última instancia, la razón del viraje de la gestión pública.

Toda política tributaria se encuentra en un precario equilibrio. Por un lado, busca obtener los ingresos necesarios para realizar las funciones esenciales, y por el otro, se encuentra con los efectos negativos que todo régimen impositivo suele presentar sobre la actividad económica. Los niveles de tributación afectan la cantidad de capital disponible, estimulando o desalentando el ahorro interno y la inversión. Afectan también el nivel de productividad y distribución del empleo (influyendo en las decisiones individuales entre trabajo y esparcimiento). Es por ello que la política tributaria exige un manejo cuidadoso que trascienda el objetivo tradicional de financiar el déficit público.

Por lo tanto, es importante que la política fiscal, siguiendo los principios de simplificación, equidad y proporcionalidad, prosiga en su proceso de racionalización y busque elevar la competitividad del país. En este rubro es crítico darle permanencia a la política tributaria, de tal suerte que sólo se realicen los cambios fiscales estrictamente indispensables. En materia fiscal, el gobierno debe seguir reduciendo impuestos, eliminando duplicaciones y, sobre todo, eliminando el burocratismo y la sobre-regulación que están asociados a las obligaciones fiscales. De la misma forma, subsiste un sinnúmero de situaciones en las que se permiten o impiden operaciones o actividades al margen de la ley, debido a la diversidad de reglamentos que aún existen en materia fiscal; la eliminación de esta confusión haría mucho más competitiva la inversión en el país.

La política de descentralización y desconcentración en la toma de decisiones sobre la actividad económica debe buscar la consolidación de los mercados regionales y garantizar igualdad de oportunidades para las empresas de todo el país. Sin embargo, la centralización político-administrativa que aún impera en el país dificulta los procesos de descentralización de la planta productiva nacional y su enlace estratégico con los mercados norteamericanos y mundiales.

Las estructuras administrativas de estados y municipios no se han fortalecido lo suficiente como para que acojan a empresas de diverso tamaño y les ofrezcan seguridades de mercado y operación; asimismo, tampoco se ha producido en grado satisfactorio una transferencia de recursos federales a instancias regionales y locales, con el propósito de ensanchar sus márgenes de maniobra y negociación.

La estrategia que se ha seguido hasta ahora es de carácter esencialmente administrativo e implica la transferencia de entidades paraestatales; la coordinación de programas de desarrollo entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados a través del Convenio Unico de Desarrollo; y la desconcentración de funciones administrativas delegando funciones, facultades y recursos a las oficinas estatales de la administración pública federal. No obstante, para hablar de una verdadera descentralización, que redunde en un desarrollo productivo, a la vez regional y atento a las demandas del exterior, es necesario dar autonomía política decisoria a los estados y localidades. En otras palabras, es necesario que la descentralización se conciba a un tiempo como un acto administrativo y como un proceso político.¹¹

Creación de factores promotores de la competitividad

El grado de competitividad que el país pueda lograr no debe basarse ya en la mano de obra barata -ventaja comparativa por demás estática- sino en factores dinámicos como la tecnología, la calificación de la fuerza de trabajo, la existencia de cuadros de ingenieros con capacidades probadas en el campo tecnológico y la inversión en investigación y desarrollo, tanto pública como privada. Todos estos elementos han contribuido a elevar sustancialmente el nivel de productividad en aquellos países que la han promovido adecuadamente, y México no tiene por qué ser la excepción.

1. Tecnología

México necesita perseverar, hoy más que nunca, en una política de desarrollo tecnológico que incluya una eficiente y correcta adaptación de la tecnología extranjera, su asimilación y desarrollo, así como la institucionalización de la investigación e innovación tecnológica que se vincule estrechamente al proceso de modernización de la planta industrial y del país en general.¹²

La misión del gobierno consiste, esencialmente, en crear los mecanismos necesarios para vincular y articular eficientemente la demanda con la oferta de tecnología; es decir, la planta industrial con aquellas instancias dedicadas a la adquisición de capacidades tecnológicas, en cualquiera de sus modalidades. La clave del desarrollo industrial futuro de México se basará en una estrecha vinculación con el desarrollo tecnológico. Dentro de este contexto, aunque la investigación científica es importante, en esta etapa del desarrollo del país su avance debe estar subordinado a las demandas de desarrollo tecnológico, tal y como ha ocurrido en todos los países que han dado saltos espectaculares en

materia de crecimiento económico en las últimas décadas.

Las actividades conducentes a ello pueden llevarse a cabo en centros especializados de carácter público o privado, en universidades, en centros no lucrativos creados por cámaras y asociaciones empresariales, o bien, dentro de las propias empresas. El objetivo principal de estos centros especializados debe ser, en el corto plazo, facilitar el flujo y la asimilación de la transferencia tecnológica y el ajuste a las condiciones locales para hacer posible el aprendizaje tecnológico de las empresas; esto permitirá, en el mediano y largo plazos, la adaptación y generación de tecnología propia.

El reto para el gobierno consiste en crear los mecanismos financieros que alienten este tipo de vinculaciones. Un mecanismo de subvención creativo sería del tipo de "empatar fondos" (matching funds) con el fin de forzar a los centros a satisfacer las necesidades de la planta productiva. Es decir, otorgar financiamiento público en la medida en que el centro venda servicios, y por una cantidad igual o proporcional a la obtenida a través de ventas de servicios a empresas.

De la misma manera, el gobierno debe crear mecanismos de apoyo para el desarrollo de tecnologías nuevas por parte de empresas radicadas en el país y en contacto con centros de investigación, de información y de gestión tecnológica. Con la multiplicación de estos centros, financieramente sólidos, se puede iniciar un verdadero desarrollo científico propio vinculado no sólo al desarrollo de la tecnología, sino también del aparato productivo.

2. Educación y capacitación

Es indiscutible que el mejoramiento en la calidad de la fuerza de trabajo, a través de la educación y el entrenamiento, es uno de los elementos clave para elevar los niveles de productividad. De la capacitación y el entrenamiento depende

la generación de personal con habilidades innovadoras, con flexibilidad y capacidad para adoptar nuevos procesos productivos y tecnológicos. El gobierno debe seguir creando las condiciones de competencia para que la inversión en capacitación se generalice y contribuya a la elevación de la productividad.

Como se ha mencionado ya, la inversión en investigación y desarrollo contempla, en una de sus facetas, la importación de tecnologías y equipos sofisticados de producción. Para poder aprovechar eficientemente esta transferencia, se requiere de un adiestramiento que capacite a trabajadores y técnicos para operarla, adaptarla y conocerla. México cuenta con una enorme concentración de mano de obra barata y fácil de ser capacitada. Esta capacitación implica un costo adicional de producción para las empresas, que sin embargo lo deberán enfrentar para poder permanecer en un mercado abierto y competido. Este costo adicional de producción podría ser aligerado por parte del gobierno, a través de créditos a la capacitación (del tipo de FICORCA¹³) y manteniendo la deducibilidad de los gastos en programas de reentrenamiento técnico y tecnológico especializado, cursos, seminarios, asesoría en asimilación de tecnología e ingeniería básica.

Sin embargo, ningún programa de capacitación puede sustituir la calidad de la educación básica y media que determina, en última instancia, la posibilidad de aprendizaje dentro de la empresa. Por ello se requiere una reconceptualización del sistema educativo nacional, orientado a elevar los índices de eficiencia en todos los niveles, la creación de cuadros técnicos con capacidades probadas en diversas áreas del conocimiento científico y tecnológico, y la creación de una cultura de la innovación, de competencia y de productividad.

3. Infraestructura

En materia de infraestructura se requiere de un salto cualitativo que permita superar su rezago acumulado y modificar las orientaciones que guiaron su tendido durante los últimos años. Aunque se han puesto en marcha diversos esquemas de financiamiento que movilizan recursos privados para la construcción y operación de obras/servicios de infraestructura, los resultados no han sido los esperados.¹⁴

Para empezar, es de notarse el trato diferenciado que se les da, tanto en atención como en recursos, a los diferentes subsectores de la infraestructura. Algunos subsectores hoy en día están creciendo a través de concesiones en tanto que otros, como el de electricidad, parecen no haber aprovechado esta posibilidad para la expansión, a pesar de ser un sector clave para el crecimiento. Esta situación podría llegar a obstruir, en un futuro, enlaces intersectoriales que inyectarían mayor fluidez al proceso productivo. Asimismo, los esquemas de financiamiento con frecuencia son poco creativos y por lo tanto limitan las opciones disponibles, dificultando la movilización de recursos hacia el sector. En general, el proceso no camina al ritmo de las exigencias del entorno internacional: el burocratismo y las excesivas regulaciones continúan gobernando la expansión de la infraestructura.

Rectificar estas orientaciones demandaría una desburocratización de los procesos ligados a concesiones y a otros esquemas de financiamiento, a fin de inyectarles agilidad. Esquemas creativos de financiamiento como subcontrataciones y privatizaciones parciales, abrirían el espectro de posibilidades para acelerar la actualización del entramado infraestructural del país.

4. Acciones gubernamentales adicionales

En suma, el gobierno debe emprender una búsqueda sistemática de calidad y productividad, como vehículo crucial en la generación de ventajas comparativas futuras. De ahí que deba establecer y ser estricto con las normas de calidad, y utilizarlas como un mecanismo para promover la competitividad. El gobierno establecería normas dentro de las cuales entidades independientes, financiadas por los servicios que venderían a las empresas, clasificarían los bienes producidos dentro de esas normas. La exigencia de calidad, sin embargo, no debe conceptualizarse como responsabilidad del sector privado únicamente. La promoción de la competitividad por parte del gobierno debe ser el vehículo inductor de una cultura competitiva que involucre todos los ámbitos de la vida económica y social, incluyendo la actividad gubernamental y el aparato público.

Sólo con un incremento de la productividad, que permita a México competir en los mercados internacionales, se lograrán los objetivos de desarrollo económico y de justicia social. Asimismo, en la medida en que cada vez un mayor número de mexicanos puedan participar activamente en los procesos económicos nacionales e internacionales, se fortalecerá la unidad nacional y por consiguiente la soberanía. La productividad, que permitirá generar mayores fuentes de empleo y competitividad, junto con la creación de una infraestructura adecuada que promueva el desarrollo regional, un sistema educativo que mejore las oportunidades de las mayorías y un marco legislativo que dé seguridad jurídica y promueva la inversión, contribuirán a mejorar el bienestar de la población. A este respecto debe señalarse que es natural que el gobierno, al reconceptualizar sus funciones, contemple la realización de los ideales de justicia social especialmente en relación a los grupos más desprotegidos. Ello no deberá realizarse como una estrategia de movilización política, ya que las experiencias del pasado demuestran

que el populismo pone en riesgo la viabilidad económica del país y también la estabilidad política. Por el contrario, el gobierno deberá asumir ciertas funciones sociales básicas (en colaboración con los particulares) que permitan colocar a los individuos en igualdad de condiciones a través de mejorar los niveles de educación, salud, vivienda, e incorporar a los sectores marginados. Se deberá cuidar especialmente que los mecanismos institucionales existentes y los que se establezcan para tal efecto no se politicen y que operen tomando exclusivamente criterios de equidad, o de lo contrario no se alcanzará a beneficiar a los sectores objetivo. Además, se requiere de una reconceptualización del propósito de los subsidios en el sentido de que deben dirigirse selectiva y especialmente al beneficio de los grupos más desprotegidos, ideando además mecanismos financieros y operativos realmente creativos.

VII. CONCLUSION: LA COMPETITIVIDAD ES TAREA DE TODA LA SOCIEDAD

México está en una encrucijada. El país requiere de una economía dinámica y competitiva para atacar y resolver los problemas de inequidad social que subsisten, así como para satisfacer las demandas de una población creciente, cada vez más sofisticada y con mayores niveles de educación. En esta época de la historia del mundo, el desarrollo económico sólo es alcanzable cuando se participa activa y decididamente en los mercados internacionales. Participar exitosamente en los mercados internacionales no es una empresa fácil. La competencia en ellos es feroz y sumamente intrincada. Para muchos, esto llevaría a concluir que nuestra única posibilidad es desistir, abandonar el proyecto de integración con la economía mundial. Esta opción, sin embargo, no es realista, pues implica la aceptación del estancamiento económico y del deterioro social como objetivos deseables.

La única opción con que cuenta el país es la del camino que ha adoptado: la participación activa en la economía mundial. Hasta ahora, los pasos que se han dado han permitido elevar los niveles de eficiencia y competitividad de la industria mexicana, aunque el camino por recorrer es aún largo. Con todo, la apertura ya lograda ha permitido evidenciar que existen perspectivas sumamente favorables por esta nueva senda. Un primer obstáculo para materializar estas perspectivas favorables lo constituye el hecho de que el país experimenta impedimentos importantes en su acceso a algunos mercados y, en particular, al más importante para nosotros en la actualidad, el estadounidense. Un segundo conjunto de obstáculos es interno y tiene que ver con la estructura de las empresas, de los sindicatos y de la política gubernamental.

En meses pasados el gobierno anunció su intención de negociar un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos. Como este libro lo ha

argumentado, el propósito del Acuerdo sería doble: por una parte, garantizar el acceso a los mercados de exportación para los bienes manufacturados o producidos en México. Un segundo propósito sería el de consolidar la reforma económica que se ha venido instrumentando, favoreciendo un amplio flujo de inversión nacional y extranjera. La consecución de ambos propósitos es importante para alcanzar un desarrollo sano, equilibrado y justo para los mexicanos. De ahí la importancia no sólo económica, sino también política, del Acuerdo de Libre Comercio que ha sido planteado.

El tema de la soberanía es crítico en este rubro. Una mayor interacción económica y comercial entre un grupo de naciones favorece la adopción de medidas y políticas comunes, como podría ser, por ejemplo, el caso de la política fiscal o la monetaria. ¿Se afecta la soberanía cuando dos o más países deciden libre y soberanamente reducir barreras al comercio o adoptar políticas comunes en diversas materias económicas? Si la respuesta fuese afirmativa, tendríamos que concluir que ningún Estado puede firmar tratado alguno con otro, pues esto reduciría su soberanía. Es evidente que cuando dos o más países acuerdan limitar, por ejemplo, el uso de armas químicas, se están autoimponiendo obstáculos a su libertad absoluta. Pero sin ello sería imposible la convivencia humana o internacional. Todos los países (al igual que las personas) aceptan restricciones diversas a su libertad absoluta precisamente para que todos puedan vivir en sociedad. En la medida en que un individuo o una nación acuerda libre y voluntariamente someterse a restricciones diversas para lograr un beneficio común, no sólo no se vulnera la soberanía, sino que se fortalece al limitar el derecho del tercero de afectar nuestros intereses.

Ningún país o circunstancia está obligando a México a negociar un Acuerdo de Libre Comercio. Se trata de una decisión soberana y libre del gobierno mexicano de avanzar en los intereses del país por la vía de la eliminación de

restricciones y barreras al comercio con Estados Unidos y, quizá, eventualmente con Canadá. El gobierno de México ha optado por este camino sin coerción alguna. El juicio sobre esta decisión recaerá no en función de una menor o mayor soberanía, sino del éxito que logre en elevar sensiblemente los niveles de vida y desarrollo de los mexicanos.

Existen tres vertientes medulares del Acuerdo de Libre Comercio que han sido discutidas en este volumen. A continuación las repasamos brevemente.

VERTIENTE ECONOMICA

Desde el punto de vista económico, la firma de un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos implicará beneficios -tangibles e intangibles- notables. Los costos que la liberalización emprendida en los últimos años han tenido sobre los sectores productivos nacionales no se incrementarán, ya que la industria nacional de hecho enfrenta ya las estructuras competitivas internacionales. Al contrario, se reducirán los costos generados por la incertidumbre en el comercio exterior con el principal socio comercial de México, que es Estados Unidos, reduciendo con ello la vulnerabilidad de las exportaciones, y se formalizará el proceso de "integración silenciosa" que ya se está dando, generándose en lugar de ello reglas claras y explícitas para un beneficio compartido equitativamente respecto de un comercio más libre. Además, se forzará a la industria nacional a tener un cambio estructural más acelerado, eliminándose los sesgos del pasado creados por la estrategia de desarrollo estabilizador. Todos los sectores -incluido el de los trabajadores- se verán beneficiados por este cambio, pero para que así sea, se requerirá de una organización laboral flexible que empiece a generar ventajas comparativas dinámicas. Por último, la firma de un Acuerdo de Libre Comercio implicará un

desarrollo regional mucho más balanceado, siempre y cuando se realicen importantes obras de infraestructura mejorando el acceso a los mercados internacionales.

VERTIENTE JURIDICA

La firma de acuerdos internacionales desde el punto de vista jurídico no implica la enajenación de la soberanía. Por el contrario, la firma de un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y México sería el fruto de una decisión soberana de comprometer las voluntades de ambas naciones para imponerse ciertas obligaciones y al mismo tiempo obtener nuevos derechos que permitan una mejoría en las relaciones comerciales. Al contar con reglas que organicen jurídicamente las relaciones económicas entre los países, se afirmará la soberanía nacional, ya que se dará lugar a que los nacionales cuenten con un marco jurídico claro y consistente que les permita desempeñar mejor su actividad económica. Desde el punto de vista político, además, el concepto de soberanía ha cambiado a nivel global de forma tal que el gobierno tiene cada vez menos margen de discrecionalidad en las cuestiones económicas, y son los agentes individuales los que generan las condiciones para que un país sea más o menos productivo y soberano. En la medida que las instituciones políticas permiten que los gobiernos sean más representativos y democráticos, la soberanía es defendida en el exterior como una afirmación de la voluntad nacional representada por los individuos, los grupos e incluso las corporaciones, y ya no tanto por los gobiernos. Con ello, el nacionalismo, como se entendía en el pasado, se convierte en un obstáculo para la reformulación de un pacto social en torno a la productividad y la eficiencia. De este modo, los procesos internacionales están de hecho fracturando ciertas formas de organización que se heredaron del pasado, aunque no así la unidad

política fundamental. El concepto liberal mexicano de soberanía se puede recuperar, entonces, en la medida que el ideal democrático igualitario se cumpla, y esto se podrá lograr en la medida que la sociedad en su conjunto sea más productiva y el sistema político más abierto. Ambos objetivos son compatibles -tal como lo demuestran las experiencias de otros países- con la internacionalización de la economía.

VERTIENTE ESTRATEGICA

La suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos contribuirá, a la larga, al logro de una mayor diversificación de las relaciones económicas de nuestra nación con otros países y bloques económicos, entendiendo por diversificación de las relaciones económicas, primero, el aumento del número de socios comerciales, es decir, el incremento en el número de países con los cuales el intercambio comercial tiene lugar y tiende a intensificarse; segundo, la diversidad de bienes comerciados, o sea un incremento en el número de productos con los que nuestra economía logre niveles satisfactorios de competitividad internacional; y tercero, la diversificación de las fuentes de origen de la inversión extranjera directa. Con frecuencia relacionado con este último aspecto, se encuentra una cuarta ventaja que consiste en la diversidad de las fuentes de origen de innovación tecnológica. De esta manera se procura evitar reducir el concepto de diversificación a aquél que se refiere sólo al aspecto de los "socios comerciales", con el cual se ha identificado tradicionalmente. En efecto, la diversificación de las relaciones económicas de México con otros países o bloques comerciales no se limita al intercambio comercial, sino que abarca los otros tres aspectos, cuya identificación y análisis sugieren políticas conducentes a un escenario más promisorio en términos de una mayor diversificación de las

relaciones económicas de México con el resto del mundo.

Diversificación de socios comerciales

Las amenazas fundamentales a la posible diversificación del intercambio comercial de México se pueden identificar en las tendencias del comercio internacional. Entre ellas, las que más afectan a México son, por un lado, el hecho de que la de Estados Unidos ha suscrito dos acuerdos comerciales bilaterales en contraste con su multilateralismo tradicional y, por el otro, la creciente tendencia hacia la regionalización de la producción y el comercio, que podría representar un aislamiento económico de bloques comerciales como el Mercado Común Europeo a partir de 1992.

La firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos podrá transformar el riesgo que supone la tendencia estadounidense hacia el bilateralismo en oportunidad. Al suscribir un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, México no limita sus posibilidades de una activa participación en el GATT. Nuestro país podrá adoptar un enfoque que incluya dos vertientes, semejante al utilizado por Estados Unidos. Una de las vertientes busca el establecimiento de arreglos "hechos a la medida", es decir, decisiones bilaterales que conduzcan al logro de un espacio en el cual es posible negociar hábil y persuasivamente sobre aquellos aspectos que se relacionan con nuestras necesidades específicas de intercambio comercial con Estados Unidos. La segunda vertiente consiste en la negociación multilateral, avanzando este proceso hacia una mayor liberalización comercial y promoviendo la diversificación comercial que México requiere.

Diversificación de bienes comerciados.

El marco institucional que puede derivarse del Acuerdo de Libre Comercio apuntalará la capacidad del aparato productivo mexicano para competir internacionalmente en un amplio rango de productos. El Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos profundiza el proceso de apertura comercial y cambio estructural iniciado por México en la mitad de los ochenta con sorprendentes resultados en términos de la diversificación de los productos de exportación. Además, un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos contribuirá a reducir los costos de producción de las firmas domésticas, ofrecerá estímulos adicionales para mejorar la calidad de los insumos y creará mecanismos que favorecerán la disminución de los costos de producción, inducidos por un ambiente más competitivo en el mercado de productos intermedios.

Diversificación de fuentes de origen de la inversión extranjera

El Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos asegurará la estabilidad y permanencia de la política comercial, lo que redundará en un clima muy favorable a la inversión extranjera directa. Un esquema comercial de esta naturaleza entre México y Estados Unidos podrá constituirse en el fundamento jurídico que formalizará de manera definitiva el proceso de apertura comercial y cambio estructural de la economía mexicana, creando de esta manera el marco de confianza que propicie la inversión, el comercio intrafirma y el desarrollo de las ventajas competitivas de cada economía, lo que a su vez traerá efectos positivos a la diversificación de las exportaciones que se originan en México.

La inversión extranjera directa, además de ser un factor que resulta crucial en este periodo de restricciones crediticias internacionales y de debilitamiento del

ahorro interno, es también un vehículo medular de la diversificación de las relaciones económicas de nuestro país. La diversidad de fuentes de origen de la inversión extranjera se traduce necesariamente en una mayor diversificación de las relaciones económicas de México con el mundo. Así, un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y México permitirá convertir la realidad geográfica de México en una plataforma para diversificar nuestras relaciones de comercio e inversión con otros países y bloques económicos.

RESPONSABILIDADES Y TAREAS

Alcanzado el Acuerdo de Libre Comercio, e incluso si éste no se concluye, habrá dos grandes áreas en las que el país en su conjunto tendrá que continuar laborando en forma permanente. Por una parte, el Acuerdo de Libre Comercio generará nuevas circunstancias en la relación entre México y sus vecinos del norte. Concluido el Acuerdo, se hará evidente la necesidad de resolver problemas complejos pero impostergables, como podría ser el caso de los problemas migratorios, la liberalización de servicios (por ejemplo, camiones de carga o transporte aéreo), facilidades al turismo, etcétera. Una vez concluida la negociación en materia comercial, surgirán otros muchos asuntos que tendrán que ser atendidos para obtener la totalidad de los beneficios implícitos en una relación comercial fluida.

Por otra parte, la liberalización de la economía mexicana -con o sin Acuerdo de Libre Comercio- demanda todavía mucho mayor transformación de la economía mexicana para poder lograr el éxito en la encomienda de elevar la competitividad del país como vehículo para lograr un desarrollo equitativo y equilibrado. Pero elevar la competitividad no es función meramente gubernamental. El gobierno tiene que crear las condiciones para que la

competitividad sea factible, pero es la sociedad en su conjunto la que va a llevar a cabo la transformación.

La tarea es conceptualmente simple: se tiene que elevar la productividad de bienes y servicios en forma dramática. Sólo una elevada productividad permitirá aumentar y mantener una competitividad compatible con los objetivos de desarrollo. Dada la apertura de la economía y del Acuerdo de Libre Comercio, tenemos, en efecto, un periodo perentorio para elevar la productividad. La tarea para los empresarios, para el gobierno, para los sindicatos y para la sociedad en su conjunto es muy clara. El reto es mayúsculo, como lo evidencian las siguientes tareas específicas que ratifican y complementan lo expuesto en los capítulos anteriores.

El papel del gobierno

En la más apretada de las síntesis posibles, el papel del gobierno en el proceso de la competitiva inserción de los productos mexicanos en los mercados internacionales es el de crear las condiciones que posibiliten y estimulen a las otras partes (empresarios, trabajadores y sociedad en general) al adecuado desempeño de sus correspondientes papeles en este proceso, así como a tomar el liderazgo del mismo. La pretensión -ya fuera del propio gobierno, ya de los empresarios- de que el gobierno se hiciera cargo de todos los aspectos y requerimientos del proyecto de modernización económica, no sólo se caracteriza por su completa futilidad, sino que es absolutamente incongruente en relación al propio proyecto, cuyo punto de partida es precisamente el agotamiento de un esquema en el cual el gobierno, por una parte, asumía una porción indebida -cualitativa y cuantitativamente- del ejercicio de la actividad económica y, por la otra, controlaba y orientaba la porción ejercida por el sector privado a través de

regulaciones y facultades para la toma de decisiones discrecionales. En particular, debe subrayarse que en tanto que sí es papel del gobierno el generar ventajas comparativas dinámicas nacionales, la identificación de potenciales ventajas competitivas sector por sector y su desarrollo son responsabilidad de las propias empresas y son tareas que solo ellas están posibilitadas para llevarlas a cabo.

Algunos renglones en los que el proyecto modernizador exige de manera crucial la decidida acción gubernamental son los siguientes:

- Adecuación de la legislación en materia laboral, de inversión extranjera, y de patentes y marcas a las nuevas realidades. Como lo muestran los casos de otros países con mayor experiencia en la competencia económica en el entorno global, la protección al empleo tiende a sustituir a la protección al empleado en las legislaciones laborales. Por otro lado, el otorgamiento de garantías legales formales a la inversión extranjera constituye prácticamente una condición impuesta por otras naciones para la inversión masiva en nuestro país. Finalmente, la legislación en materia de patentes y marcas requiere ser revisada por completo.
- Desarrollo de ventajas comparativas. De nuevo, son las experiencias de otros países las que nos muestran que en la actualidad resultan de mayor importancia, en la competencia por conquistar los mercados internacionales, las ventajas comparativas dinámicas o creadas (tales como educación e infraestructura) que las estáticas o naturales (tales como ubicación geográfica y recursos naturales). El desarrollo de aquellas es una responsabilidad ineludible del gobierno, sin menoscabo de que en su cumplimiento pueda auxiliarse de otras instancias (por ejemplo, en la realización de obras de infraestructura a través de concesiones a empresas del sector privado).
- Creación y mantenimiento de un clima de concertación. Dado el hecho de

que en el proyecto de modernización económica han de participar por necesidad todos los agentes económicos, es indispensable la existencia de un clima de concertación cuyo desarrollo y mantenimiento sean tareas propias de gobierno en su ejercicio del liderazgo de todo el proceso.

- Liderazgo de la modernización del aparato político. Dada la interdependencia entre los ámbitos político y económico, ocurre que la modernización del aparato político -separación de poderes y democracia profundas y genuinas, por ejemplo-, constituye a la vez una condicionante del proyecto modernizador en lo económico y una demanda generada por el mismo. Corresponde al gobierno tomar el liderazgo de esta transformación.
- Mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. La estabilidad macroeconómica es una precondition para la inversión productiva. Es papel del gobierno generarla y mantenerla a través de sus políticas económica y fiscal.

El papel de los empresarios

La responsabilidad genérica fundamental de los empresarios en el proyecto de modernización económica es la de organizar a los factores de la producción de tal manera que su interacción satisfaga niveles internacionales de eficiencia, a efecto de que lo producido en México compita exitosamente en el mercado global - que ahora incluye, desde luego, al interno.

Algunos rubros que requieren profundas transformaciones en las prácticas y actitudes empresariales tradicionales son los siguientes:

Identificación y desarrollo de ventajas competitivas. Cada empresa o grupo de empresas ha de identificar y desarrollar aquellas circunstancias, procedimientos o

productos a través de los cuales previsiblemente podrá competir de manera exitosa con sus contrapartes internacionales.

Actitud de competitividad y eficiencia en cuanto a costo y precios. En el pasado, debido a la protección indiscriminada que disfrutaba la industria nacional, la tendencia natural de los empresarios nacionales había sido lograr el mayor margen de utilidades posible a través de producir con los menores costos factibles (generalmente con notorio demérito en calidad) y vender al mayor precio que permitiera el mercado y las regulaciones aplicables. Ahora, debido a la apertura económica, es necesario dirigir todos los esfuerzos a producir con la mayor eficiencia y calidad posibles y vender a un precio competitivo en el mercado internacional. Los empresarios mexicanos pocas veces han tenido que ser emprendedores. En el contexto de la liberalización que ha tenido lugar, así como con un Acuerdo de Libre Comercio, los empresarios serán los líderes de la economía. Sobre sus hombros recaerá la capacidad del país para competir.

Incrementar la productividad. La clave para la exitosa competitividad internacional, en adición a la identificación y desarrollo de ventajas competitivas, radica en la obtención de los más altos niveles posibles de productividad. Para esto, el empresario habrá de invertir en aquellas áreas en las que puedan esperarse las mejores relaciones costo/beneficio en términos de productividad, y hacer a sus trabajadores corresponsables en la conducción de los procesos productivos, y copartícipes en los beneficios generados por ellos.

El papel de los trabajadores

Los trabajadores y los sindicatos que los representan no podrán permanecer al margen de las transformaciones que se operan en México en la actualidad. Dos renglones en los que se requiere renovación profunda de su parte

son los siguientes:

Reorientación de demandas laborales. En el pasado las demandas laborales por lo general han puesto de manifiesto una actitud defensiva de los sindicatos, es decir, se han referido a condiciones tendientes a la disminución de cargas de trabajo y al incremento de prestaciones. La integración de nuestra economía al resto del mundo plantea la necesidad de que los sindicatos redefinan prioridades y reorienten sus demandas, entendiendo que los aumentos en productividad coinciden con los genuinos intereses de sus afiliados. Es evidente que la preocupación por las condiciones de trabajo deberá estar siempre presente, pero si habrán de conservarse (o crearse) las fuentes de trabajo, se requerirá expresar esa preocupación de manera constructiva, que no atente contra la competitividad de la empresa, y sobre todo acompañada de demandas orientadas a la mayor corresponsabilidad en los procesos productivos y a la coparticipación en los beneficios generados.

Incrementar la productividad. Esta es una responsabilidad compartida por empresarios y trabajadores. Sólo a través del comprometido concurso de ambos factores podrán alcanzarse los niveles de productividad que hagan competitiva a la industria nacional en el mercado global.

Como se aprecia, el éxito del proyecto modernizador de nuestra economía exige la concertada participación de los diversos agentes económicos, además de la del gobierno. Cada parte tiene un papel específico que desempeñar en relación al cual no podrá ser sustituida. De todos se requiere alguna suerte de acción contraintuitiva, aparentemente contraria a los propios intereses en el corto plazo, pero beneficiosa para todos en el mediano y largo plazos: gobierno: renuncia al

poder y al control que le daban las regulaciones, diversas facultades discrecionales de decisión y la propiedad de paraestatales; empresarios: sacrificio de utilidades en aras de mayor calidad, menor precio y en general mayor productividad; trabajadores: reorientación de demandas laborales y compromiso efectivo con la productividad.

Si bien la participación de gobierno, empresarios y trabajadores en la realización del ambicioso pero inevitable proyecto de inserción de los productos nacionales en el mercado global es directa y evidente, debe tenerse en cuenta que el éxito del proyecto requiere la participación de todos los sectores de la sociedad. Intelectuales, académicos, educadores, periodistas, políticos, etcétera, todos tienen un papel crucial que desempeñar. Por otra parte, también deberá tenerse permanentemente en cuenta que la modernización del país no puede ser sólo industrial; la modernización de nuestra economía comprende la modernización del campo y, como ya ha sido apuntado, requiere y estimula a la correspondiente modernización del sistema político.

La modernización del país es un proyecto que requiere la participación de todos los sectores y que comprende tanto industria como campo, tanto economía como política. Y la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos es un elemento estratégico para su realización, que habrá de redundar en mayor competitividad y por ende en el fortalecimiento de la soberanía nacional.

APENDICE A. COMO AFECTO A ESPAÑA, PORTUGAL Y GRECIA SU INGRESO A LA CEE

Los países del sur de Europa (España, Portugal y Grecia) han tenido que realizar cambios estructurales fenomenales para conservar su competitividad y asegurar la obtención de beneficios dinámicos en su incorporación a la Comunidad Económica Europea (CEE). A pesar de las profundas diferencias que los separan del resto de los países europeos -culturales, históricas, pero sobre todo en cuanto a su dispar grado de desarrollo económico-, España, Grecia y Portugal han optado por un comercio más libre incorporándose a lo que en 1992 será, a través del Mercado Común, el área de libre comercio más grande del mundo. Es interesante, por ello, evaluar los costos y beneficios que han obtenido desde su adhesión a la CEE (en 1981 en el caso de Grecia y en 1986 en el de España y Portugal), y los que esperan obtener del Mercado Común Europeo en 1992, estableciendo ciertos paralelos con el caso de México en la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

Esta analogía es interesante porque muchas de las trabas de tipo legal o estructural y de las presiones opuestas al cambio que se han presentado y continuarán presentándose en aquellos países europeos son aplicables también al caso mexicano. Al mismo tiempo, la analogía puede ser útil para ilustrar las ganancias que se pueden derivar del libre comercio, aunque existan disparidades económicas notables, así como para señalar los riesgos que se corren cuando la industria nacional fundamenta sus exportaciones principalmente en ventajas comparativas de tipo tradicional, en particular en una mano de obra relativamente barata.

Las disparidades económicas entre los países del sur de Europa con respecto al resto de países de la CEE son bastante marcadas. En 1987 el

Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, corregido por paridad de poder de compra, de España, Portugal y Grecia, representó respectivamente el 72.1, 44.89 y 44.11 por ciento del PIB per cápita promedio de los demás países de la Comunidad. Como comparación, el PIB per cápita de México fue de apenas el 26.25 por ciento del de Estados Unidos. Aunque la brecha que enfrenta México es más grande que la de los países del sur de Europa, el aspecto más interesante de estos datos es que, a pesar de las importantes diferencias económicas, es posible obtener ventajas al profundizar en la liberalización de la economía y entablar vínculos de libre comercio con los principales socios comerciales.

El comercio de España, Grecia y Portugal se encontraba, desde antes de integrarse a la Comunidad, fuertemente concentrado en la región. En 1985, por ejemplo, el 52.2 por ciento del comercio de España se hacía con la CEE, y Portugal concentraba ahí el 62.6 por ciento del suyo. Después de la integración en 1986, el comercio se ha concentrado aún más. En 1988, el 65.7 y 72.2 por ciento del comercio de España y Portugal, respectivamente, se concentró en la CEE. Esta concentración se ha dado no obstante que la ventaja comparativa de estos países en cuanto a una mano de obra barata se ha venido reduciendo con los incrementos reales de los salarios (en España, por ejemplo, los salarios reales manufactureros se han incrementado en 17.6 por ciento de 1985 a 1988).

El grado de apertura de los países del sur de Europa antes de su adhesión a la CEE era más o menos variado, desde Grecia, que estuvo relativamente cerrada con una protección efectiva de 33.6 por ciento en 1985 (que se había reducido significativamente a partir del 45 por ciento, diez años antes), hasta los aranceles moderados de España, con una tasa de protección efectiva de 13 por ciento (recuérdese que la tasa media de protección en México se encuentra actualmente por debajo del 10 por ciento). A pesar de estas disparidades, un rasgo común significativo de estos países, no compartido por México, es que se

encuentran mucho más inmersos en el comercio internacional. En este sentido, en 1986 el comercio exterior (importaciones más exportaciones) de España, Grecia y Portugal representó respectivamente el 44, 55 y 69 por ciento del PIB. El indicador en el caso de México, para 1987, es de apenas 32.3 por ciento.

Probablemente la diferencia más importante en el comercio de los países del sur de Europa respecto a la CEE se encuentra en el bajo componente intraindustrial del mismo. La teoría tradicional de las ventajas comparativas basadas en la dotación relativa de factores de producción, no logra explicar satisfactoriamente los flujos de comercio tan intensos que existen entre los países europeos. Pero, como lo señala la teoría moderna de comercio internacional, cuando se enfatizan las ventajas de economías a escala y de alcance, y la especialización intraindustrial a través de la diferenciación de productos, se puede entender que el principal beneficio de Europa 1992 para los países europeos más desarrollados, lo constituye la posibilidad de explotar precisamente este tipo de ventajas en un mercado ampliado. Debido a los débiles vínculos intraindustriales de España, Grecia y Portugal, las ventajas que obtendrán de la integración a la CEE serán de otro tipo. Estas ventajas provendrán primordialmente, por lo menos en un primer momento, de la exportación de productos relativamente intensivos en mano de obra que enfrentan demandas débiles en las economías desarrolladas. El caso de México respecto a la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos es exactamente análogo.

El comercio intraindustrial es pequeño en los países del sur de Europa desde cualquier perspectiva que se tome. Por una parte, por ejemplo, para el caso de Portugal, los sectores más orientados hacia la exportación son los de productos como textiles, calzado, productos de metal, herramientas, papel y pulpa, cristal y cerámica, que se caracterizan por ser intensivos en trabajo y tener economías de escala pequeñas, además de encontrarse entre el grupo de productos con una

demanda débil a nivel internacional.¹

En el caso de España, aunque el componente intraindustrial del comercio es mucho mayor que el de Grecia y Portugal, éste es de todas maneras menor al de los otros miembros de la CEE. Esto se hace evidente cuando se observa que la principal ventaja comparativa revelada (VCR) en España en 1985, se concentraba en bienes de demanda débil (VCR=24), mientras que en los de demanda fuerte² existía efectivamente una desventaja comparativa (VCR=-27.1). Los bienes de demanda débil se caracterizan precisamente por fundarse en ventajas comparativas de tipo tradicional, mientras que los de demanda fuerte son el tipo de bienes que se comercian de forma intraindustrial. En el caso de México, estos indicadores muestran el mismo patrón de España, aunque las ventajas comparativas se ven sensiblemente disminuidas: la VCR de productos de demanda débil para 1989 fue de 4.61 y la de productos de demanda fuerte -39.55.

Este escaso comercio intraindustrial se ve confirmado por las características generales de la planta industrial española. Los bienes de demanda fuerte, donde existe un fuerte comercio intraindustrial, se caracterizan por requerir tamaños de planta relativamente grandes, esfuerzos significativos de investigación y desarrollo en el interior de las empresas y estructuras financieras flexibles que permitan afrontar las eventualidades de los cambios en la competencia. España, en cambio, exhibe una industria de pequeña escala en la que el 80.1 por ciento de las empresas son muy pequeñas, prácticamente de tipo familiar, con menos de 10 empleados, y sólo un 0.2 por ciento de las empresas tienen más de 500 empleados. La investigación y desarrollo en España apenas significaron en 1985 el 0.9 por ciento del valor agregado industrial, y sólo el 15 por ciento de las patentes registradas son de españoles residentes, con lo que se ve que las empresas españolas no se caracterizan por una alta sofisticación tecnológica. Desde el punto de vista financiero, el apalancamiento de las empresas españolas

es mucho menor al promedio de la Comunidad, dominando, además, la deuda bancaria sobre otro tipo de instrumentos más flexibles y versátiles.

En el caso de Grecia el panorama es todavía más dramático. La liberalización ha traído como consecuencia una reducción en casi todos los sectores industriales tanto de la producción como de la competitividad, medida en términos de las ventajas comparativas reveladas, aunque en términos de bienestar global las pérdidas del sector industrial se han visto compensadas por beneficios a los consumidores a través de productos de mayor calidad y menor precio. Los problemas implícitos en el cambio estructural de la economía griega han llevado a una reducción en la especialización intraindustrial. Para las industrias dedicadas a los bienes de consumo, al enfrentar una protección efectiva mucho menor, los vínculos intraindustriales han disminuido; en el caso de las industrias de bienes intermedios y de capital, en los que, como en el caso de México, la liberalización eliminó muchos sesgos en su contra, los vínculos intraindustriales se han incrementado, pero sin compensar la pérdida de comercio intraindustrial de los bienes de consumo. Por ello, los sectores industriales más dinámicos, beneficiados por la liberalización, se han concentrado en sectores más tradicionales como calzado y textiles, con demandas débiles y donde se explotan las ventajas comparativas de mano de obra barata.

El problema más grave que enfrentan las economías del sur de Europa, al tener una industria que basa su competitividad más bien en la explotación de ventajas comparativas de tipo tradicional -mano de obra barata- antes que en economías de escala o de alcance, es que los ajustes estructurales se dan en términos interindustriales con el declive de industrias completas y la expansión de otras. En los demás países de la CEE los ajustes de la integración se darán en el interior de las industrias, es decir, son de carácter intraindustrial, ya que los cambios tendrán que ver más con diferenciación de productos, aumentos de

escala y mejor posicionamiento. La coexistencia de sectores en declive y en expansión implicará la necesidad de fuertes desplazamientos tanto de trabajo como de capital, de unos sectores menos redituables a otros que presenten mayor productividad. Esto implica que los mercados de trabajo y de capitales deben ser lo suficientemente flexibles para que los costos de ajuste no sean muy elevados.

Los mercados de trabajo y de capital de España, Grecia y Portugal, sin embargo, están lejos de alcanzar la flexibilidad y movilidad necesarias para un cambio estructural suave. Las distorsiones latentes en el mercado de capital durante décadas en el pasado, el relativo retraso de los sectores bancarios nacionales, y la ausencia de sistemas financieros que ayuden a la estabilidad macroeconómica, son algunos de los obstáculos que se tendrán que enfrentar en esos países en los mercados de capitales. Pero los problemas más graves se encuentran en los mercados de trabajo. Existen disposiciones legales e institucionales que hacen que los costos de ajuste de la mano de obra estén lejos de ser despreciables.

Entre las restricciones institucionales más importantes que existen en España desde antes de su entrada a la CEE, que hacen poco flexible su mercado de trabajo, y que explican en parte el elevado desempleo que se registra aun después de la integración, se pueden contar: los procesos de despido de trabajadores en extremo complicados y costosos, los elevados pagos de indemnización, las dificultades legales para establecer contratos de tiempo parcial o trabajo temporal y algunas provisiones legales como el así llamado "Empleo Comunitario", que hace muy redituable el mantenerse desempleado y al mismo tiempo permite obtener algunos trabajos estacionales.

Lo mismo se observa en el caso de Grecia, donde existe por una parte una segmentación artificial del mercado de trabajo entre los sectores "oficial" y "privado", con importantes barreras que impiden la movilidad entre uno y otro, y un

proceso de fijación de salarios que tiene muy poco que ver con los cambios de productividad diferenciados en las distintas industrias. En cuanto a la falta de movilidad entre los segmentos del mercado de trabajo, existen cuotas, requisitos educativos selectivos y un sistema de selección sumamente complejo, que impiden la entrada al sector "oficial", caracterizado principalmente por empresas sustitutivas de importaciones en las que el empleo está garantizado. En el caso del sector "privado", existen reglamentaciones muy estrictas respecto a la política de contrataciones y los límites de despidos, que hacen muy difícil la salida de ese sector. Esto afecta especialmente a la industria manufacturera, donde con la legislación vigente, las empresas que emplean entre 20 y 50 trabajadores no pueden despedir a más de 5 empleados al mes (en las que tienen más de 50 trabajadores se utiliza una proporción de 2-3 por ciento de los empleados), a menos que el Ministerio del Trabajo expida un permiso especial.

Por el lado de la fijación de salarios, éstos no se determinan ni por las condiciones de las industrias o las empresas, ni por los cambios de productividad. Existe una legislación de salario mínimo, y la obligación de indexar salarios de acuerdo al estrato de ingreso relevante. El salario mínimo se fija anualmente mediante el Acuerdo Colectivo General, que es el resultado de arbitraje y regateo a nivel nacional. Esta forma de fijación del salario ha llevado a fuertes rigideces en el mercado laboral que impiden la movilidad interindustrial, y por lo tanto incrementan los costos de ajuste de la integración.

En el caso de Portugal, a diferencia de Grecia y España, se observa una relativa flexibilidad en los mercados laborales que tiene que ver con la pérdida del poder de negociación de las grandes centrales obreras (por las pugnas entre los grupos comunistas y no comunistas), y la pérdida de la organización de tipo corporativista. A pesar de que existe una ley de 1976 que limita los despidos únicamente a casos muy extremos, los empleadores han sido capaces de darle la

vuelta empleando trabajadores con contratos cortos (normalmente de seis meses). Este tipo de contratos representaron alrededor del 12 por ciento del empleo en el periodo que va de 1983 a 1988. En 1987 se anunció, además, la intención de reformar la ley de 1976, lo cual, sin embargo, motivó que la práctica de contratos cortos se generalizara más aún en 1988.

Los países del sur de Europa están profundamente preocupados porque su competitividad no se base sobre la mano de obra barata, pues todo parece indicar que con la libre movilidad de trabajadores a partir de 1992, se generarán flujos migratorios importantes en busca de salarios mayores fuera de esos países, lo cual rápidamente generará una igualación relativa de los niveles salariales con el resto de Europa, lo que a su vez les haría perder su posición ventajosa. En México el problema no tiene la misma urgencia porque la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos no implica necesariamente la libre movilidad de trabajo. Sin embargo, la necesidad de reducir las restricciones a la movilidad en los mercados de trabajo es tanto o más urgente que en España y Grecia, ya que sólo con esa flexibilidad se logrará que los costos de ajuste no sean demasiado altos.

Los países del sur de Europa ilustran con claridad que las restricciones - sobre todo en el mercado de trabajo, pero también en el de capitales-, resultado de las políticas seguidas en el pasado, son el factor que más puede incrementar los costos de ajuste de la industria nacional. Por ello, medidas como la liberalización del sistema financiero, la flexibilización de la legislación laboral o los incentivos para la restructuración industrial antes de la apertura total, pueden jugar un papel fundamental para que se gocen todos los beneficios potenciales de economías más abiertas, insertadas en los mercados mundiales.

Como en el caso de las economías del sur de Europa, no basta con que México liberalice su comercio exterior y que firme con Estados Unidos un Acuerdo

de Libre Comercio para aprovechar los beneficios de su participación en los flujos de comercio, inversión y tecnología internacionales. Existen estructuras que también deben considerarse, como el mercado de trabajo, por ejemplo, para lograr la competitividad necesaria para que las diferencias entre la economía norteamericana y la mexicana no representen un riesgo potencial del proceso de completa liberalización comercial entre los dos países.

APENDICE B. ASPECTOS LEGALES DEL LIBRE COMERCIO

Este apéndice busca mostrar qué significado tendría un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos en vista de los desarrollos del derecho del comercio internacional. En particular, se propone analizar dos aspectos: las características legales de un acuerdo de libre comercio moderno y las posibilidades específicas de usar un acuerdo de esa naturaleza para enfrentar las nuevas manifestaciones del proteccionismo.

EL ACUERDO COMO TRATADO INTERNACIONAL

Un acuerdo de libre comercio es, jurídicamente, un tratado internacional. Como tal, implica un acuerdo de voluntades entre dos o más Estados soberanos que por virtud de él asumen ciertas obligaciones y adquieren ciertos derechos. La obligatoriedad de un acuerdo de tal naturaleza descansa en su pertenencia al derecho internacional y carece de medios institucionales imparciales que lo puedan hacer efectivo a través de la fuerza. Como otros acuerdos internacionales (el del GATT, por ejemplo) se sostiene por el grado de aceptación que le dan los propios Estados participantes y, en ocasiones, por la capacidad de las partes poderosas para obligar a las otras a cumplir sus provisiones a través de represalias. La fuerza de los acuerdos internacionales reside tanto en su pertenencia al derecho internacional, como en su inclusión en la legislación interna de los Estados.

El objeto de este tipo de acuerdo es la creación de una zona de libre comercio; el artículo XXIV del GATT la define como: "Un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales los derechos de aduana y otras regulaciones comerciales restrictivas son eliminados en lo sustancial de todo comercio entre los

territorios constitutivos sobre productos provenientes de esos territorios".¹ Como se puede observar, esta definición se vuelve anticuada a la luz de acuerdos recientes que incluyen no sólo bienes sino también servicios, así como otras áreas no incluidas en el concepto utilizado por el GATT. El contenido de los acuerdos de libre comercio, generalmente se refiere a eliminar las trabas al comercio internacional entre los países que lo firman. Sin embargo, los instrumentos para lograrlo han cambiado conforme a las transformaciones que sufre la definición misma del comercio y de acuerdo al paulatino avance que se observa en la liberalización del comercio. Nuevos temas que aparecieron en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos: inversión, servicios, propiedad intelectual, dumping, subsidios, salvaguardias, etcétera, han cobrado creciente importancia en la definición moderna de comercio y serán los contenidos característicos de los acuerdos de libre comercio del futuro, de la misma manera que la disminución de las barreras arancelarias y algunas no arancelarias (del tipo de los permisos previos) fueron el contenido característico de estos acuerdos en el pasado. Uno de los aspectos más interesantes que introduce el Acuerdo Canadá-Estados Unidos - y que no incluyó un acuerdo tan reciente como el firmado entre Israel y Estados Unidos-, lo constituyen los mecanismos con los que se pretende enfrentar las barreras no arancelarias al comercio. Es claro entonces que un acuerdo tradicional no puede compararse con un acuerdo moderno como el que firmaron Canadá y Estados Unidos, no sólo en cuanto al volumen del comercio que tutela o al nivel de eficiencia en el logro de sus objetivos, sino sobre todo en las materias que involucra.

El enriquecimiento del contenido de los acuerdos de libre comercio se debe en gran medida a los avances que ha tenido el derecho comercial internacional a través de los esfuerzos internacionales de cooperación e integración económica. Muchas de las disposiciones de los nuevos acuerdos han sido tomadas

directamente de las normas del GATT o de su interpretación, sobre todo las relativas al comercio en bienes. Incluye también elementos tomados de la Convención de Estocolmo que crea la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y del Tratado de Roma que crea la Comunidad Económica Europea (CEE). En materia de inversiones y servicios se nutren de (y mejoran) los acuerdos bilaterales entre la AELC y la CEE. Los acuerdos recientes, además, se apegan en todo lo posible al lenguaje del GATT y son concebidos como instrumentos totalmente consistentes con éste. De esta manera, los cambios en el contenido de los acuerdos comerciales se apoyan en las evoluciones previas.

Compatibilidad de los acuerdos de libre comercio con el GATT

La creación de áreas de libre comercio es una de las excepciones contempladas por el GATT a la cláusula de la nación más favorecida, que se admite siempre que ésta tenga como propósito crear nuevos flujos de comercio entre las partes y no desviar el comercio existente (lo que sería una forma de imponer barreras al comercio de terceros incluidos en el GATT); otro requisito sería que el acuerdo que constituya el área elimine toda regulación comercial restrictiva de lo sustancial del comercio entre las partes involucradas. En rigor, existe un procedimiento de examen y control dentro del GATT que dictamina cuándo sí se constituye un área de libre comercio tal y como ésta es definida por el GATT, aunque los precedentes señalan que el control es bastante laxo, ya que los acuerdos generalmente son aprobados, incluso cuando parecen no ajustarse a la definición del GATT. Por otra parte, el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos sí implementa un área de libre comercio clásica en el sentido en que ésta es definida por el artículo XXIV del GATT (incluso va más allá de lo sugerido por éste). Así, si bien desde otras perspectivas se puede señalar que el

Acuerdo debilita y va en contra del espíritu multilateral del GATT (ver Capítulo II), desde el punto de vista legal se cuidó mucho que fuera totalmente compatible con sus reglas.

EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO FRENTE AL PROTECCIONISMO MODERNO

México es vulnerable en su relación comercial con Estados Unidos. Su vulnerabilidad había sido tradicionalmente identificada con la concentración de su comercio con este país (ver Capítulo V); es decir, México era débil porque se encontraba expuesto a los actos de Estados Unidos. Durante mucho tiempo esa exposición no tuvo grandes consecuencias, dada la actitud liberal de este país ante el comercio internacional y a que el comercio exterior no constituía un factor determinante en el modelo de desarrollo de México. Desde los años setenta -y ahora que México ha liberalizado su economía para participar en el comercio internacional-, eso es cada vez menos cierto en vista de las nuevas y constantes medidas proteccionistas que Estados Unidos está adoptando. El nuevo proteccionismo no siempre es fácilmente identificable o tipificable, pues las barreras comerciales son cada vez más sofisticadas y coexisten con un marco de tendencia a la baja en las protecciones más evidentes (los aranceles). En este apéndice nos detendremos en la explicación de los mecanismos con los cuales un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos puede enfrentar el nuevo proteccionismo. La mayor parte de estos mecanismos involucran el análisis de aspectos legales -internacionales, norteamericanos y mexicanos. Estos mecanismos legales fueron percibidos por los canadienses como uno de los logros fundamentales, y ciertamente más novedosos, de su Acuerdo de Libre Comercio

con Estados Unidos. Este aspecto del Acuerdo lo vincula estrechamente con el tema de la soberanía, ya que en la medida en que un tratado comercial sirva para contrarrestar las vulnerabilidades del comercio, volverá al país más soberano. En este sentido, un Acuerdo de Libre Comercio puede proteger más de las acciones de Estados Unidos que la supuesta independencia derivada de la ausencia de reglas claras entre los dos países.

El nuevo proteccionismo

La caída de los aranceles lograda en las últimas décadas en el marco del GATT ha hecho mucho por permitir los flujos del comercio internacional, pero no ha tenido éxito en garantizar la seguridad del comercio. El proteccionismo cobra un renovado vigor en el ámbito internacional bajo nuevas formas. Cuotas de importación asignadas unilateralmente por sector y por país, acuerdos de restricción voluntaria, cuotas antidumping o compensatorias aplicadas de manera abusiva, normas técnicas prohibitivas, salvaguardias aplicadas sin compensación y nuevas legislaciones más restrictivas, son algunos de los nuevos obstáculos no arancelarios que se presentan o podrían presentarse en el futuro a las exportaciones mexicanas.² En el caso de Estados Unidos, el proteccionismo moderno es en gran medida el resultado de una serie de leyes comerciales que otorgan a organismos norteamericanos una mayor discrecionalidad para decidir en materias de política comercial. La discrecionalidad norteamericana en materia de comercio proporciona a su gobierno la posibilidad de utilizar la política comercial como instrumento de negociación para obtener concesiones de otros países a través de la "administración" de las barreras al comercio. Dado que se trata de una "protección administrada" de leyes fundamentalmente liberales, es la mala aplicación de las normas -y no necesariamente las normas mismas- la que puede

calificarse de proteccionista. Las normas modernas del comercio no se inspiran en el ideario proteccionista. El caso de las leyes sobre dumping y subsidios que establecen reglas contra la competencia desleal en el comercio internacional, o de las normas técnicas que buscan garantizar la salubridad en el país importador o la calidad de las mercancías importadas, son ejemplos de objetivos que serían perfectamente compatibles con el libre comercio si se usaran correctamente.

Sin embargo, los complejos procedimientos seguidos en estos casos dejan espacios abiertos a la discreción de las autoridades y a la negociación de las partes.³ Esto ha llevado a que se les tache de ser poco imparciales por estar sujetos a presiones internas y ser aplicados de manera oportunista. La mala aplicación de estas leyes genera un mecanismo de "protección contingente" que se utiliza para ayudar a las industrias norteamericanas cuando la competencia extranjera pone en peligro su posición competitiva. Es significativo -en el caso de México- que exista una relación entre aumentos de más del 50 por ciento en las exportaciones de un producto en el año anterior y la iniciación de investigaciones con el objeto de imponerles cuotas compensatorias; la misma relación aparece en el caso de normas técnicas aplicadas a las exportaciones más dinámicas de frutas y legumbres mexicanas hacia Estados Unidos.⁴ Lo anterior parece confirmar el uso de estos mecanismos para otorgar protección contingente a los productores norteamericanos. Lo cierto es que, imparciales o no, su uso ha aumentado tan desproporcionadamente en las últimas décadas que ha llevado a varios investigadores a cuestionarse hasta qué punto es sana la existencia de reglas de comercio que no parecen sino escudar un nuevo proteccionismo detrás de sus buenas intenciones.⁵

Las barreras no arancelarias y el mundo en desarrollo

La conducta de Estados Unidos en las últimas décadas puede ilustrar el crecimiento desigual de una de las barreras no arancelarias: de 1970 a 1974 sólo impuso 11 veces cuotas compensatorias a países extranjeros, en tanto que de 1975 a 1979 fueron 104, y de 1980 a 1985, 171. En ese mismo periodo se observó una tendencia a que las exportaciones de los países en desarrollo fueran crecientemente más afectadas por cuotas compensatorias, pasando de representar un tercio a casi dos tercios del total de importaciones afectadas.⁶ Estos mecanismos parecen constituir un freno al comercio que afecta particularmente a los países en desarrollo. La razón de esto reside en que las barreras no arancelarias son barreras "porosas" que pueden ser superadas por las empresas a través de costosos litigios. Dado que el costo de un juicio no puede ser soportado por las empresas menores, existe un sesgo en estos mecanismos que favorece a las empresas mayores de los países desarrollados.⁷ A esto se añade el hecho de que la presión proteccionista a la que están sujetos estos mecanismos proviene principalmente de las ramas menos dinámicas de la economía en los países desarrollados; esto es, justamente de las que compiten con las exportaciones de los países en desarrollo.

El nuevo proteccionismo contra -y en- México

La aplicación de estas reglas afecta a nuestro comercio cotidianamente. Tan sólo en el renglón de cuotas compensatorias (antisubsidios), entre 1980 y 1986 se iniciaron 27 investigaciones contra productos mexicanos en Estados Unidos. México fue el país contra el que Estados Unidos lanzó un mayor número de investigaciones en este periodo. En abril de 1990 todavía 9 estaban vigentes.⁸

Las protestas de los industriales mexicanos demuestran que estos casos han dejado de ser asunto de especialistas y han pasado a ocupar su espacio en las preocupaciones gubernamentales. De acuerdo a Carlos Sales S., el porcentaje de las exportaciones mexicanas no petroleras afectado por diversas restricciones no arancelarias varió entre 12.2 y 21 por ciento entre 1980 y 1986. Este nivel, sin ser excesivo, comparado con el que Estados Unidos aplica a sus otros socios comerciales o con el que se le aplica a México en otros mercados, puede ser reducido a través de un acuerdo. Por otra parte, México ha puesto en vigor leyes similares afectando a 15 productos norteamericanos importados. El problema del uso de mecanismos no arancelarios de protección ya involucra a ambas partes en la relación bilateral y presenta obstáculos al comercio de los dos países.

EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO COMO INSTRUMENTO CONTRA EL NUEVO PROTECCIONISMO

Soluciones internacionales a la problemática de las protecciones no arancelarias no han surgido -hasta ahora- en el seno del GATT. El intento de este organismo de reglamentar el dumping y los subsidios a través de sus códigos de conducta parece haber fomentado -y no disminuido- estos problemas. Es en algunos acuerdos regionales, en especial en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, donde se ha realizado un esfuerzo mayor por atacar el proteccionismo no arancelario. Las aportaciones legales del Acuerdo se localizan en dos áreas: en la resolución de disputas se busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo y evitar su renegociación continua. Respecto a la aplicación proteccionista de las leyes, se pretende crear mecanismos profesionales binacionales que controlen la arbitrariedad a nivel nacional.

Podemos enumerar seis manifestaciones del proteccionismo moderno a las

que puede hacer frente un Acuerdo de Libre Comercio: a) las salvaguardias; b) los acuerdos de ordenación de mercados; c) los acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones; d) la imposición de cuotas compensatorias a los productos extranjeros subsidiados y de cuotas antidumping a aquellos productos que se venden a un precio menor al justo; e) los estándares técnicos; y f) el cambio de leyes.

Salvaguardias

Las salvaguardias son la vía legal a través de las cuales un país miembro del GATT podría establecer restricciones cuantitativas a las importaciones. Su desuso -y la proliferación de medidas negociadas al margen de los procedimientos del GATT- es uno de los signos de decadencia del multilateralismo. Su fortalecimiento es uno de los prerequisites de cualquier acuerdo de comercio. Las salvaguardias responden a la pregunta: ¿cuándo puede un país incumplir la prohibición del acuerdo de no establecer restricciones cuantitativas al comercio? Son medidas esencialmente protectoras permitidas por el artículo XIX del GATT en aquellos casos en que importaciones inesperadas de ciertos productos causen o amenacen causar serios daños a los productores del país afectado. El artículo XIX también es conocido como "cláusula de escape", puesto que permite a la parte que lo invoca escaparse temporalmente de sus compromisos con el GATT. Para ser admitidas no deben ser selectivas sino aplicadas conforme a la cláusula de la nación más favorecida (no discriminación), de manera temporal, y otorgando compensación o posibilidad de represalia a la parte afectada. La no selectividad obedece a que lo que se ataca es la importación del producto y no a ciertos países productores. La legislación norteamericana contempla un procedimiento para aplicar las salvaguardias en Estados Unidos congruente con el GATT. A través de

éste se trata de probar la existencia de los requisitos de las salvaguardias, sin embargo, una vez que el organismo dictamina que la salvaguardia procede, su aplicación final generalmente está sujeta a la discreción del ejecutivo.⁹

A nivel internacional, las salvaguardias generalmente no son invocadas dado que el procedimiento establecido por el GATT es tan informal (las reglas son tan pocas y simples) que los países importadores han podido negociar restricciones, por fuera del GATT, con los principales países exportadores involucrados. Dado que la posibilidad de impugnar estos acuerdos no mejoraría la situación del país exportador (ya que -entre otras cosas- el procedimiento puede ser fácilmente bloqueado o dilatado), se ha podido apreciar internacionalmente la proliferación de salvaguardias tomadas al margen del GATT.¹⁰ Tal es el caso de los acuerdos de ordenación de mercado, las cuotas a la exportación y los acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones que analizaremos en el siguiente apartado.

Los países desarrollados han criticado severamente el actual mecanismo de salvaguardias del GATT porque no les permite selectividad, y han presionado por un código de salvaguardias que incluya este principio como excepción a la cláusula de la nación más favorecida. Para ellos es importante crear un código de salvaguardias que otorgue la posibilidad de "responsabilizar" a ciertos proveedores de un producto por la abundancia repentina del mismo. De esta manera se podrían limitar las exportaciones de los proveedores "culpables" y dejar intocadas las exportaciones de los proveedores más antiguos. Esto equivaldría a permitir discriminar entre los exportadores a los que se podría dirigir una salvaguardia. Necesariamente este principio implica desfavorecer a los productores cuyas exportaciones hayan crecido más dinámicamente en los últimos tiempos (muchas veces países en desarrollo). La selectividad es buscada por los países desarrollados porque en ocasiones no les es conveniente, por razones

políticas o por temor a la capacidad de respuesta de la otra parte, el afectar a través de una salvaguardia a todos los productores de un bien. Hasta 1986 Estados Unidos había implementado 15 salvaguardias aun cuando había recibido autorización para implementar 30.¹¹ Las 15 no implementadas muestran hasta qué punto puede serle útil a este país el obtener la selectividad que demanda.

Una opción para disminuir los riesgos de las salvaguardias sería seguir la ruta trazada por el artículo 5 del Acuerdo de Libre Comercio Israel-Estados Unidos. Ellos estipularon la posibilidad de utilizar la selectividad a su favor en los casos de salvaguardias; si en opinión del representante de Comercio de los Estados Unidos el exceso de importaciones "israelíes" no es la causa del daño a la industria norteamericana, el presidente norteamericano puede exceptuar a Israel de las medidas de salvaguardia. La opción israelita muestra una forma de volver el principio de selectividad -que esencialmente parece ser desfavorable a los países en desarrollo- en su favor.

El Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos sigue un camino diferente. En vez de aceptar el principio de selectividad ataca la razón de la ineficacia de salvaguardias, esto es, la falta de procedimiento formal obligatorio, pues obliga a las partes a seguir una serie de pasos previos para alcanzar un arreglo y, si éste no es alcanzado, a someter a arbitraje vinculatorio las disputas sobre el uso de salvaguardias. Por otra parte, al tratarse de un acuerdo bilateral se evita la molestia que puede significar la discusión de la selectividad que puedan o no tener las salvaguardias, ya que existe un mecanismo específico (el Acuerdo) que protege los derechos de México, aun si el futuro código del GATT permitiera una salvaguardia dirigida de manera específica a México. Al existir un procedimiento imparcial, Estados Unidos pierde el amplio margen que las actuales normas les dejan para negociar en estas materias. Es decir, el Acuerdo acerca las relaciones comerciales al ámbito de las reglas y las aleja del poder de las partes.

Acuerdos de ordenación de mercados y acuerdos de restricción voluntaria a las exportaciones

A través de los acuerdos de ordenación de mercados, Estados Unidos ha establecido cuotas a la exportación de ciertos productos que otros países pueden realizar a este país cuando se estima que las importaciones están causando daños a la industria norteamericana. Estos acuerdos se basan en la ley norteamericana y constituyen una especie de salvaguardia al margen de los mecanismos del GATT. Dado que estos acuerdos introducen restricciones cuantitativas a las importaciones y que generalmente son tomados de manera discriminatoria, involucran una violación a las disposiciones del GATT.¹² Para efectuarlos, Estados Unidos ha obtenido permiso del GATT y se ha visto obligado a otorgar compensación a sus miembros en otras áreas o a permitir la posibilidad de represalias. Generalmente se llevan a cabo acuerdos con los principales proveedores del producto y se implementan junto con una serie de medidas unilaterales -nada ordenadas- que determinan las cuotas de los proveedores más pequeños. México se ha visto sometido a los acuerdos de ordenación de mercado en acero y textiles, y a cuotas en productos como azúcar y chocolate. Mediante los acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones un país se compromete a no exportar un porcentaje superior a una parte determinada de su producción de ciertos productos a otro país. A diferencia de los acuerdos de mercado ordenado, el país importador (Estados Unidos) no aplica ninguna medida para hacer cumplir el acuerdo que depende sólo de la autorrestricción del exportador. Desde luego, la restricción "voluntaria" sólo es aceptada por el país exportador para evitar el riesgo de la imposición de una restricción no voluntaria y para respetar formalmente la

prohibición de barreras cuantitativas del GATT.

Al firmarse un Acuerdo de Libre Comercio se podrán atacar estas barreras de dos maneras:

- a) Es posible conseguir la exención de los acuerdos vigentes entre México y Estados Unidos. Canadá consiguió esto respecto al Acuerdo de Restricciones Voluntarias para Acero cuando negoció su Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.
- b) Es posible eliminar o disminuir el riesgo de acuerdos similares a futuro. Los acuerdos de ordenamiento de mercado se dificultarían una vez firmado el Acuerdo de Libre Comercio, pues serían tipificados como salvaguardias y podrían remitirse al arbitraje vinculatorio si las partes no llegan a un acuerdo.

Las restricciones voluntarias a las exportaciones también desaparecerían, puesto que no existiría la amenaza de restricciones al margen del arbitraje, es decir, no podría haber restricciones sin compensación. Ambas manifestaciones se convertirían en salvaguardias y se resolverían de acuerdo a las reglas que rigen a éstas. Es posible que este tipo de acuerdos no desaparezca totalmente como efecto de un acuerdo de libre comercio, es decir, es posible que una negociación futura lleve al país exportador a aceptar restringir sus exportaciones; sin embargo, las disposiciones del Acuerdo le darían, en caso de no querer someterse en la negociación, una opción final con la que no cuenta en el marco del GATT: el arbitraje vinculatorio. A través de la revitalización de las salvaguardias y la consiguiente eliminación de restricciones cuantitativas, un Acuerdo de Libre Comercio superaría la renegociación continua de las reglas comerciales que ha caracterizado estos aspectos hasta ahora.

Obstáculos técnicos al comercio

Los estándares técnicos son necesarios para acceder al mercado global y se refieren tanto a características del proceso productivo como a la calidad que deben reunir los productos. Involucran generalmente normas de salubridad, seguridad, sanidad, protección al medio ambiente o protección a los consumidores, por lo cual el establecimiento de éstas es un asunto que recae dentro del ámbito de decisión soberana de cada país. Dada su importancia para acceder los mercados mundiales, la búsqueda mexicana debe ser en el sentido de lograr la armonización de nuestros estándares técnicos con los vigentes en los mercados hacia los cuales van dirigidos nuestros productos (el 69% de las exportaciones mexicanas se dirigen al mercado norteamericano). Parte del camino ya ha sido andado al firmar México el código relativo del GATT, i.e. el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, y al promulgar la Ley sobre Metrología y Normalización que lo aplica.¹³

La manifestación del proteccionismo en estas normas se presenta cuando se les da un uso arbitrario, ya sea al aplicarlas o al modificarlas, con el objeto de frenar las exportaciones de terceros países. En esas ocasiones los estándares técnicos se convierten en barreras técnicas al comercio. La solución aplicada por el código del GATT consistió en establecer el principio de tratamiento nacional por el que cada signatario se obliga a garantizar un trato igual a productos nacionales y extranjeros en materia de estándares técnicos. El mismo código establece el principio de que no se deben crear normas técnicas con el objeto de levantar barreras al comercio, que los firmantes deben adoptar las normas técnicas internacionales cuando éstas existan y que deben notificar los cambios en estas normas a los demás miembros. Esta es una de las áreas donde el GATT ha logrado avances significativos y el Acuerdo debe reforzar las disposiciones

anteriores y buscar también la uniformación de las normas técnicas, tanto norteamericanas como mexicanas, para así evitar los obstáculos y costos que puedan surgir para el comercio mexicano por esta vía. La búsqueda de la armonización no debe olvidar que en Estados Unidos muchas medidas relacionadas con los estándares son establecidas por instituciones privadas (i.e. el Underwriters Laboratory) y que por lo tanto implicará no sólo coordinación entre gobiernos sino también entre particulares.

Cuotas antidumping y cuotas compensatorias

Las normas sobre dumping y subsidios¹⁴ buscan atacar, a nivel internacional, las formas más comunes de competencia desleal. En ese sentido, son necesarias para una competencia sana entre firmas de diversos países, siendo aceptadas y usadas en versiones similares tanto por México, Canadá y los Estados Unidos, como en el seno del GATT. La adopción de códigos internacionales y leyes nacionales en estas materias ha buscado frenar la generalización del dumping y de los subsidios en el comercio.¹⁵ El dumping consiste en la exportación de bienes a un precio inferior a su precio interno o al costo de producción, con la consecuente afectación a la producción de mercancías similares en el mercado extranjero. Es una distorsión inducida por las empresas en el funcionamiento del mercado. Los subsidios gubernamentales son otra manera de competencia desleal, pues llevan al abaratamiento artificial de los precios de un producto y también implican un daño a la industria doméstica que compite en desventaja: son una distorsión inducida por los gobiernos en el funcionamiento de los mercados.

El mecanismo tradicional con el que se enfrenta tanto el dumping como los subsidios, es muy similar y consiste en el establecimiento de cuotas a la entrada

de estos productos. La cuota se fija de acuerdo a la cantidad necesaria para contrarrestar la ventaja indebida que tiene el producto extranjero. Es decir, se aplica una cuota antidumping que iguale el precio de la mercancía al precio en que se vende en el mercado del exportador, o una cuota compensatoria que reste el subsidio otorgado al producto. El procedimiento que decide la imposición de estas cuotas se inicia a petición de una industria afectada, de un grupo de productores o de un sindicato ante el Departamento de Comercio. Ahí se inicia una investigación para determinar tanto la existencia del dumping o del subsidio (determinada por la Administración de Comercio Internacional), como la existencia de un daño grave para la industria norteamericana originado por los factores anteriores (determinada por la Comisión de Comercio Internacional). Si se prueban ambos elementos, se imponen cuotas antidumping o cuotas compensatorias (antisubsidios), según sea el caso. En materia de subsidios la prueba del daño sólo se concede a los países signatarios de código respectivo del GATT o a países que tengan un acuerdo en este sentido con los Estados Unidos. El problema del procedimiento norteamericano en materia de prácticas desleales se encuentra en que no otorga una garantía de imparcialidad al comercio extranjero y en que es particularmente pernicioso para un país en desarrollo.

La industria de los países en desarrollo que adoptan un modelo dirigido a las exportaciones es particularmente susceptible de ser afectada por la imposición de cuotas antidumping o cuotas compensatorias. La razón de esto estriba en que el modelo dirigido a las exportaciones requiere la producción de grandes volúmenes de mercancía para poder alcanzar precios competitivos en el mercado global. A diferencia de la industria de los países desarrollados, la de los países en desarrollo generalmente no cuenta con un mercado interno lo suficientemente grande para absorber estos volúmenes de producción. De esta manera, cuando las cuotas le son impuestas afectan a la mayor parte de sus ventas. Por esa razón

es más útil para nosotros que para otros países evitar el proteccionismo de estos mecanismos.

El carácter proteccionista de estos mecanismos surge de su aplicación parcial y de su susceptibilidad a ser influenciados políticamente. Para algunos autores la crítica de estos mecanismos como intrínsecamente proteccionistas (y por lo tanto ilegítimos) no es justificada. Es sólo la aplicación arbitraria y descalificada de cuotas la que puede llamarse proteccionista, pero no los mecanismos en sí. Sin embargo, el impacto de influencias externas en la imposición de cuotas no es en absoluto infrecuente. En el pasado, los grupos de interés en las industrias norteamericanas afectadas por las importaciones han tenido la capacidad de obtener el apoyo político necesario para conseguir la protección. El apoyo a la industria por razones políticas puede contrarrestarse a través del establecimiento de una instancia imparcial similar a los paneles binacionales establecidos en el Acuerdo Canadá-Estados Unidos. Esta instancia no sustituye ni el procedimiento, ni a las autoridades nacionales, sino tan sólo permite que, una vez seguido éste, las decisiones puedan ser apeladas ante órganos profesionales de carácter binacional (paneles) y no ante el órgano judicial norteamericano que tradicionalmente revisaba estos casos (la Corte de Comercio Internacional). La posibilidad de que la decisión del órgano administrativo sea apelada ante un organismo neutral debe desincentivar la aplicación parcial de estas leyes por las autoridades norteamericanas.

Pero el proteccionismo de estas leyes no sólo aparece en su mala aplicación sino también en la posibilidad de que se reformen en el futuro para dar cabida a demandas intrínsecamente proteccionistas surgidas en el Congreso norteamericano (ver Capítulo II). Las demandas proteccionistas han venido presionando al Congreso cada vez más y han tenido como resultado la promulgación de un conjunto de leyes cuyo contenido es crecientemente más

restrictivo para el comercio extranjero. Es probable que estas presiones aumenten en el futuro. Los canadienses enfrentaron este problema exigiendo la notificación obligatoria de los cambios de leyes sobre dumping o subsidios, y estipulando en el Acuerdo que se entendería que Canadá estaría exceptuado de verse afectado por nuevas leyes, salvo que en ellas se incluyera una disposición expresa que señalara lo contrario.

A largo plazo, la única opción bilateral válida para eliminar el creciente proteccionismo de las leyes norteamericanas es el establecimiento de un grupo de reglas comunes en materia de dumping y subsidios. La dificultad en llegar a un consenso sobre normas comunes en materia de subsidios y cuotas compensatorias, se pone de manifiesto con el precedente canadiense de no haber podido llegar a un acuerdo, ni en materia de dumping ni de subsidios, en tres años. Sin embargo, sí existe el antecedente de la creación de un grupo de trabajo que busca la elaboración de tales normas comunes con vistas a sustituir a mediano plazo (cinco o siete años) la aplicación de las normas de cada país por la de un nuevo cuerpo de normas binacionales. La tarea de alcanzar un conjunto de reglas comunes no es en absoluto fácil, dado que tanto el dumping como los subsidios son temas polémicos en las relaciones comerciales entre naciones, ya que implican definiciones muy precisas sobre los límites a los que puede llegar la búsqueda de la competitividad y la relación del gobierno con su industria.

Si México obtuviera en su Acuerdo con Estados Unidos una línea similar a la canadiense, esto significaría eliminar las leyes antidumping de cada país y sustituirlas por leyes antimonopolios comunes. La dificultad de llegar a un acuerdo en esta materia consistiría en encontrar una fórmula para que las leyes antimonopolios no dañen la competitividad de las empresas norteamericanas y mexicanas en el mercado global, donde el tamaño de la empresa muchas veces es causa de su éxito o fracaso.

La eliminación de las cuotas compensatorias implica alcanzar un acuerdo respecto a los subsidios aceptables para ambos países en el comercio internacional. Hay un consenso internacional sobre ciertos aspectos de los subsidios; por ejemplo, los subsidios a la exportación se consideran una forma de competencia desleal; asimismo, el nivel de las tasas de interés en los créditos a las exportaciones (menor al de otros créditos) es definido sobre estándares internacionales. Sin embargo, los consensos desaparecen cuando se trata de subsidios internos que tienen implicaciones para el comercio extranjero, de apoyos sectoriales, de apoyos a áreas subdesarrolladas, en el caso de subsidios de difícil clasificación, de la relación entre subsidios y política monetaria, etcétera.

Estados Unidos sostiene la posición más crítica y restrictiva respecto a estos subsidios y eso entra en conflicto con la práctica tradicional mexicana. Los norteamericanos han señalado que los subsidios son -en sí mismos- perjudiciales para el correcto funcionamiento del mercado, independientemente del efecto que causen sobre la industria local. Los europeos -que sostienen una postura rival igualmente influyente- señalan que los subsidios no son malos en sí mismos, sino sólo cuando afectan la industria de otros países. Sin embargo, las diferencias entre la posición norteamericana y la mexicana se han ido suavizando paulatinamente a través de las negociaciones internacionales. Estados Unidos se vio forzado a hacer concesiones en la negociación que llevó a la adopción del Código de Subsidios del GATT (aceptó otorgar la prueba del daño), y México cuando firmó el Entendimiento Bilateral en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios con Estados Unidos, aceptó ajustar a los estándares internacionales sus créditos a exportaciones. La tendencia norteamericana en materia de subsidios será especialmente severa para México en el caso de aquellos con carácter regional o sectorial. La adopción de normas de corte norteamericano por México conllevaría un gradual abandono de estos subsidios,

cuyas implicaciones para la política industrial del país serían importantes. La adopción de estas normas puede significar plantear el apoyo a la industria en términos de desarrollo integral de la infraestructura nacional. Por otra parte, Estados Unidos tendría que acercarse a la posición mexicana. En este sentido, se vería obligado a reconocer las necesidades especiales de un país en desarrollo con altas disparidades regionales y sectoriales. En el nivel de la abstracción general, puede ser difícil ver hasta qué punto son reconciliables las diferentes posiciones; pero en la mesa de negociaciones, con el tiempo y la disposición suficientes, se pueden encontrar soluciones específicas para las necesidades de ambos países.

El cumplimiento del Acuerdo

Lo señalado anteriormente nos explica cómo se puede enfrentar el nuevo proteccionismo a través de un Acuerdo de Libre Comercio que siguiera los lineamientos establecidos por Canadá y Estados Unidos en su Acuerdo de 1989. Pero queda todavía un problema: ¿Cómo enfrenta el mismo Acuerdo la posibilidad de su propio incumplimiento? Es decir: ¿Cuáles son las garantías del Acuerdo que lo vuelven más atractivo y más confiable que el GATT?

Se puede dividir a los acuerdos internacionales en dos tipos: a) basados en reglas, y b) basados en el poder. El Acuerdo Canadá-Estados Unidos se propuso como un intento de construir un sistema que tendiera más al primer tipo. Por ello sus mecanismos remiten las controversias no resueltas por mutuo acuerdo a órganos profesionales, llámense paneles binacionales o arbitraje. En los acuerdos internacionales el poder de las partes se manifiesta en su falta de sometimiento a procedimientos obligatorios, su posibilidad de bloquear los ya existentes, la carencia de órganos profesionales y en su capacidad de utilizar represalias. El

Acuerdo Canadá-Estados Unidos se aleja de esas características.

La gran ventaja del procedimiento del Acuerdo sobre el del GATT consiste en que, si bien sigue pasos similares, está diseñado de tal manera que no pueda bloquearse. La notificación de medidas tomadas por un país que puedan afectar al Acuerdo es obligatoria (en el GATT no); si una de las partes solicita información sobre algunas medidas, la otra está obligada a proporcionarla (en el GATT no); las consultas conciliatorias previas son también obligatorias. En general, el procedimiento es similar, pero las modificaciones de forma tratan de atacar los problemas de fondo que se han observado en los procedimientos del GATT; es decir, evitar las soluciones por consenso, el bloqueo, las maniobras dilatorias y la politización de las controversias, aunque no se pueda evitar el recurso final de las represalias. Sin embargo, el recurrir a las represalias contra un laudo arbitral o la recomendación de un panel compuesto por personas de prestigio puede llegar a tener una sanción moral más desagradable que el simple bloqueo de un procedimiento poco formal, que es lo que actualmente sucede en el marco del GATT.

Así, el Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos deberá contener varios procedimientos que, sin llegar a constituirlo en un tratado que elimine el poder, lo encamine al establecimiento de reglas. No habrá acuerdo que elimine el poder de las partes mientras no exista un órgano imparcial internacional que garantice el cumplimiento del derecho internacional. Mientras tanto, la base final de confianza para el cumplimiento de los tratados será la buena fe. Por otra parte, como ya señalamos, en la medida en que el acuerdo tenga éxito en incrementar el comercio y mejorar las economías de ambos países, el interés de las partes las hará esforzarse por mantenerlo vigente. En este sentido, un Acuerdo México-Estados Unidos, de la misma manera que un Acuerdo Canadá-Estados Unidos, cuenta con una ventaja significativa para su efectividad y cumplimiento: la

existencia de lazos naturales de comercio. Anteriormente señalamos (Capítulo III) la importancia del Acuerdo de Libre Comercio como forma de reconocer y formalizar el proceso de "integración silenciosa" de nuestra economía y la norteamericana. Explicamos que eso daría más racionalidad al proceso. Ahora debemos resaltar que el Acuerdo no sólo daría más racionalidad al proceso de "integración silenciosa", sino que también ésta da mayor racionalidad al Acuerdo.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

Capítulo I

- 1 Bodino, en Los seis libros de la República, estudia la nueva organización del poder que emerge con el Estado absoluto. Para él, la esencia del poder soberano está en la potestad absoluta de crear y derogar las leyes sin estar sometido a ninguna instancia. La soberanía es un poder absoluto y perpetuo. La intención de Bodino no fue justificar el poder despótico del monarca sino la concentración del poder en una sola instancia. El problema de la tesis de Bodino es que no encuentra la manera de limitar el poder del monarca, dado que éste mismo es quien crea las leyes, aunque, según este autor, deben establecerse conforme al derecho divino. Para Bodino el soberano, a quien le compete dar las leyes a los hombres, no está sujeto a la ley humana, pero sí al derecho divino, natural y de gentes.
- 2 Se pueden destacar entre los exponentes del realismo a E. H. Carr, Nicholas Spykman, Hans J. Morgenthau, John Herz, Raymond Aaron y Gorges F. Kennan, entre otros.
- 3 Shafer realiza una catalogación del nacionalismo bajo diversas definiciones: "1) el amor por el suelo, la raza, la lengua y la cultura histórica común; 2) la aspiración a la independencia política, a la seguridad, al prestigio de la nación; 3) una devoción mística a un organismo social vago e inconcluso, a veces hasta sobrenatural, que se conoce como la nación o el volk, y que es algo más que la suma de sus partes; 4) el dogma de que el individuo vive exclusivamente para la nación como corolario de que la nación es un fin intrínseco; 5) la doctrina de que la nación es o debería ser quien domine si no quien ejerza hegemonía entre las naciones, y con ese fin debería emprender una acción agresiva", citado por INCISA, L. "Nacionalismo", en BOBBIO, N. y MATTEUCCI, N. Diccionario de Política. México: Siglo XXI, 1982, p. 1081.
- 4 GERREFI, G. "Repensando la teoría del desarrollo: experiencias del este de Asia y América Latina", en Foro Internacional. Vol. 30, No. 1, 1989. Dicho autor sostiene que las teorías de la dependencia son aplicables en realidad sólo a América Latina y que éstas no logran explicar los procesos de desarrollo económico de Asia. A pesar de que las teorías de la dependencia en principio intentaron explicar los problemas de desarrollo de América Latina, otros autores utilizan este enfoque para analizar el subdesarrollo en otras regiones del mundo, en especial en Africa.

5 Véase la definición de la dependencia de Theotonio Dos Santos citado en FRANCIS, M. J. "Dependency: Ideology, Fad, and Fact", en NOVAK, M. y JACKSON, M. P. (eds.). Latin America: Dependency or Interdependence? Washington: American Enterprise Institute, 1985.

6 En el Capítulo III de este libro se realiza un análisis de las razones por las que el crecimiento económico de dichos países estuvo acompañado de una mejor distribución del ingreso.

7 CZEMPIEL, E. y ROSENAU, J. N. (eds.). Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s. Massachussetts: Lexington Books, 1989. El autor presenta una excelente compilación de artículos, intentando dar una nueva visión de los cambios que se están experimentando en la sociedad global. Para la mayoría de los autores existe, en efecto, un cambio estructural que obliga a buscar nuevos esquemas conceptuales.

8 Esta definición de globalización es tomada de RUGGIE, J. G. "International Structure and International Transformation: Space, Time, and Method", en Ibídem. p. 31.

9 COX, R. W. "Production, the State and Change in World Order", en Ibídem. pp. 37-50. Dicho autor argumenta que se está experimentando un cambio estructural en la sociedad global, siendo una de sus características el cambio del Estado de bienestar por una nueva forma de organización social, que él llama "Estado capitalista".

10 OFFE, C. "Las contradicciones de la democracia capitalista", en Cuadernos Políticos. No. 34, 1982, p. 18.

11 SACHS, J. D. "Social Conflict and Populist Policies in Latin America", en National Bureau of Economic Research Working Paper. NBER Series, No. 2897, 1989.

12 NOZICK, R. Anarchy, State and Utopia. New York: Basic Books, 1974. El autor elabora un ingenioso argumento para demostrar la necesidad de una autoridad penal, dada la inviabilidad de las agencias privadas de justicia.

13 Según la interpretación de Jesús Reyes Heróles, en el siglo pasado existieron dos liberalismos: el rusoniano y el antirusoniano. El primero afirmaba que la soberanía popular era ilimitada, mientras que el segundo consideraba que ésta encontraba sus límites en el pacto social, es decir, en los derechos naturales y en la organización jurídica del poder. Esta última visión sobre la soberanía popular terminó por dominar el pensamiento

liberal mexicano del siglo XIX. REYES HEROLES, J. El liberalismo mexicano en pocas páginas. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

14 Para un análisis del concepto de ideología como un "ocultamiento de la realidad" véase el estudio de VILLORO, L. El concepto de ideología y otros ensayos. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

15 Melchor Ocampo, citado en BRADING, D. Los orígenes del nacionalismo mexicano. México: Ediciones Era, Colección Problemas de México, 1980, p. 103.

16 Ibidem. p. 104.

17 Ibidem. p. 138.

18 Sin embargo, según el análisis de David Brading, los orígenes del nacionalismo pueden remontarse a las ideas de Fray Servando Teresa de Mier y Bustamante.

19 SILVA HERZOG MARQUEZ, J. "Las máscaras presidenciales", en Nexos. No. 147, 1990, p. 15.

20 Véase la famosa interpretación de Rabasa en La Constitución y la dictadura, sobre la Constitución de 1857 y las razones jurídico-políticas por las que Juárez y Díaz gobernaron al margen de la Constitución, que según Rabasa otorgaba demasiadas facultades al poder legislativo y muy pocas al poder ejecutivo, cuando la realidad exigía un poder ejecutivo fuerte.

21 La sucesión presidencial en 1910, citado en CORDOVA, A. La ideología de la Revolución Mexicana, México: Ediciones Era, 1973, pp. 248 a 250.

22 En el Capítulo III de este libro se realiza un análisis detallado de la manera como el desarrollo estabilizador y la sustitución de importaciones tuvieron como efecto una inequitativa distribución del ingreso.

23 Véase la interpretación que al respecto hace AGUILAR, L. F. "La reforma del Estado", en Examen. No. 7, 1989, pp. 3-6.

24 Adolfo Gilly realiza un pronóstico similar sobre las cuestiones que vendrán a definir el futuro político y económico de México, sin embargo, el enfoque que aquí se adopta y el contenido de los argumentos es diferente. Véase "El régimen mexicano en su dilema" en Nexos. No. 146, México, 1990, pp. 33-44

25

Para una propuesta integral de la reforma al régimen político, véase CIDAC. Reforma del sistema político mexicano. Condición para la modernización. México: CIDAC/Diana, Alternativas para el Futuro, 1990.

Capítulo II

1

SPERO, S. E. The Politics of International Economic Relations. New York: St. Martin's Press, 1985.

2

CHACHOLIADES, M. Economía internacional. México: McGraw-Hill, 1988.

3

EXTERNAL AFFAIRS, CANADA. Free Trade Agreement between Canada and the United States of America: Text and Explanatory Notes.

4

Ibídem.

5

SCHOTT, J. J. United States-Canada Free Trade: An Evaluation of the Agreement. Washington: Institute for International Economics, 1988.

6

CASTRO MARTINEZ, P. F. "El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá", en Comercio Exterior. Vol. 39, No. 4, 1989.

7

INEGI. Estadísticas de comercio exterior de México. 1990.

8

TORRES CHIMAL, M. E. y SOLIS ANZO, M. A. "Nueva Ley de Comercio de Estados Unidos. Efectos en las relaciones con México", en Comercio Exterior. Vol. 39, No. 6, junio de 1989.

9

SECOFI. México en el comercio internacional. México: Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, 1990.

Capítulo III

1

Se ha calculado que el efecto neto de 1939 a 1979 fue que el 37 por ciento del valor de las tarifas se tradujo en un impuesto virtual sobre las exportaciones. GIL DIAZ, F. "Mexico's Path from Stability to Inflation", en HARBERGER, A. (ed.). World Economic Growth. San Diego: ICS Press, 1984.

- 2 Mientras que de 1950 a 1974 el algodón fue el principal producto de exportación, a partir de 1975 el petróleo ocupa ese lugar; el café y el azúcar, hasta 1972, compitieron por ser el segundo producto de exportación; pero el sector azucarero declinó hasta que en 1979 se empieza a importar este producto. WILKIE, J. W. "Del crecimiento al estancamiento económico en México", en El Economista Mexicano. Vol. XX, No. 4/5, 1989, Cuadro 15.
- 3 Las actividades ocupadas por la inversión extranjera directa han variado según las políticas de nacionalización del gobierno: hasta los treinta, estaba concentrada en los energéticos, los minerales y las comunicaciones, que representaban el 87.1 por ciento de lo invertido; para 1970, en cambio, la industria manufacturera y el comercio representaban 73.8 y 15.5 por ciento respectivamente de la inversión extranjera total. SOLIS, L. La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectivas. México: Siglo XXI, 1981.
- 4 La concentración regional puede apreciarse claramente en la zona de la capital del país (incluyendo al Estado de México), que en 1930 concentraba el 31.5 por ciento del valor agregado por la industria de transformación. Para 1950 apenas había pasado a concentrar el 33.2 por ciento; pero veinte años después, en 1970, concentró más del 50 por ciento.
- 5 En 1950, el 20 por ciento más pobre de la población recibía el 4.8 por ciento del ingreso total; en 1968 el 3.4 por ciento; y en 1977, el 3.5 por ciento. En contraposición, el 20 por ciento de los hogares más ricos recibían el 58.9 por ciento del ingreso en 1950; el 59.5 por ciento en 1963 y el 53.7 por ciento en 1977. ALTIMIR, O. "La distribución del ingreso en México 1950-1977", en Distribución del ingreso en México: Ensayos. México: Banco de México, 1982, Cuadro 1.
- 6 Cuyos valores oscilan entre 0 que significa la igualdad absoluta y 1 que es el caso en el que un individuo es el dueño de toda la riqueza.
- 7 Como episodios históricos de ciclos populistas se puede contar con Argentina, de 1946 a 1949 bajo Juan Perón; Chile, de 1952 a 1955 bajo Carlos Ibáñez y de 1971 a 1973 bajo Salvador Allende; Bolivia, de 1982 a 1985 bajo Siles Suazo; Brasil, de 1962 a 1964 bajo Joao Goulart y de 1985 a 1988 bajo José Sarney; México, de 1979 a 1982 bajo López Portillo; y Perú, de 1985 a 1988 bajo Alán García. Dornbush, R. y Edwards, S. "Macroeconomic Populism in Latin America", en National Bureau of Economic Research Working Paper. NBER Series, No. 2986, 1989; Sachs, J. D. "Social Conflict and Populist Policies in Latin America", en National Bureau of Economic Research Working Paper. NBER Series. No. 2897, 1989.

- 8 Según Peñaloza Webb su medida es 4.4, muy por arriba de la elasticidad ingreso observada en las exportaciones de otros países. PEÑALOZA WEBB, R. "Elasticidad de la demanda de las exportaciones: la experiencia mexicana", en Comercio Exterior. Vol. 38, No. 5, 1988.
- 9 Los datos de la simulación se toman de GONCLAVES, R. y CASTRO, J. A. "El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de América Latina", en El Trimestre Económico. Vol. LVI (2), No. 222, 1989.
- 10 En México, los principales estados de donde proviene la migración son, en orden de importancia, Guanajuato, Zacatecas, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Durango y San Luis Potosí; en Estados Unidos, los principales estados receptores son California, Illinois, Texas, Nueva York y Minnesota. DIEZ-CANEDO, J. La migración indocumentada a Estados Unidos: Un nuevo enfoque (mimeo, 1981).
- 11 Para una discusión completa sobre la situación tecnológica de México, véase el libro de esta misma serie IBAFIN. Tecnología e industria en el futuro de México. Posibles vinculaciones estratégicas. México: IBAFIN/Diana, Alternativas para el Futuro, 1989.
- 12 BANCO MUNDIAL. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington: Banco Mundial, 1987.
- 13 Ver al respecto CIDAC. Infraestructura y desincorporación. Fundamentos para el desarrollo económico. México: CIDAC/Diana, 1990.

Capítulo IV

- 1 SECOFI. Tariff Elimination Between the United States and Canada: Effects on Mexico's Trade Flows. (s/f)
- 2 Es decir, $VCR = (X_i - M_i) / (X_i + M_i) * 100$, donde i es un producto específico, X son las exportaciones y M las importaciones.

Capítulo V

- 1 En efecto, la diversificación de países e instituciones acreedoras por la contratación de inversión extranjera indirecta (endeudamiento) constituye una forma adicional de diversificar nuestras relaciones económicas. Sin embargo, en el análisis de las implicaciones de la integración formal de México en un Acuerdo de Libre Comercio con el bloque norteamericano de este capítulo, está fuera de alcance la discusión sobre la diversificación

económica que podría resultar de la contratación de préstamos con diversos países.

2 Estos datos fueron elaborados originalmente con base en las cifras del Banco Nacional de México, SNC. RENTERIA, C. "Reflexiones acerca de la diversificación comercial", en El Financiero. Lunes 26 de marzo, 1990.

3 En un estudio clásico de las relaciones económicas de Estados Unidos con Japón se demostró que, en términos relativos, 17 países han mejorado su posición comercial con Estados Unidos en los años ochenta, más aún que los propios japoneses. BERGSTEIN, F. C. y W. R. CLINE. The United States-Japan Economic Problem. Washington: Institute for International Economics, 1987, p. 4.

4 HIRSCHMAN, A. O. National Power and the Structure of Foreign Trade. Berkeley: University of California Press, revised edition, 1980. Citado por SZEKELY, G. "Dilemmas of Export Diversification in a Developing Economy: Mexican Oil in the 1989s", en World Development. Vol. 17, No. 11, 1989, pp. 1777-1797.

5 El principio de la no discriminación, establecido en el artículo 1 del Acuerdo General, relativo al trato de la nación más favorecida, establece que cada parte contratante se compromete a conceder a todas las demás cualquier ventaja, favor o privilegio en materia de derechos de aduana a la importación o a la exportación, en PEÑA ALFARO, R. "Ventajas y desventajas del ingreso de México al GATT", en Comercio Exterior. Vol. 36, No. 1, 1986, p. 36.

6 En las rondas Kennedy (1964-1967) y de Tokio (1973-1979) se realizaron las principales reducciones arancelarias. *Ibidem*.

7 Estas restricciones son de dos tipos: las que ocurren en las fronteras, como son el uso de los permisos de importación y las regulaciones aduanales (las cuales pueden incluir, entre otras: cuotas de importación, depósitos a la importación, establecimiento de precios "justos" o "normales", acuerdos bilaterales de limitación "voluntaria" de exportaciones), y aquellas que ocurren dentro de los mercados domésticos, como son, por ejemplo, el uso de subsidios y estándares de seguridad y salud (medidas fitosanitarias).

8 En menor medida que en Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea ha mostrado también la misma tendencia hacia el proteccionismo. En los mismos años (1971-1975) la Comunidad contaba con siete barreras comerciales en forma de medidas de control de precios; subieron a 70 entre 1976-1980, y a 97 entre 1981-1985. Ver CHACON, M. "México frente a la Europa de 1992", en Comercio Exterior. Vol. 39. No. 7, 1989, p. 569.

9

Ibídem.

10

En adición a los problemas mencionados, el GATT ha demostrado lentitud en sus esfuerzos por ajustarse a los patrones cambiantes en el comercio internacional. En algunas áreas las regulaciones del GATT deben ser modificadas, y en otras, nuevas regulaciones deben ser incluidas, incorporando los avances registrados en la liberalización de los mercados de capitales de muchos países y en las tecnologías de la información, computación y telecomunicaciones, que han tenido un enorme impacto facilitando el comercio bancario, el de los seguros y el financiero en general. La crítica a la negociación multilateral se centra en las dificultades que enfrenta el GATT para adaptarse al nuevo tipo de comercio entre las naciones, cada vez menos industrial, cargándose al lado de los servicios y de la propiedad intelectual. SCHOTT, J. More Free Trade Areas? Washington: Institute for International Economics, No. 27, 1989, pp. 4 y 7.

11

TRIGUEROS, J. "A Free Trade Agreement between Mexico and the United States?", en SCHOTT, J. (ed.). Free Trade Areas and the U.S. Trade Policy. Washington: Institute for International Economics, 1989, p. 264.

12

Ibídem. p. 265.

13

Ibídem.

14

Op. Cit.

15

Sin embargo, de emprenderse acciones más formales en esta dirección, son los otros países, (y no Estados Unidos) los que deberían iniciar las negociaciones, porque así está contemplado en la ley de comercio de este país. SCHOTT, J. More Free Trade Areas? Washington: Institute for International Economics, No. 27, 1989, p. 2.

16

El artículo 110 del Tratado de Roma tiene este propósito. Willy de Clerq, comisionado de Comercio Exterior de la Comunidad, ha expresado con frecuencia que ésta promoverá la liberación de los mercados y que respetará los acuerdos existentes sobre la materia. CHACON, M. "México frente a la Europa de 1992", en Comercio Exterior. Vol. 39. No. 7, 1989, pp. 565-581.

17

"Medidas de defensa comercial", en Boletín de las comunidades europeas, 1986 y 1987. Citado en CHACON, M. "México frente a la Europa de 1992", en Comercio Exterior. Vol. 39. No. 7, 1989, pp. 565-581.

18 Estas mismas nociones fueron expuestas antes en un libro de esta misma serie. Ver IBAFIN. México ante la Cuenca del Pacífico. México: IBAFIN/Diana, Alternativas para el Futuro, 1988.

19 Poder Ejecutivo Federal. Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno, 1989. México, p. 138, 1989.

20 Este esfuerzo es aún poco reconocido por los consultores internacionales; por ejemplo, en el reporte anual de 1989 publicado por la firma internacional de consultores de negocios Coopers & Lybrand se describe el clima de negocios de México en forma bastante desfavorable: lo caracterizan de un fuerte nacionalismo económico y elevado endeudamiento, afirman la existencia de una economía planificada y administrada centralmente y de un crecimiento económico gobernado por la demanda interna, además de admitir bajos estándares de calidad en las manufacturas. Sin duda, muchos de estos aspectos persisten en el panorama del inversionista, pero al mismo tiempo no se puede negar el progreso logrado en los programas de apertura comercial y cambio estructural de la economía que, en breve, tendrán un impacto positivo muy significativo en las inversiones, tanto domésticas como foráneas. Coopers & Lybrand. 1989 Annual Report on the Worldwide Economic and Business Climate. (mimeo, 1990).

21 SANCHEZ SUSARREY, J. "La escena política, reforma electoral y reforma del PRI", en Vuelta. No. 164, 1990, p. 57.

22 SZEKELY, G. "México, la puerta al XXI", en Nexos. No. 131, 1988, pp. 45-53.

23 MUÑOZ, P. "Se buscará ampliar y mejorar inversiones externas. Mejorar el nivel de intercambio económico, propósito de acuerdos bilaterales: SECOFI", en El Financiero. Jueves 3 de mayo de 1990.

Capítulo VI

1 ALZATI, F. "La agonía del ogro filantrópico", en Examen. No. 1, 1989, p. 10.

2 Esta confusión, cuando no se deriva de la ignorancia o del descuido analítico, tiene quizás su origen en la historia del México independiente, según el siguiente modelo conceptual: "Juárez es el fundador del Estado mexicano y es, propiamente, el primer presidente de México. De esta manera aparece una relación simbiótica en la conciencia mexicana: al nacer el presidente funda el Estado, el Estado genera la nación. De ahí que el presidente se identifique con el gobierno, éste a su vez con el Estado y

finalmente con la nación". SILVA HERZOG, J. J. "Máscaras presidenciales", en Nexos. No. 147, 1990.

3 HEGEL señala la evolución del Estado hasta llegar a su perfección en el Estado nacional moderno, encarnado en forma concreta en el Estado prusiano. HEGEL, G. W. F. Philosophy of History. Chicago: The University of Chicago, 1952.

4 WEBER, M. Sociedad y economía. México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

5 IKONICOFF, M. "Teoría y estrategia de desarrollo: El papel del Estado", en El Trimestre Económico. Vol. LII, No. 207, 1985, p. 822.

6 REICH, R. "Sobre mercados y mitos", en Facetas. No. 79, 1988, pp. 53-58.

7 Ibídem.

8 PORTER, M. "The Competitive Advantage of Nations", en Harvard Business Review, Vol. 68, No. 2, 1990, p. 73-95.

9 VELEZ, F. La economía política de la reglamentación. ITAM/CINDE. (mimeo, 1988).

10 MARQUEZ, A. "Destruyó monopolios y aumentó la inversión privada, la desregulación de la economía", en El Financiero. Viernes 8 de junio de 1990.

11 Para una amplia discusión sobre la reforma económica y la descentralización, véase: CIDAC. Reforma del sistema político mexicano. Condición para la modernización. México: CIDAC/Diana, Alternativas para el Futuro, 1990.

12 Para una propuesta integral de política tecnológica véase: IBAFIN. Tecnología e industria en el futuro de México. Posibles vinculaciones estratégicas. México: IBAFIN/Diana, 1989.

13 En periodos de inflación elevada, las tasas de interés de cualquier mecanismo de crédito incorporan necesariamente las expectativas futuras de inflación, de ahí que estas tasas resulten generalmente muy elevadas. Por ello, se sugiere el empleo de un mecanismo financiero que tenga como elemento medular la capitalización inflacionaria de los intereses. En estos créditos se fija una tasa de interés real y se refinancia la parte inflacionaria

de la tasa de interés nominal capitalizándola junto con el principal. De esta manera, el principal conserva un valor real constante a lo largo del tiempo, salvo las partes que se van pagando gradualmente de acuerdo con un esquema de amortizaciones reales en el que se establecen pagos relativamente bajos al principio y que van aumentando gradualmente, haciéndose más significativos en el mediano plazo.

- 14 Sobre las diversas posibilidades de financiamiento de obras y servicios de infraestructura, véase CIDAC. Infraestructura y desincorporación: Fundamentos para el desarrollo económico. México: CIDAC/Diana, Alternativas para el Futuro, 1990.

Apéndice A.

- 1 La definición de los sectores industriales según su demanda mundial obedece a la clasificación de la Comisión de la Comunidad Económica Europea. Para su definición se utiliza el crecimiento del consumo aparente de los productos en Japón, Estados Unidos y la CEE a partir de la década de los sesenta. Los productos de demanda débil han presentado tasas de crecimiento anual en el consumo de menos de dos por ciento, perteneciendo a dicho grupo los siguientes sectores: productos metálicos, manufacturas diversas, minerales metálicos y no metálicos, textiles, cuero y vestido y materiales de construcción.
- 2 Los productos de fuerte demanda, siguiendo la clasificación de la Comisión de la Comunidad Económica Europea serían: máquinas de oficina y de proceso de datos, bienes eléctricos y electrónicos, y productos químicos y farmacéuticos.

Apéndice B.

- 1 Art. XXIV 8) b) del GATT, citado por SEPULVEDA AMOR, B. "GATT, ALALC y el trato de más favor", en ORREGO VICUÑA, F, (coord.). Derecho internacional económico. I. América Latina y la cláusula de la nación más favorecida. México: Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 139.
- 2 Una clasificación -y una lista más exhaustiva- la proporciona el BANCO MUNDIAL. Informe sobre el desarrollo mundial 1987. Washington: Banco Mundial, 1987, p. 162. Incluye, además de las barreras mencionadas: impuestos al consumo, medidas de control de precios, vigilancia de importaciones (incluido el licenciamiento automático), monopolios estatales, etcétera.

3 SALES S., C. L. Proteccionismo comercial de los Estados Unidos hacia México. 1980-1986. México: ITAM, tesis de licenciatura, 1988, p. 175. El autor sugiere que una solución a la problemática que presentan estos mecanismos es la utilización de cabildeo; es decir, sugiere contrarrestar una presión (local) con otra presión (extranjera). Sin embargo, esa vía no reconoce que las leyes norteamericanas pueden ser útiles si son bien aplicadas, sobre todo porque al tener nosotros ese mismo tipo de barreras, nos interesa que funcionen para lo que fueron diseñadas y no que se apliquen en función de las presiones.

4 Ibidem. p. 84 y pp. 114-116.

5 Un ejemplo de la creciente importancia de estos nuevos métodos se puede observar en el aumento exponencial de la imposición de derechos compensatorios por los Estados Unidos: de 1897 a 1930 se aplicaron 12 veces; de 1930 a 1939, 34 veces, mientras que tan sólo en 1979 se aplicaron 37 veces. HUFBAUNER, G.C. y SHELTON ERB, J. Subsidies in International Trade. Washington: Institute for International Economics, 1984, p. 15. En septiembre de 1987 (poco antes de la firma del Acuerdo de Libre Comercio) estaban vigentes 5 derechos compensatorios, 7 antidumping y 2 salvaguardias aplicadas por Estados Unidos contra Canadá; y 17 cuotas antidumping, una salvaguardia y una cuota compensatoria aplicada por Canadá contra Estados Unidos. BUTTON, K. R. "The United States-Canada Free Trade Agreement: An Overview and an Assesment for the U.S. Non-ferrous Metals and Forest Products Industries", en Law and Policy in International Business. Vol. 20, No. 4, 1989, p. 770 n21. México no escapa a esta tendencia: para junio de 1988 había 25 procedimientos vigentes seguidos en nuestro país contra productos extranjeros en materia de dumping. WITKER, J. Curso de derecho económico. México: UNAM, 1989, p. 300.

6 Los datos son del Banco Mundial. Op. cit. p. 186.

7 Ibid. pp. 186-187.

8 SALES S., C. L., Op. cit. p. 81. SECOFI. México en el comercio internacional. México: SECOFI, 1990, pp. 40-41. La situación mexicana es peor en este sentido que la canadiense, pues cuando Canadá inicio negociaciones para su Acuerdo de Libre Comercio -enfaticando la necesidad de reforma de estos procedimientos- sólo había cinco productos canadienses sometidos a derechos compensatorios.

9 SALES S., C. L., Op. cit. pp. 58-60.

- 10 "Desde 1978 los casos de limitación voluntaria de las exportaciones han superado las medidas de salvaguardia en una proporción de 3 a 1", en BANCO MUNDIAL. Op. cit. p. 180.
- 11 SALES S., C. L., Op. cit. p. 60.
- 12 El artículo XI del GATT prohíbe el uso de restricciones cuantitativas y el artículo XIII señala que, cuando se apliquen, no deberán ser discriminatorias. SECOFI. Op. cit. p. 86.
- 13 El Código fue suscrito el 24 de julio de 1987 y aprobado por el Senado el 4 de diciembre del mismo año. La ley que lo aplica se publicó en el Diario Oficial el 26 de enero de 1988. WITKER, J. Códigos de conducta internacional del GATT suscritos por México. México: UNAM, 1988, p. 108.
- 14 En México se debe traducir "countervailing y antidumping duties" como "cuotas" y no como "derechos" o "impuestos" compensatorios y antidumping; el Código Fiscal otorga a los términos "derechos" o "impuestos" un significado técnico muy específico al que no se ajustan estas "cuotas". Por ello la Ley del Comercio Exterior se refiere a ellos como "cuotas". Para una explicación de la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias, ver WITKER, Jorge. Op. cit. supra nota 13, pp. 42-43. A pesar de lo anterior, en otros capítulos se hace referencia a ellos como "impuestos" o "derechos", dado que así se pueden encontrar en la literatura.
- 15 Los mecanismos antidumping y antisubsidios erigen barreras al comercio permitidas por el GATT, que los reglamenta en el Código Antidumping (Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT) y en el Código sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios (Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXII del GATT). México, además de haber suscrito el primer código y haberse comprometido a suscribir el segundo, regula el dumping y los subsidios en la Ley de Comercio Exterior y en el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional. Estados Unidos regula las cuotas compensatorias desde 1897; sin embargo, su legislación sobre dumping y subsidios es ahora el Trade Agreement Act de 1979. Tanto México como Estados Unidos siguen la mayor parte de los lineamientos establecidos en los códigos del GATT.
- 16 PURI, T. Remarks on a Potential México-U.S. Free Trade Agreement. Mc Kinsey & Company, 1990, p. 7.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR, L. F. "La reforma del Estado", en Examen. No. 7, 1989.
- ALTIMIR, O. "La distribución del ingreso en México 1950-1977", en Distribución del ingreso en México: Ensayos. México: Banco de México, 1982.
- AYRAL, M. "Integración económica europea", en Comercio Internacional Banamex. Vol. 1, No. 1, 1989.
- BANCO MUNDIAL. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington: Banco Mundial, 1987.
- BENNETT, B. T. "El Acuerdo Marco Bilateral: un mecanismo en las relaciones comerciales de México y Estados Unidos", en Comercio Internacional Banamex. Vol. 1, No. 1, 1989.
- BENNETT, B. T. "¿Existen posibilidades de crear un Mercado Común Norteamericano?", en Comercio Internacional Banamex. Vol. 1, No. 2, 1989.
- BENTOLIA, S. y BLANCHARD, O. J. "Spanish unemployment", en Economic Policy. No. 10, 1990.
- BERGSTEIN, F. C. y W. R. CLINE. The United States-Japan Economic Problem. Washington: Institute for International Economics, 1987.
- BRADING, D. Los orígenes del nacionalismo mexicano. México: Ediciones Era, Colección Problemas de México, 1980.
- BRAGA DE MACEDO, J. "External Liberalization with Ambiguous Public Response: The Experience of Portugal", en CEPR Discussion Paper Series, No. 378, 1990.
- BROMKE, A. y NOSSAL, K. R. "A Truning Point in U. S.-Canada Relations", en Foreing Affairs. Vol. 66, No. 1, 1987.
- BUENO, G. "El tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá", en Comercio Exterior. Vol. 37, No. 11, 1987.
- BUSTAMANTE, J. A. "Migración Indocumentada México-Estados Unidos. Tendencias recientes de un mercado internacional de mano de obra", en ANUIES (ed.). Una frontera, dos naciones. Implicaciones de las políticas y solución de los problemas. México: ANUIES/PROFMEX, 1988.

- BUTTON, K. R., "The United States-Canada Free Trade Agreement: An Overview and an Assesment for the U.S. Non-ferrous Metals and Forest Products Industries", en Law and Policy in International Business. Vol. 20, No. 4, 1989.
- CASANOVA y LA ROSA, O. Casos y textos de derecho internacional público. Madrid: Tecnos, 1986.
- CASTRO MARTINEZ, P. F. "El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá", en Comercio Exterior. Vol. 39, No. 4, 1989.
- CIDAC. El futuro de la ciencia y la tecnología en México. Posibles vinculaciones estratégicas. México: CIDAC/Diana, Alternativas para el Futuro, 1989.
- CIDAC. Reforma del sistema político mexicano. Condición para la modernización. México: CIDAC/Diana, Alternativas para el Futuro, 1990.
- CLINE R., W. (ed.). Trade Policy in the 1980's, Washington, Institute for International Economics, 1983.
- CLINE R., W. y BERGSTEIN, F. Trade Policy in the 1980's. Washington: Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics, No. 3, 1982.
- COMISION SOBRE EL FUTURO DE LAS RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS. El Desafío de la Interdependencia: México y Estados Unidos. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Congressional Quarterly's Editorial Research Reports. Varios números.
- CORDEN, W. M. Protection and Liberalization: A Review of Analytical Issues. Washington: International Monetary Fund, Occasional paper 54, 1987.
- CORDOVA, A. La ideología de la Revolución Mexicana. México: Ediciones Era, 1973.
- COX, R. W. "Production, the State and Change in World Order", en CZEMPIEL, E. y ROSENAU, J. N. (eds.). Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s. Massachussetts: Lexington Books, 1989.
- CZEMPIEL, E. y ROSENAU, J. N. (eds.). Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s. Massachussetts: Lexington Books, 1989.
- CHACHOLIADES, M. Economía internacional. México: McGraw-Hill, 1988.

- CHACON, M. "México frente a la Europa de 1992", en Comercio Exterior. Vol. 39, No. 7, 1989.
- DEL CASTILLO, G. "El proteccionismo estadounidense en la era de Reagan", en Comercio Exterior. Vol. 37, No. 11, 1987.
- DIEZ-CANEDO, J. La migración indocumentada a Estados Unidos: Un nuevo enfoque. (mimeo, 1981).
- DORNBUSH, R. y EDWARDS, S. "Macroeconomic Populism in Latin America", en National Bureau of Economic Research Working Paper. NBER Series, No. 2986, 1989.
- "Europe Internal Market. 1992 Under Construction. A Survey", en The Economist. Vol. 312, No. 7610, July 8, 1989.
- "Europe's Capital Markets. In the Balance. A Survey", en The Economist. Vol. 313, 7633, December 16, 1989.
- EXTERNAL AFFAIRS, CANADA. The Canada-U. S. Free Trade Agreement. Text and Explanatory Notes.
- FEI, J. C. H., RANIS, G. y KUO, S. W. Y. Growth with Equity; The Taiwan Case. New York: World Bank/Oxford University Press, 1979.
- FERNANDEZ, R. y RODRICK, D. "Why is Trade Reform so Unpopular", en CEPR Discussion Paper Series. No. 391, 1990.
- FRANCIS, M. J. "Dependency: Ideology, Fad, and Fact", en NOVAK, M. y JACKSON, M. P. (eds.). Latin America: Dependency or Interdependence? Washington: American Enterprise Institute, 1985.
- GARCIA, R. Del Estado del bienestar al Estado del malestar. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- GARCIA ROCHA, A. La desigualdad económica. México: El Colegio de México, 1986.
- GERREFI, G. "Repensando la teoría del desarrollo: experiencias del este de Asia y América Latina", en Foro Internacional. Vol. 30, No. 1, 1989.
- GIL DIAZ, F. "Mexico's Path from Stability to Inflation", en Harberger, Arnold (ed.). World Economic Growth. San Diego: ICS Press, 1984.
- GILLY, A. "El régimen mexicano en su dilema", en Nexos. No. 146, 1990.

- GONCLAVES, R. y CASTRO, J. A. "El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de América Latina", en El Trimestre Económico. Vol. LVI (2), No. 222, 1989.
- HART, M. A Mexico-Canada-United States Free Trade Agreement: The Strategic Implications for Canada. (mimeo, 1990).
- HAVEMAN, R, y KNOFF, K. The Market System. New York: John Wiley & Sons, 1981.
- HIRSHMAN, A. O. National Power and the Structure of Foreign Trade. Berkeley: University of California Press, Revised edition, 1980. Citado por SZEKELY, G. "Dilemmas of Export Diversification in a Developing Economy: Mexican Oil in the 1989s", en World Development. Vol. 17, No. 11, 1989.
- HIRSHMAN, A. O. "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America", en Quarterly Journal of Economics. Vol. LXXXII, 1968.
- HOAGLAND, J. "Europe's Destiny", en Foreign Affairs. Vol. 69, No. 1, 1990.
- HOFFMANN, S. "The European Community and 1992", en Foreign Affairs. Vol. 68, No. 4, 1989.
- HOWARD, M. "The Springtime of Nations", en Foreign Affairs. Vol. 69, No. 1, 1990.
- HUFBAUER, G. "Beyond GATT", en Foreign Policy. No. 77, 1989-90.
- HUFBAUER, G. C. y SHELTON ERB, J. Subsidies in International Trade. Washington: Institute for International Economics, 1984.
- IBAFIN. México ante la Cuenca del Pacífico. México: IBAFIN/Diana, Alternativas para el Futuro, 1988.
- INEGI. Estadísticas de comercio exterior de México. Varios números.
- IKONINOF, M. "Teoría y estrategia de desarrollo: El papel del Estado", en El Trimestre Económico. Vol. LII, No. 207, 1985.
- INCISA, L. "Nacionalismo", en BOBBIO, N. y MATTEUCCI, N. Diccionario de política. México: Siglo XXI, 1982.
- KATSELI, L. T. "Structural Adjustment of the Greek economy", en CEPR Discussion Paper Series, No. 374, 1990.
- KRUGMAN, P. R. y VENABLES, A. J. "Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry", en CEPR Discussion Paper Series. No. 363, 1990.

- LAMB, D. "Proyecto CEE 1992: la dinámica del cambio", en Comercio Internacional Banamex. Vol. 1, No. 2, 1989.
- LANDE, S. L. y VANGRASSTEK, C. The Trade and Tariff Act of 1984. Trade Policy in the Reagan Administration. Massachussetts: Lexington Books, 1986.
- LINDBLOM, C. E. Politics and Markets. New York: Basic Books, 1977.
- MILLER, R. W. "Relaciones comerciales entre los Estados Unidos y México: estado actual y perspectivas para 1989", en Comercio Internacional Banamex. Vol. 1, No. 1, 1989.
- MUELLER, J. "A New Concert of Europe", en Foreign Policy. No. 77, 1989-90.
- MUÑOZ, P. "Se buscará ampliar y mejorar inversiones externas. Mejorar el nivel de intercambio económico, propósito de acuerdos bilaterales: SECOFI", en El Financiero. Jueves 3 de mayo de 1990.
- MURPHY, K. M., SLEIFER, A. y VISHNY, R. "Income Distribution, Market Size and Industrialization", en National Bureau of Economic Research Working Paper. NBER Series, No. 2709, 1988.
- NOZICK, R. Anarchy, State and Utopia. New York: Basic Books, 1974.
- OECD. The Welfare State in Crisis. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1981.
- OFFE, C. "Las contradicciones de la democracia capitalista", en Cuadernos Políticos. No. 34, 1982.
- ORREGO VICUÑA, F. (coord.). Derecho internacional económico. 2 vols. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.
- ORTIZ MENA, A. "Una década de estrategia económica en México", en El Mercado de Valores. No. 44, 1969.
- PEÑA ALFARO, R. "Ventajas y desventajas del ingreso de México al GATT", en Comercio Exterior. Vol. 36, No. 1, 1986.
- PEÑALOZA WEBB, R. "Elasticidad de la demanda de las exportaciones: la experiencia mexicana", en Comercio Exterior. Vol. 38, No. 5, 1988.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno, 1989. México: Presidencia de la República, 1989.

- PORTER, M. "The Competitive Advantage of Nations", en Harvard Business Review. Vol. 68, No. 2, 1990.
- PREVOST, J. J. H. "Relaciones comerciales y económicas de Canadá con México", en Comercio Internacional Banamex. Vol. 1, No. 1, 1989.
- PURI, T. Remarks on a Potential México-U.S. Free Trade Agreement, Mc Kinsey & Company, 1990.
- REYNOLDS, C. y McCLEERY, R. "Border Economics and National Integration", en ANUIES (ed.). Una frontera, dos naciones. Implicaciones de las políticas y solución de los problemas. México: ANUIES/PROFMEX, 1988.
- REYNOLDS, C. RAMOS, R. y McCLEERY, R. "The Impact of Foreign Trade and Export Strategies on Income Distribution for Low-Income Households in Mexico", en ASPE, P. y SIGMUND, P. E. (eds.). The Political Economy of Income Distribution in Mexico. New York: Holmes & Meier, 1984.
- RANGEL, J. "Estados Unidos, el dólar y el desequilibrio externo. La ineficacia de la política devaluatoria", en Comercio Exterior. Vol. 37, No. 3, 1987.
- REICH, R. "Sobre mercados y mitos", en Facetas. No. 79, 1988.
- REYES HEROLES, J. El Liberalismo mexicano en pocas páginas. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.
- ROCHA, J. "Comunidad Económica Europea. El mercado común: otro ladrillo en el muro del proteccionismo", en Comercio Exterior. Vol. 39, No. 2, 1989.
- ROCHA, J. "Comunidad Económica Europea. El sistema antidumping: ¿otra barrera al libre comercio?", en Comercio Exterior. Vol. 39, No. 5, 1989.
- ROCHA, J. "Comunidad Económica Europea. El Sistema Monetario Europeo y la liberación de capitales", en Comercio Exterior. Vol. 39, No. 3, 1989.
- ROCHA, J. R. "Comunidad Económica Europea. En busca de un espacio sin fronteras", en Comercio Exterior. Vol. 39, No. 1, 1989.
- RUGGIE, J. G. "International Structure and International Transformation: Space, Time, and Method", en CZEMPIEL, E. y ROSENAU, J. N. (eds.). Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s. Massachusetts: Lexington Books, 1989.
- SACHS, J. D. "Políticas comerciales y de tipo de cambio en programas de ajuste orientados al crecimiento", en Estudios Económicos, Vol. 3, No. 1, 1988.

- SACHS, J. D. "Social Conflict and Populist Policies in Latin America", en National Bureau of Economic Research Working Paper. NBER Series. No. 2897, 1989.
- SALES S., C. L. Proteccionismo comercial de los Estados Unidos hacia México, 1980-1986. México: ITAM, tesis de licenciatura en economía, 1988.
- SANCHEZ SUSARREY, J. "La escena política, reforma electoral y reforma del PRI", en Vuelta. No. 164, 1990.
- SCHOTT, J. J. "More Free Trade Areas?", en SCHOTT, J. J. (ed.). Free Trade Areas and U.S. Trade Policy. Washington: Institute for International Economics, 1989.
- SCHOTT, J. J. More Free Trade Areas? Washington: Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics, No. 27, 1989.
- SCHOTT, J. J. United States-Canada Free Trade: An Evaluation of the Agreement. Washington: Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics, No. 24, April, 1988.
- SCHOTT, J. J. y SMITH, M. G. (eds.). The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact. Washington: Institute for International Economics, 1988.
- SCHULZE, C. El uso público del interés privado. México: Edamex, 1980.
- SECOFI. México en el comercio internacional. México: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1990.
- SIGMUND, P. E. "The Regulation of Foreign Investment in Mexico and its Impact on Income Distribution", en ASPE, P. y SIGMUND, P. E. (eds.). The Political Economy of Income Distribution in Mexico. New York: Holmes & Meier, 1984.
- SILVA HERZOG MARQUEZ, J. "Las máscaras presidenciales", en Nexos. No. 147, 1990.
- SMITH, J. F. "La Ley de Prácticas Comerciales Desleales estadounidense y el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos y la Ley Omnibus de Comercio y Competitividad", en GARCIA MORENO, V. C. (coords.). Duodécimo Seminario Nacional de Derecho Internacional Privado. Memoria. México: UNAM, 1988.
- SMITH, M. G. Canada, México and the United States: Pursuing Common Multilateral Interests and Exploring North American Options. (mimeo, 1990).

- SOLIS, L. La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectivas. México: Siglo XXI, 1981.
- SPERO, S. E. The Politics of International Economic Relations. New York: St. Martins Press, 1985.
- Statistical Abstract of the United States. Department of Commerce, Bureau of the Census, 1988.
- "Sumario estadístico", en Comercio Exterior. Varios números.
- SVEC, M. "East European Divides", en Foreign Policy. No. 77, 1989-90.
- SZEKELY, G. "México, la puerta al XXI", en Nexos. No. 131, 1988.
- SZEKELY, G. "Dilemmas of Export Diversification in a Developing Economy: Mexican Oil in the 1989s", en World Development. Vol. 17, No. 11, 1989.
- "The Yen Block. Together in the Sun. A Survey", en The Economist. Vol 312, No. 7611, July 15, 1989.
- TORRES CHIMAL, M. E. y SOLIS ANZO, M. A. "Nueva Ley de Comercio de Estados Unidos. Efectos en las relaciones con México", en Comercio Exterior. Vol. 39. No. 6, 1989.
- TRIGUEROS, J. I. "A Free Trade Agreement between Mexico and the United States?", en SCHOTT, J. J. (ed.). Free Trade Areas and the U.S. Trade Policy. Washington: Institute for International Economics, 1989.
- URIAS, H. "Los desequilibrios de la `era Reagan': algo para recordar", en Comercio Exterior. Vol. 38 y 39, No. 9 y 10, 1988.
- VEGA CANOVAS, G. "Prospects for Mexico-U. S. Trade Relations in an Era of Economic Crisis and Restructuring", Documento presentado en el XV International Congress of the Latin American Studies Association, Miami, December 4-6, 1989.
- VELEZ, F. La economía política de la reglamentación. ITAM/CINDE. (mimeo, 1988).
- VILLORO, L. El concepto de ideología y otros ensayos. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.
- VIÑALES, J. et. al. "Spain and the `EEC Cum 1992' Shock", en CEPR Discussion Paper Series, No. 388, 1990.

- WARD, P. Políticas de bienestar social en México, 1970-1989. México: Nueva Imagen, 1989.
- WEBER, M. Sociedad y economía. México: Fondo de Cultura Económica, 1979.
- WEINTRABU, S. "El impacto sobre México del Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá", en Comercio Internacional Banamex. Vol. 1, No. 3, 1989.
- WEINTRAUB, S. Free Trade Between Mexico and the United States? Washington: The Brookings Institution, 1984.
- WEINTRAUB, S. "Implications of Mexican Demographic Developments to the United States", en BEAN, F. D., SCHMANDT, J. y WEINTRAUB, S. (eds.). Mexican and Central American Population and U.S. Immigration Policy. Austin: Center for Mexican American Studies, University of Texas Press, 1989.
- WILKIE, J. W. "Del crecimiento al estancamiento económico en México", en El Economista Mexicano. Vol. XX, No. 4/5, 1989.
- WILSON, J. The Power Economy. Boston: Little, Brown and Company, 1989.
- WITKER, J. Códigos de conducta internacional del GATT suscritos por México. México: UNAM, 1988.
- WITKER, J. Curso de derecho económico. México: UNAM, 1989.
- WITKER, J. El GATT (Acuerdo General de Aranceles y Tarifas). México: UNAM, 1986.
- WONNACOTT, P. The United States and Canada: The Quest for Free Trade. An examination of Selected Issues. Washington: Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics, No. 16, 1987.

El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos.

Camino para fortalecer la soberanía

México:

Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo

Serie Alternativas para el Futuro

Noviembre de 1992