



México en el mundo: inserción eficiente



Universidad Nacional Autónoma de México

La tradición universitaria de “pensar la nación” adquiere en estas primeras décadas del siglo XXI una trascendencia fundamental, ya que la situación económica, política y social de México demanda el esfuerzo conjunto tanto del Estado como de la sociedad para definir con claridad el rumbo que deberá tomar el país con el fin de avanzar en la construcción de una realidad más justa y equitativa para los mexicanos.

Siguiendo ese hábito de reflexión profunda e inteligente, la UNAM convocó a más de doscientos destacados investigadores de las principales instituciones académicas, a participar en el seminario “Agenda del Desarrollo 2006-2020”. Democrático y plural ha sido el ejercicio de análisis y discusión que animó el trabajo que da cuerpo a esta obra, esencial para entender la compleja situación por la que atraviesa nuestro país y conocer los caminos por los que podemos transitar como nación.

Los tres primeros volúmenes se ocupan del análisis de las realidades del entorno económico y político internacional, así como de las restricciones y márgenes de libertad que México tiene dentro de la globalización para instrumentar una estrategia eficaz de desarrollo. Su propósito es definir, a la luz de nuestras potencialidades y de las experiencias internacionales de desarrollo exitoso, los términos de una inserción eficiente de México en la mundialización.

México en el mundo:
inserción eficiente

3

Agenda
para el
desarrollo

Agenda para el desarrollo

Volumen 3

José Luis Calva
Coordinador

Jaime Cárdenas
María Elena Cardero
Luis Miguel Galindo
Héctor Guillén Romo
María Teresa Gutiérrez-Haces
Guillermo Hernández Chávez
Rogelio Martínez Aguilar
Jorge Eduardo Navarrete
Arturo Oropeza García
Javier Orozco Alvarado
Ruperto Patiño Manffer
Ugo Pipitone
Jorge Witker



H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA



CONOCER PARA DECIDIR se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados, LX Legislatura, ha acordado participar en coedición refrendando el histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por publicar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México, en su contexto internacional, a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

La H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, establece el acuerdo de coeditar con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales, así como con autores y asociaciones independientes, investigaciones académicas y expresiones culturales de interés nacional, que coadyuven a las tareas propias del legislador mexicano.

**CONOCER
PARA DECIDIR**

EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA

INSTITUCIONES COEDITORAS

| | | | |
|--|--|--|--|
| Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior | Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. | Secretaría de la Reforma Agraria | Universidad Nacional Autónoma de México |
| Cámara de Diputados <i>LIX Legislatura</i> <i>LX Legislatura</i> | Gobierno del Estado de Chiapas | Simon Fraser University | <i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i> |
| Centro de Estudios de México | Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa | Sociedad Mexicana de Medicina Conductual | <i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i> |
| Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. | Ibero-Amerikanisches Institut | Universidad Anáhuac del Sur | <i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i> |
| Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social | Instituto Federal Electoral | Universidad Autónoma de Aguascalientes | <i>Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial</i> |
| Centro de Investigación y Docencia Económicas | Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C. | Universidad Autónoma de Baja California | <i>Facultad de Contaduría y Administración</i> |
| Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua | Instituto Tecnológico Autónomo de México | Universidad Autónoma del Estado de México | <i>Facultad de Economía</i> |
| Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales | Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey | Universidad Autónoma del Estado de Querétaro | <i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i> |
| Consejo Nacional para la Cultura y las Artes | <i>Campus Ciudad de México</i> | Universidad Autónoma de Yucatán | <i>Facultad de Estudios Superiores Aragón</i> |
| <i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i> | <i>Campus Estado de México</i> | Universidad Autónoma de Zacatecas | <i>Instituto de Geografía</i> |
| El Colegio de la Frontera Norte, A.C. | <i>Campus Monterrey</i> | <i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i> | <i>Instituto de Investigaciones Económicas</i> |
| El Colegio de San Luis | <i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i> | Universidad Autónoma Metropolitana | <i>Instituto de Investigaciones Sociales</i> |
| Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México | Integración para la Democracia Social, APN | <i>Unidad Azcapotzalco</i> | <i>Programa Universitario de Estudios de Género</i> |
| Fundación Colosio, A.C. | Libertad de Información-México, A.C. | <i>Unidad Iztapalapa</i> | <i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i> |
| Fundación Konrad Adenauer, A.C. | Secretaría de Gobernación | <i>Unidad Xochimilco</i> | <i>Seminario de Educación Superior</i> |
| | <i>Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración</i> | Universidad de California Santa Cruz | Universidad Pedagógica Nacional |
| | | Universidad de Guadalajara | Universidad Veracruzana |
| | | Universidad de Occidente | Universitat Autònoma de Barcelona |
| | | Universidad Juárez Autónoma de Tabasco | |

México en el mundo:
inserción eficiente



Agenda para el desarrollo

Volumen 3

Agenda para el desarrollo

Globalización y bloques económicos: mitos y realidades

Volumen 1

Desarrollo económico: estrategias exitosas

Volumen 2

México en el mundo: inserción eficiente

Volumen 3

Macroeconomía del crecimiento sostenido

Volumen 4

Finanzas públicas para el desarrollo

Volumen 5

Financiamiento del crecimiento económico

Volumen 6

Política industrial manufacturera

Volumen 7

Política energética

Volumen 8

Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero

Volumen 9

Educación, ciencia, tecnología y competitividad

Volumen 10

Empleo, ingreso y bienestar

Volumen 11

Derechos y políticas sociales

Volumen 12

Políticas de desarrollo regional

Volumen 13

Sustentabilidad y desarrollo ambiental

Volumen 14

Democracia y gobernabilidad

Volumen 15

México en el mundo: inserción eficiente

José Luis Calva
Coordinador

Jaime Cárdenas, María Elena Cardero, Luis Miguel Galindo, Héctor Guillén Romo,
María Teresa Gutiérrez-Haces, Guillermo Hernández Chávez, Rogelio Martínez Aguilar,
Jorge Eduardo Navarrete, Arturo Oropeza García, Javier Orozco Alvarado, Ruperto
Patiño Manffer, Ugo Pipitone, Jorge Witker

Textos



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, marzo de 2007

© 2007

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.
DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y FOMENTO EDITORIAL

Diseño: Miguel Marín

Formación: Ángela Trujano López / Alógrafo

Apoyo: Arely Torres

Cuidado de edición: Patricia Parada y Patricia Zama

ISBN: 970-32-3532-8 (Obra completa)

ISBN: 970-32-3535-2 (Volumen 3)

© 2007

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor
Diseño de forros, impresión y terminado

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido
de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de
los editores en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso,
de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, México, D.F.



Presentación

Una de las funciones primordiales de la Universidad Nacional Autónoma de México es contribuir a la solución de los problemas nacionales mediante el análisis de la compleja realidad en que se desenvuelve nuestro país, y la aportación de propuestas razonadas y viables que impulsen la participación de todos los sectores de la sociedad.

La tradición universitaria de "pensar la nación" adquiere en el inicio del siglo XXI una trascendencia fundamental, ya que la situación económica, política y social de México demanda el esfuerzo conjunto tanto del Estado como de la sociedad para definir con claridad el rumbo que deberá tomar el país en los próximos años, con el fin de avanzar en la construcción de una realidad más justa y equitativa para los mexicanos.

Siguiendo ese hábito de reflexión profunda e inteligente, la UNAM convocó a más de doscientos destacados investigadores de las principales instituciones académicas del país, tanto públicas como privadas, a participar en el seminario "Agenda del Desarrollo 2006-2020", con el objetivo de realizar un análisis integral de los grandes problemas económicos, sociales y ambientales de México, y proponer soluciones creativas y factibles para establecer políticas públicas que respondan a la compleja realidad actual de nuestro país.

Los trabajos presentados se dividieron en quince seminarios modulares donde participaron académicos provenientes de instituciones tales como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad de Guadalajara, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, así como de las universidades autónomas de Chihuahua, Nuevo León y Zacatecas; el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, El Colegio de la Frontera Norte, el Instituto de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, y también de la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, entre otras.

En estas sesiones, los investigadores expusieron y discutieron sus diagnósticos y propuestas con libertad, independencia y rigor intelectual. Posteriormente, esas ideas fueron estructuradas en conferencias magistrales como parte del Seminario General realizado en el Palacio de Minería, del 22 de mayo al 2 de junio de 2006.

Con la publicación de los trabajos finales en una serie de libros se pretende llevar a un público más amplio los frutos de este ejercicio de reflexión abierta y plural, confiando en que contribuyan al debate nacional sobre el presente y el futuro del país.

La serie está integrada por quince libros agrupados temáticamente. Dada la riqueza de cada una de las propuestas, sólo me refiero a algunos aspectos generales, sobre los que es importante llamar la atención del lector, precisamente, a manera de presentación.

Los tres primeros tomos abordan el análisis económico y político internacional que define el margen de maniobra de nuestro país, para instrumentar una estrategia de desarrollo factible y eficaz. Una inquietud recorrió los trabajos del seminario en este tema: la necesidad de emprender una estrategia alterna, propia, adecuada a las características y necesidades de la realidad mexicana. Resulta claro que México debe cambiar su actitud ante el proceso de globalización, dejar atrás la pasividad ante los fenómenos de la mundialización y adoptar una estrategia más eficiente de inserción en los procesos globales.

La diversidad de las estrategias de desarrollo y de inserción a los procesos globales no está cancelada para ningún país que se lo proponga. Así lo demuestra el caso de China, por citar un ejemplo por demás exitoso. La estrategia de México debería incluir, entre otros muchos aspectos, el impulso al mercado interno, la integración de cadenas productivas a la exportación, el apoyo riguroso a la formación de recursos humanos, la ciencia y la tecnología; la defensa de nuestros recursos naturales, y la diversificación del comercio exterior, sobre todo con Latinoamérica y Asia.

Los siguientes tres libros se ocupan de los problemas macroeconómicos, las finanzas públicas, y los sistemas de ahorro y financiamiento del desarrollo. Se comprueba con evidencias empíricas que una liberalización económica no necesariamente se traduce en mejores niveles de bienestar para la población. Por ello se proponen nuevos caminos de acción para promover el crecimiento sostenido del producto nacional y el empleo, mediante la adopción de una visión integral de la estabilidad macroeconómica que, sin descuidar las variables financieras, comprenda también la estabilidad de los aspectos reales de la economía, que son los que más afectan y preocupan a la mayoría de la población.

Resulta importante destacar las propuestas de los especialistas para incrementar significativamente los ingresos tributarios de Estado, de manera que disponga de mayores recursos para cumplir eficazmente con sus responsabilidades. Se plantea ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación, mediante el gravamen al capital, ganancias y dividendos, y no al trabajo ni al consumo; el combate decidido a la evasión fiscal, la eliminación de exenciones distorsionantes, y la modernización y simplificación del sistema tributario. Con ello, dicen los autores, sería posible incrementar la recaudación fiscal en más de 10 por ciento del PIB, recursos que podrían ser utilizados para impulsar el desarrollo económico y elevar las condiciones de vida de la población más desprotegida.

Los tres volúmenes siguientes incluyen el análisis y el desarrollo de una estrategia industrial eficaz para los sectores manufacturero, energético, agropecuario, forestal y pesquero. Con el fin de elevar considerablemente el ahorro interno y la inversión, se sugiere desplegar una política industrial con instrumentos sectoriales de fomento, con base en las diferencias regionales, tecnológicas, financieras y sociales de cada conjunto de empresas, sobre todo las medianas y pequeñas, que son

las que enfrentan los mayores retos a la hora de competir y son a su vez, las que sostienen la planta laboral del país.

Se establece con claridad y firmeza que las industrias petrolera y eléctrica deben seguir siendo responsabilidad del Estado, pero se debe impulsar su crecimiento y modernización a través de la reestructura de la carga fiscal a la que están sometidas en la actualidad; el establecimiento de un nuevo esquema tarifario, y el impulso a la utilización de tecnologías propias y formas alternativas y renovables de energía, todo ello en el marco de un plan nacional energético con visión de largo plazo.

El campo ocupó un lugar especial en la discusión. Los especialistas coinciden en señalar que sin la solución a los problemas del campo la viabilidad del país está comprometida. Para impulsar el dinamismo del sector rural y agrícola, es necesario desarrollar múltiples acciones de fomento a los pequeños productores, diversificación de cultivos, redefinición de precios, apertura de créditos y compromisos de inversión pública.

El décimo volumen se refiere a la educación y la capacitación que se requiere para hacer frente a los retos que plantea un entorno cambiante y cada vez más competitivo. Para ello no sólo es necesario reforzar el sistema educativo en todos sus niveles sino invertir decididamente en investigación científica e innovación tecnológica, ya que la productividad y la riqueza de las naciones están determinadas por la investigación, el desarrollo e innovación tecnológicos, así como la capacitación permanente de sus ciudadanos.

Aquí cabe destacar un señalamiento fundamental: la eficiencia competitiva no es cuestión sólo de buena voluntad, hay que pasar a una posición realista donde el Estado asuma y cumpla eficazmente sus responsabilidades en el desarrollo económico y social de México.

Los dos siguientes volúmenes abordan los aspectos sociales de la política económica: el empleo, la migración internacional, la distribución del ingreso, la salud, la seguridad social, la nutrición, la vivienda, la diversidad étnica y de género. Se proponen políticas que contemplen el empleo y el bienestar como objetivos intrínsecos, y aquellos que son indispensables para el desarrollo humano integral, que no se agotan en acciones asistencialistas de combate a la pobreza. La equidad y la erradicación de la pobreza deben ser concebidas como parte integral del funcionamiento de la economía, y no como un simple rezago susceptible de superarse a través de mecanismos bien intencionados de compensación social.

Una propuesta interesante consiste en aplicar una visión integral y moderna de los derechos humanos que incluya no sólo los derechos civiles, sino también los económicos, sociales, ambientales y culturales, conformándose un nuevo "derecho a un nivel mínimo de bienestar", capaz de satisfacer necesidades de alimentación, vestido, vivienda, salud y esparcimiento.

En el volumen trece se pone énfasis en la necesidad de establecer una estrategia de desarrollo regional que se desenvuelva en dos vertientes: una geoestrategia nacional de largo plazo, mediante la cual México aproveche mejor las oportunidades del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y otra geoestrategia interna, que incluya la planeación territorial, la integración regional de las

políticas públicas y la descentralización de recursos, como palancas de un desarrollo más equitativo e incluyente en las diversas regiones que conforman el país.

En el siguiente volumen se definen los caminos y los instrumentos de política pública que permitirían lograr un desarrollo sustentable mediante el uso racional de los recursos naturales, el respeto a la biodiversidad, el combate a la contaminación y la prevención de desastres. Se plantea la necesidad de encontrar un sano equilibrio entre la mano invisible del mercado y el papel regulador y normativo del Estado.

El último volumen se refiere a los asuntos de la democracia: la representación ciudadana, el federalismo, la autonomía municipal, la participación ciudadana y la gobernabilidad incluyente, entre otros. La introducción de estos temas en un seminario eminentemente económico, asume que la verdadera democracia supone la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, entre ellas las económicas, y que son éstas las que afectan en mayor medida la vida cotidiana de las personas. Las instituciones públicas, pero sobre todo aquéllas encargadas de definir y aplicar las políticas económicas deben servir a los intereses superiores de la nación. En la participación ciudadana cobra verdadero sentido la interacción entre las decisiones económicas y las decisiones democráticas.

Democrático y plural también ha sido el ejercicio de análisis y discusión que animó el trabajo de estos destacados académicos, cuyas opiniones críticas e independientes —sustentadas en largas y prestigiosas trayectorias de investigación y docencia— sirvieron para dar cuerpo a esta obra, que resulta fundamental para entender la compleja situación por la que atraviesa nuestro país y conocer los caminos por los que podemos transitar como nación, acaso con menos sobresaltos.

La Universidad Nacional Autónoma de México reconoce el trabajo de los participantes en el seminario, así como el de las instituciones de las cuales forman parte. Su esfuerzo y su talento refrendan el genuino espíritu universitario: la objetividad y el rigor desde donde deseamos contribuir al desarrollo de la nación mexicana mediante el análisis y la discusión informada.

"Por mi raza hablará el espíritu"

JUAN RAMÓN DE LA FUENTE
*Rector de la Universidad
Nacional Autónoma de México*



Contenido

Prólogo

José Luis Calva 11

Primera sección: Comercio exterior y desarrollo económico

Comercio internacional y estrategias de desarrollo

Javier Orozco Alvarado 19

Del modelo de sustitución de importaciones al modelo importador-exportador:
evaluando la experiencia reciente

María Elena Cardero y Luis Miguel Galindo 38

El Estado mexicano y la construcción de una política internacional de comercio

Teresa Gutiérrez-Haces 58

Segunda sección: Marco constitucional para el desarrollo económico

Construir un estado de derecho

Jaime Cárdenas 79

La Constitución mexicana frente a la apertura comercial

Ruperto Patiño Manffer 99

Tercera sección: Tratados y acuerdos internacionales: restricciones y márgenes de libertad para una nueva estrategia de desarrollo

Los tratados de libre comercio suscritos por México. Restricciones y márgenes
de libertad para una nueva estrategia de desarrollo

Jorge Witker 121

Tratados y acuerdos internacionales de los que México es parte contratante.

Restricciones y márgenes de libertad para una nueva estrategia de desarrollo

Arturo Oropeza García 135

| | |
|---|-----|
| Resultados de la apertura comercial en México y márgenes de maniobra <i>Ruperto Patiño Manffer</i> | 158 |
|---|-----|

**Cuarta sección: Realidades geopolíticas del mundo e inserción
digna y eficiente de México en el ámbito internacional**

| | |
|--|-----|
| Realidades geopolíticas del mundo e inserción digna y eficiente de México en el ámbito internacional <i>Rogelio Martínez Aguilar</i> | 169 |
| ¿En qué mundo deberemos insertarnos? <i>Jorge Eduardo Navarrete</i> | 178 |

Quinta sección: Caminos del desarrollo mexicano

| | |
|---|-----|
| La salida del atraso y el caso mexicano <i>Ugo Pipitone</i> | 199 |
| Comercio exterior, mercado interno y desarrollo <i>Javier Orozco Alvarado y Guillermo Hernández Chávez</i> | 208 |
| El modelo mexicano de desarrollo: balance y alternativas <i>Héctor Guillén Romo</i> | 218 |



Prólogo

Durante los años ochenta, la economía mexicana transitó de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones —denominada con mayor precisión “estrategia de industrialización dirigida por el Estado”—, a la estrategia económica neoliberal, inspirada en el decálogo de “reformas estructurales” y “disciplinas macroeconómicas” del Consenso de Washington. La idea-fuerza que había servido de fundamento al modelo de desarrollo precedente, según la cual la industrialización tardía exigía una amplia intervención del Estado, regulando los intercambios externos y promoviendo activamente el desarrollo del aparato productivo, fue descalificada y reemplazada por la “visión moderna”, según la cual la liberalización comercial y la reducción de la injerencia gubernamental en la economía permitirían aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización, favoreciendo la asignación más eficiente de recursos productivos y el logro de mayores tasas de crecimiento de la economía y el bienestar.

Se suponía que a mayor liberalización económica y a mayor peso de las exportaciones en el PIB mexicano, correspondería un mayor crecimiento económico, un más alto coeficiente de inversión física, una mayor generación de empleos mejor remunerados y, por tanto, más elevados niveles de bienestar. Simplemente, al liberalizarse el comercio exterior y suprimirse internamente las intervenciones gubernamentales, los recursos productivos se dirigirían hacia las ramas donde la economía mexicana tiene ventajas comparativas (principalmente las ramas intensivas en mano de obra, provocando un rápido crecimiento de la demanda de fuerza laboral que acrecentaría correlativamente los salarios reales), al tiempo que la exposición a la competencia externa obligaría a los empresarios mexicanos a introducir cambios tecnológicos y a elevar aceleradamente la productividad, maximizándose de este modo el crecimiento del ingreso y el bienestar. En efecto, la apertura comercial fue realizada, con tan asombroso celo y dinamismo que en escasos cinco años (entre 1984 y 1988) quedó prácticamente concluida. Durante la época del desarrollo estabilizador (1958-1970), 57.2% de las importaciones —en valor— estaban sujetas a licencias de importación, porcentaje que pasó a 74.1% en el periodo 1971-1980; mientras que en 1989 solamente 14.1% de las importaciones —en valor— estaban sujetas a licencias de importación, porcentaje que se redujo a 4.5% en 2005. Asimismo, el arancel promedio ponderado, que en 1981 fue de 18.3%, quedó reducido a 6.1% en 1988 y a 3.5% en 2005.

Al mismo tiempo, después de firmar en 1986 la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, hoy Organización Mundial de Comercio), la tecnocracia neoliberal —en búsqueda de cierta reciprocidad en la apertura comercial realizada inicialmente de manera unilateral— emprendió negociaciones bilaterales, regionales y subregionales de tratados comerciales, comenzando por el TLCAN y hasta colocar a México en una posición tragicómica, ya que es el país con mayor número de tratados comerciales en el mundo.

De manera simultánea, el gobierno procedió a dismantelar los instrumentos de fomento económico general y sectorial. La inversión pública federal se redujo de 10.4% del PIB en 1982 (y 12.4% del PIB en 1981), a 4.9% del PIB en 1988 y a 3% del PIB en 2005; y el gasto público en fomento económico sectorial (concepto en el que incluimos los sectores energético, agrícola y manufacturero) se redujo de 12.4% del PIB en 1982 a 8.2% en 1988 y 4.4% en 2005.

Además, el resto de las reformas en la política económica recomendadas por el Consenso de Washington fueron también aplicadas: liberalización del sistema financiero y de la inversión extranjera; orientación de la economía hacia los mercados externos; privatización de las empresas públicas como fin en sí mismo (es decir, sin adoptar, en las áreas de interés público, las medidas precautorias y el marco regulatorio para asegurar su mejor funcionamiento y el de los respectivos mercados); desregulación de las actividades económicas; estricta disciplina fiscal (*id est*, equilibrio ingreso/gasto público como fin a ultranza, que cancela el papel activo de la política fiscal para regular el ciclo económico); erradicación de los desequilibrios fiscales previos, pero no mediante una mayor recaudación tributaria, sino a través de la reducción de la inversión y el gasto públicos (que conduce a la supresión o reducción de programas de fomento económico general y sectorial); una reforma fiscal claramente orientada a reducir las tasas marginales de impuesto a los ingresos mayores, ampliando en contrapartida la base de contribuyentes; y un adecuado marco legislativo e institucional para resguardar los derechos de propiedad. Como lo constató al finalizar los ochenta el reconocido autor de la síntesis del Consenso de Washington, John Williamson (*The progress of policy reform in Latin America*, 1990), los gobiernos neoliberales de México destacaron tempranamente —y han destacado después— como diligentes ejecutores de las prescripciones de *Washington Consensus*. En consecuencia, se vislumbraba el advenimiento de una época de vacas gordas, en la cual se alcanzarían tasas de crecimiento económico superiores a las observadas bajo el modelo económico precedente al neoliberal.

Sin embargo, después de veintitrés años de experimentación de *Washington Consensus*, en México la prosperidad ofrecida por los reformadores neoliberales brilla por su ausencia.

Ciertamente, los resultados de la estrategia económica neoliberal en el frente de la exportación de mercancías han sido espectaculares: las exportaciones no petroleras saltaron de 2.8% del PIB en 1982 a 10.3% en 2005 sin incluir las maquiladoras, y de 4.4% del PIB en 1982 a 24.5% en 2005 con las maquiladoras. Si se agregan los productos petroleros, las exportaciones globales de mercancías pasaron de 14% del PIB en 1982 a 28.2% en 2005 con las maquiladoras.

Sin embargo, el mayor peso de las exportaciones en el PIB mexicano no trajo consigo mayores tasas de crecimiento del producto nacional, la inversión y el bienestar. Al contrario, bajo el modelo económico precedente al neoliberal —que puede denominarse sin abuso *modelo de la Revolución mexicana*, basado en la regulación del comercio exterior y en un relevante intervencionismo gubernamental en el fomento económico— el Producto Interno Bruto de México se incrementó 15.9 veces (1 592.7%) durante el periodo 1935-1982 y alcanzó una tasa media de 6.1% anual, lo cual implicó un incremento de 348% en el PIB *per capita*, el cual creció a una tasa media de 3.2% anual; sin embargo, la inversión fija bruta por habitante alcanzó una tasa media de 6% anual y el poder adquisitivo del salario mínimo se incrementó 96.9 por ciento.

En contraste, bajo el modelo neoliberal —basado en el decálogo de prescripciones del Consenso de Washington— el PIB sólo se incrementó 0.72 veces (72.1%), al crecer a una tasa media de 2.4% anual en el periodo 1983-2005, lo que implicó un incremento acumulado de apenas 15.7% en el PIB *per capita*, que creció a una tasa media de 0.6% anual al igual que la inversión fija bruta y los salarios mínimos perdieron 69.7% de su poder de compra.

En el ámbito internacional, la pretendida "regla de oro" del desarrollo económico como efecto del mayor peso de las exportaciones en el PIB ofrece tan notables excepciones y relaciones de causalidad tan multideterminadas que la invalidan como "verdad" universal y eterna. Por ejemplo, las dos economías más grandes del planeta (los Estados Unidos y Japón) presentaron en 2004 una relación exportaciones/PIB muy inferior a la observada en México (7% del PIB en los Estados Unidos y 12.2% en Japón, contra 27.8% del PIB en México), de manera que las dos mayores economías del planeta tienen una producción más orientada al mercado interno que la economía mexicana. Desde luego, el enorme territorio estadounidense (9 364 miles de km²) y el tamaño de su población (293.5 millones de habitantes en 2004), no es razón suficiente de su mayor autarquía; Japón, con un pequeño territorio (373 mil km²), equivalente a la quinta parte del territorio mexicano (1 973 miles de km²) y una población (127.8 millones) apenas 23% mayor que la de México, tiene una economía más centrada en el mercado interno que la nuestra. Aunque Japón hace poco más de un siglo era un país casi tan subdesarrollado como México (en términos del PIB *per capita*), el tamaño de su economía no fue obstáculo para una exitosa estrategia de desarrollo firmemente asentada en dos pies: el mercado interno como básico y el externo como relevante.

En consecuencia, la hipótesis neoliberal según la cual el incremento espectacular de las exportaciones y su mayor peso en el PIB constituirían la fórmula mágica del desarrollo y del pasaje por vía rápida al primer mundo, no estaba validada por las evidencias empíricas universales. Ergo tampoco estaba validada por la noción neoliberal según la cual la liberalización económica conduciría como por arte de magia a una asignación más eficiente de los recursos productivos y a mayores tasas de crecimiento de la economía y el bienestar,

La razón es sencilla, las realidades de la economía (en general) y del comercio internacional (en particular) no se ajustan al ideal librecambista *ortodoxo*. Más aún, las imperfecciones de los merca-

dos, los rendimientos crecientes a escala, los factores institucionales que condicionan el desarrollo y la difusión del conocimiento y la tecnología, así como los efectos externos (externalidades) del desarrollo de sectores productivos específicos (fenómenos que han sido rigurosamente analizados por la investigación económica moderna, justificando las intervenciones gubernamentales), están fuera de la visión librecambista ortodoxa. Como señaló el profesor Paul Krugman hace casi dos décadas (*Strategic trade policy and the new international economics*, 1986): "el modelo idealizado en que se basa la defensa clásica del libre comercio ha dejado de ser útil. El mundo es más complejo y no hay duda de que las complejidades plantean, en principio, la posibilidad de una política comercial e industrial activa y exitosa". Por eso, el *comercio administrado* y la *política industrial activa* son prácticas habituales en los países desarrollados y en los recientemente industrializados, cuyas políticas económicas son pragmáticas y no dogmáticamente neoliberales.

Cuando México iniciaba las negociaciones para incorporarse al área de libre comercio de América del Norte —previamente constituida por los Estados Unidos y Canadá—, el Banco Mundial (*Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*), reportaba que los países industrializados miembros de la OCDE sometían a regulaciones no arancelarias (la forma moderna del proteccionismo comercial), a 48.5% de sus importaciones (en valor) y que los Estados Unidos sometían a barreras no arancelarias 44% del valor de sus importaciones. En ese mismo año, México sometía a regulaciones no arancelarias sólo 9.2% del valor de sus importaciones con las cuales habíamos realizado una apertura comercial unilateral y abrupta como si nuestro país fuera la primera potencia económica del mundo y los demás simples segundones; o como si fuera a cobrar realidad en México, por arte de magia de la *mano invisible del mercado*, el torrente de beneficios del libre cambio preconizados por la ortodoxia. Esto no fue una decisión atinada.

En la actualidad, el disparate campo de juego del comercio internacional es una realidad ampliamente documentada y reconocida. Después de analizar las múltiples asimetrías en el comercio internacional, donde gran parte del mundo en desarrollo ha liberalizado sus mercados a la importación de productos y servicios del primer mundo, pero enfrentan en los mercados de los países ricos barreras de protección para los productos, ya que los países en desarrollo tienen ventajas competitivas. El premio Nobel de Economía 2001, Joseph Stiglitz (*Globalism's Discontents*, 2002), señaló que esto sucede porque "la agenda de la liberalización comercial ha sido fijado por el Norte o, más exactamente, por los intereses especiales del Norte. En consecuencia, *una parte desproporcionada de las ganancias del comercio ha ido a dar a los países industriales avanzados*".

En realidad, lo que ocurre en la "aldea global" es que mientras los países desarrollados —principalmente los Estados Unidos—, pregonan e imponen a numerosos países en desarrollo el librecambio y la rectoría irrestricta del mercado en los procesos económicos, pues en sus propios territorios aplican pragmáticamente estrategias de mercado administrado y conservan amplios márgenes de intervención estatal en la promoción de desarrollo económico, así como del bienestar social.

No está al alcance de México poner fin a las asimetrías en la globalización, pero es factible desplegar una nueva estrategia endógena de desarrollo económico e inserción en los procesos globales,

congruente con el crecimiento sostenido y el bienestar social. De hecho, las evidencias empíricas universales muestran que sólo los países en desarrollo que despliegan estrategias económicas endógenas, audaces y pragmáticas —y no basadas en los dogmas neoliberales del *Consenso de Washington*—, logran una mejor inserción en los procesos de globalización (aprovechándolos para sus fines nacionales en vez de dejarse sólo arrastrar por las fuerzas del mercado) y consiguen elevar de manera acelerada sus niveles de ingreso y bienestar. Destacan principalmente los países del este de Asia, pues lograron una tasa media de crecimiento de su PIB *per capita* de 6.1% anual en los ochenta y de 5.8% anual durante el periodo 1991–2005; mientras que los países de América Latina, en su mayoría sometidos a los dogmas del *Consenso de Washington*, tuvieron una tasa media de crecimiento de –0.9% anual en su PIB *per capita* durante los ochenta y de apenas 1.1% anual durante el periodo 1991–2005. “La distinción clave”, según Stiglitz, consiste en que “cada uno de los países que han tenido mayor éxito en la globalización *determinaron su propio ritmo de cambio*; cada uno se aseguró al crecer de que los beneficios se distribuyeran con equidad y *rechazó los dogmas básicos del Consenso de Washington, que postulaban un mínimo papel del gobierno y una rápida privatización y liberalización*”.

Por eso, para encontrar los caminos de la prosperidad es necesario redefinir nuestra estrategia de integración a la economía internacional, comprendiendo que la peor estrategia es la neoliberal. Por los márgenes de maniobra que México tiene —como lo muestran importantes trabajos incluidos en este libro—, tanto en el TLCAN como en otros tratados y acuerdos internacionales de los cuales es parte contratante, es factible desplegar una política industrial y comercial congruente con el interés nacional, similar a la que han aplicado los países industrializados, así como los exitosos países de nueva industrialización que lograron pasar del subdesarrollo al selecto club de países industrializados o de altos ingresos.

Sólo mediante una estrategia económica endógena, audaz y pragmática —cuyos principios generales son analizados en este libro—, se obtendrá un estilo de desarrollo e inserción eficiente y digna en el mundo.

José Luis Calva



Primera sección
Comercio exterior y desarrollo económico



Comercio internacional y estrategias de desarrollo

Javier Orozco Alvarado*

Desde los clásicos hasta nuestros días el comercio internacional ha sido considerado como un factor de complementariedad para el crecimiento de las economías nacionales, pues se considera que el intercambio de bienes y servicios entre los países hace posible que cada nación aproveche sus ventajas comparativas. Por ello, numerosos países en desarrollo vienen instrumentando una diversidad de estrategias para orientar sus economías hacia los mercados externos, sea con estrategias de "mercado dirigido", como las del este de Asia, sea con estrategias neoliberales —basadas en las recomendaciones del Consenso de Washington, que incluyen la liberalización a ultranza del comercio exterior—, como las aplicadas en la mayoría de los países de América Latina.¹

En México, la estrategia económica neoliberal —instrumentada desde los años ochenta, convirtió la apertura comercial en su punta de lanza, procediendo a una drástica reducción de los aranceles y de las barreras de protección no arancelarias (en el periodo 1971-1980, el 74.1% del valor que estaban sujetas a licencias de importación, porcentaje que se redujo a 14.1% en 1989 y 4.2% en 2005; y el arancel promedio ponderado, que en 1981 fue de 18.3% quedó reducido a 6.1% en 1988 y a 3.5% en 2005). Paralelamente, el gobierno mexicano emprendió negociaciones bilaterales, regionales y subregionales de tratados comerciales, hasta ubicar a nuestro país en la insólita postura de ser el que más tratados comerciales tiene en el mundo.² Se esperaba que la liberalización comercial nos abriera el acceso de vía rápida hacia el primer mundo. Pero la nueva estrategia trajo consigo un rápido crecimiento de las exportaciones que pasaron 14% del PIB en 1982 a 28.2% del PIB en 2005. Sin embargo, la liberalización comercial y el mayor peso de las exportaciones en el PIB no trajeron consigo

* Centro Universitario de la Costa, Universidad de Guadalajara.

¹ Para las estrategias de mercados dirigidos véase principalmente Robert Wade, *El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*, FCE, México, 1999. Para las estrategias neoliberales de América Latina véase José Antonio Ocampo, *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, CEPAL-Norma, Bogotá, 2004.

² José Luis Calva, "La economía mexicana en perspectiva", en *Economía-UNAM*, año I, núm. 1, México, UNAM, enero-abril de 2004; J. L. Calva, "Realidades del comercio exterior" en *El Universal*, México, 17 de febrero de 2006.

un mayor crecimiento económico, sino al contrario: bajo el modelo económico precedente al neoliberal, el PIB mexicano creció a una tasa media del 6.1% anual mientras que bajo el modelo neoliberal el PIB apenas ha crecido a una tasa media de 2.4% anual. En consecuencia, algo ha fallado en el enfoque teórico que sustenta la estrategia neoliberal aplicada en México desde los ochenta.³

El objeto de este trabajo consiste en hacer una síntesis general de la evolución de las teorías del comercio internacional, así como de las aportaciones teóricas más recientes sobre las tendencias del comercio internacional y la economía mundial. Por un lado, abordamos parte del debate que se ha generado en torno a la aplicación de los diversos enfoques sobre el papel del comercio internacional en las estrategias de desarrollo, así como las implicaciones de la globalización o mundialización de la economía para los países subdesarrollados.

La teoría clásica del comercio internacional

Las doctrinas económicas mercantilistas, teorizadas principalmente por los fisiócratas, jugaron un papel fundamental en la protección de las economías nacionales durante los siglos XVII y XVIII. No es hasta finales del siglo XVIII y principios del XIX que surgen los primeros argumentos a favor del libre comercio, los cuales están asociados de modo fundamental a economistas clásicos como Adam Smith (1723-1790) y David Ricardo (1772-1823).

En su teoría sobre la división del trabajo, Smith sostenía que tanto los individuos como las empresas y los países debían especializarse en aquello que produjesen más barato y lo intercambiasen por otros bienes producidos a menor costo en otros países o por otros sujetos. Su teoría se fundamentaba básicamente en que las ganancias del comercio internacional se debían a la existencia de "diferencias entre los costes en términos absolutos", esto es debido al principio de la *ventaja absoluta*.

Posteriormente Ricardo, partiendo de algunos de los principios teóricos de Smith, demostró que las ganancias del comercio son posibles aun cuando un país sea capaz de fabricar todo más barato que otro, en tanto que en ello son más decisivas las *ventajas comparativas* que las ventajas absolutas. A partir del principio de la ventaja comparativa Ricardo llegó a la explicación del por qué comercian y qué comercian los países. Esto es, por qué sería más rentable para un país concentrarse en aquellos bienes en los que relativamente produce más eficientemente y comprar aquellos en los que es relativamente menos eficiente; expresado en costes de producción en términos de tiempo de trabajo por unidad producida.

Si bien la teoría de la ventaja comparativa significó un avance importante en la explicación de las causas del comercio internacional, ésta no explicaba la relación de los precios de intercambio y el papel que juega la demanda en las transacciones comerciales.

³ *Ibidem.*

La teoría del valor-trabajo sustentada por Ricardo fue reformulada posteriormente por Stuart Mill (1808-1873), quien observó que la relación de intercambio estaba determinada por la *demanda recíproca*. Stuart Mill, al igual que Marshall y Edgeworth, llevaron a cabo las primeras reformulaciones de la teoría ricardiana de la ventaja comparativa, al considerar que los costes de producir una mercancía no se determinan por la cantidad de horas de trabajo incorporado, sino por la producción alternativa a la que ha de renunciarse para permitir la producción de la mercancía en cuestión.

Stuart Mill introdujo el principio de que cuanto más lejos se encuentre la relación real de intercambio de equilibrio de la relación interna de precios de un país, mayores serían los beneficios que obtendría dicho país del comercio internacional.⁴

A pesar de las diversas reformulaciones sobre la teoría clásica del comercio internacional, dichas teorías no llegaron a explicar cuál era el verdadero origen de la ventaja comparativa. No es hasta la aparición de la denominada teoría neoclásica representada en el Modelo Heckscher-Ohlin, que logra explicarse la ventaja comparativa como resultado de las diferencias de los costes relativos entre países.

La teoría neoclásica del comercio internacional

Durante la primera mitad del siglo XX cuando se introdujo en la teoría del comercio el principio de la *dotación de factores* por la llamada *teoría neoclásica del comercio internacional* o *modelo Heckscher-Ohlin* (también llamada *teoría de las proporciones factoriales*).

El modelo Heckscher-Ohlin analiza el comercio internacional en un marco de competencia perfecta. En dicho modelo se parte del supuesto de que la igualación de los precios de los bienes, a causa del comercio internacional (en un marco perfectamente competitivo) llevaría a la igualación de los precios de los factores tanto absolutos, como relativos. Además, establece que un país exportará el bien que utiliza intensivamente su factor relativamente abundante (capital) e importará el bien que utiliza intensivamente su factor (mano de obra) relativamente escaso.

Este modelo ocupa un lugar central en la teoría neoclásica del comercio internacional no sólo porque establece simultáneamente la existencia de una relación positiva entre exportaciones y productividad, sino porque incorpora al análisis la relación entre patrones de comercio y distribución de la renta.

Por ello, el modelo Heckscher-Ohlin parte de que el comercio internacional produce un aumento del bienestar en los países que lo llevan a cabo, contrariamente a las economías con ausencia de comercio, pues según esta teoría, la ventaja comparativa se origina en las diferentes dotaciones factoriales relativas de los países que participan del comercio internacional. En esa medida, Heckscher-Ohlin sostiene que, en condiciones de libre comercio, las remuneraciones de los factores de producción tenderán a igualarse en todo el mundo.

⁴ Oscar Bajo, 1991, *Teorías del comercio internacional*, Antonio Bosch Editor, Barcelona, España.

Análisis posteriores llegaron a demostrar que el teorema Heckscher-Ohlin manifiesta algunas limitaciones, si se toma en cuenta que el comercio no se comporta estrictamente en la dirección que establece esta teoría, esto es, que ni el comercio ni los movimientos en los precios de los factores se establecen inequívocamente. Pues en ausencia de competencia perfecta los precios de los bienes no se igualan a los costes marginales de producción, ya que si bien los precios relativos de los bienes determinan la dirección de los flujos comerciales, dichos precios no reflejan necesariamente el nivel de los costes de producción.⁵

Enfoques más recientes han demostrado que el libre comercio iguala los precios de los productos en ambos países sólo si hay ausencia de costos de transporte y de trabas a la libre importación. Además, la igualación internacional de los precios de los factores no implica necesariamente la igualación internacional de los ingresos *per capita*, ni la mejora en el acceso a los mercados; pues el libre cambio puede también perjudicar, en lugar de beneficiar, a las economías periféricas.⁶

Entre algunas de las limitaciones que se le atribuyen a la teoría neoclásica del comercio internacional, principalmente al modelo Heckscher-Ohlin, es que: *a)* no explica por qué los modelos de comercio internacional cambian con el tiempo; *b)* sus imprecisiones respecto a la definición de trabajo y capital, en tanto que ninguno de estos factores es homogéneo (el capital puede ser tangible o en conocimientos); *c)* el otorgar al factor tecnológico un papel secundario y el no observar las enormes diferencias en recursos, barreras comerciales y diferenciación de productos, como causa del comercio y; *d)* que las diferencias en la dotación de recursos no son el principal determinante de los patrones de comercio.⁷

A pesar de que la teoría neoclásica del comercio internacional hace una importante aportación sobre las causas del comercio internacional y su relación con las diferencias de productividad, no explica suficientemente las causas de las diferencias de costes entre países con niveles similares de desarrollo y por qué el comercio internacional se ha intensificado entre ellos. En particular, las deficiencias de esta teoría radican en que no logra incorporar el principio de la ventaja competitiva.

Nuevas teorías y nuevos enfoques del comercio internacional

En el último cuarto del siglo XX la teoría del comercio internacional han experimentado notables cambios como resultado del largo proceso de liberalización mundial del comercio; pues dichos cambios tienen que ver fundamentalmente con la acelerada desregulación comercial emprendida a partir de los setenta.

⁵ *Idem.*

⁶ Krugman, Paul, *Geografía y Comercio*, Antoni Bosch Editor, España, 1992. R. French-Davis, *Economía internacional. Teoría y políticas para el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

⁷ Krugman, P. y Obstfeld, M., *Economía Internacional. Teoría y Política*, Barcelona, McGraw Hill, 1994.

El desarrollo de este largo proceso de liberalización de la economía mundial ha influido de manera importante al surgimiento de nuevos modelos y nuevos enfoques teóricos, entre ellos: las *nuevas teorías del comercio internacional* y *el nuevo paradigma de la globalización*.

La nueva teoría del comercio internacional

La teoría convencional del comercio se sustentaba en el principio de la ventaja comparativa para explicar la especialización nacional y las causas del comercio internacional. En los nuevos desarrollos teóricos se ha observado que los rendimientos crecientes en la producción de bienes intermedios genera economías externas al país en cuestión y que la diferenciación de producto constituye uno de los principales rasgos que caracterizan la evolución reciente del comercio internacional.⁸

La nueva teoría del comercio internacional se ha centrado en el análisis de las economías de escala a nivel de la empresa o la industria y en las imperfecciones del mercado, lo cual genera beneficios económicos para firmas particulares. Especialmente porque la utilización de obstáculos o barreras arancelarias al comercio internacional puede llegar a generar beneficios de carácter oligopolístico.⁹

Entre las contribuciones de esta nueva teoría se puede destacar que proporciona una explicación sobre las causas del comercio y los determinantes de los patrones de especialización. Además, en esta teoría, a diferencia de la teoría neoclásica, se destaca de manera importante que el comercio está determinado más por los rendimientos crecientes y las economías de escala que por las diferencias inherentes (dotación de factores, ventajas comparativas, etc.) entre países.

En esta teoría se incorporan algunos elementos de la teoría del "desarrollo desigual", lo cual permite apreciar que la disparidad inicial en el grado de industrialización conduce, mediante mecanismos de causación acumulativa, a una creciente desigualdad. Sobre todo porque que los empresarios tienden a concentrar la producción de cada bien o servicio en un número limitado de lugares, en función de los costes de producción, los costes de transporte, los salarios o el acceso a los mercados.¹⁰

La nueva teoría del comercio internacional constituye una propuesta teórica frente a la incapacidad de las teorías tradicionales del comercio para explicar el fuerte incremento de los intercambios entre países de similar nivel de desarrollo y con similares estructuras industriales.

En esta teoría el argumento central se fundamenta en las economías de escala y la competencia imperfecta para explicar el intercambio de bienes entre países. Implícita o explícitamente esta teoría

⁸ Enrique A. López, "La intervención estatal en las teorías del crecimiento endógeno y del comercio internacional", en Luis J. Garay (ed.), *Estrategia industrial e inserción internacional*, FESOL, Colombia, 1992, y Oscar Bajo, *op. cit.*

⁹ FMI; *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, mayo de 1993.

¹⁰ Ricardo Chica, "El modelo neoliberal frente a algunos desarrollos recientes en análisis económico", en Garay, Jorge (ed.) *Estrategia industrial e inserción internacional*, FESCOL, Colombia, 1992. Paul Krugman, *Geografía y comercio*, *op. cit.*

ha servido para argumentar la necesidad de que los gobiernos diseñen políticas comerciales estratégicas o que favorezcan aquellas industrias que generan externalidades positivas.

Los argumentos en que se sustenta la nueva teoría del comercio internacional son: 1) que la capacidad productiva de una economía puede ser resumida por su frontera de posibilidades de producción y que las diferencias en esa frontera dan origen al comercio; 2) que las posibilidades de producción determinan una función de oferta relativa del país y; 3) que el equilibrio mundial está determinado por la demanda relativa mundial y por una función de oferta relativa mundial que se sitúa entre las funciones relativas de ofertas nacionales.¹¹

Según esta teoría los rendimientos crecientes y las economías de escala constituyen dos de las características básicas de la especialización productiva y el comercio de manufacturas. Constituye una nueva explicación sobre las tendencias básicas del comercio internacional no explicadas por la teoría tradicional; fundamentalmente, porque el incremento del comercio intraindustrial entre países con similares niveles de desarrollo no podía ser explicado a partir del supuesto de rendimientos constantes y competencia perfecta en la versión Heckscher-Ohlin.¹²

Autores como Krugman¹³ han introducido en la nueva teoría del comercio internacional el concepto de "microeconomía del comercio internacional" para explicar (tomando como referencia el caso de Europa) los problemas que derivan del comercio internacional planteados por la interacción entre integración y organización industrial.

En ese sentido, Krugman¹⁴ ha observado que:

1. Gran parte del comercio internacional es debido más a economías de escala que a la ventaja comparativa. Esto es, que la producción a gran escala y su concentración en un sólo lugar permite reducir los costes. Pues la concentración de la producción permite la especialización, aun cuando los países tengan un mismo nivel de productividad y recursos idénticos
2. Muchos mercados internacionales son ologopolíticos y no perfectamente competitivos. Pues la producción de bienes muy pocas veces están compuestos por un gran número de empresas, por lo que cada una de estas empresas influye en los precios mundiales.

En ese sentido, destaca que si bien el comercio internacional permite obtener ganancias a partir de los intercambios, también es cierto que la liberalización del comercio puede tener consecuencias negativas. Sobre todo porque, en la medida en que muchas de las empresas producen mercancías lo

¹¹ P. Krugman y M. Obstfeld, *op. cit.*

¹² Ricardo Chica, *op. cit.*

¹³ Paul Krugman, "La integración económica en Europa: problemas conceptuales", en T. Padoa-Schioppa (ed.), *Eficacia, estabilidad, equidad*, España, Alianza Editorial, 1989.

¹⁴ *Idem.*

suficientemente diferenciadas, la competencia limita la capacidad de las empresas para fijar sus precios.¹⁵

A partir de esas observaciones, la nueva teoría del comercio internacional ha introducido otros modelos y enfoques tales como el de la brecha tecnológica, el del ciclo del producto y las teorías de la organización industrial y del crecimiento económico.

El modelo de la brecha tecnológica

El modelo de la brecha tecnológica explica cómo determinados países, en tanto poseedores de innovaciones y conocimientos tienden a desarrollar y exportar nuevos productos; mientras que el del ciclo del producto explica la velocidad con que la producción de nuevos productos se extienden hacia otros países con relación en los cambios que tienen lugar con las necesidades de *inputs* de un nuevo producto.

Se considera que la transferencia de tecnología e innovaciones tecnológicas ha conducido a otras formulaciones teóricas (teorías del crecimiento endógeno, bisectoriales, economía ecológica, etc.) sobre el crecimiento económico.¹⁶

El modelo de la brecha tecnológica destaca también la importancia de las diferencias internacionales como fuente de las ventajas comparativas y el comercio internacional. Este enfoque atribuye al procedimiento o resultado de la actividad productiva los procesos de generación y transmisión de tecnología.

Desde el punto de vista de estos modelos la ventaja comparativa y el comercio internacional se explican más por las diferencias en la distribución de la inversión entre las industrias, los costes de transporte y los aranceles, que por la dotación de factores. En este sentido, la decisión de exportar o invertir en uno o en otro país dependerá de la difusión de las innovaciones tecnológicas —de procesos o productos— o de la reacción de los productores locales frente a los productos del exterior; aspectos que pueden limitar o asegurar la continuidad del comercio mundial.¹⁷

El modelo de la brecha tecnológica o del desfase tecnológico plantea que un país que posee ventajas tecnológicas (diferenciación, eficiencia, diseño, calidad, etc.) en la producción de un bien tenderá a exportarlo. Según este modelo, la ventaja puede llegar a desaparecer en la medida en que surjan otras innovaciones y/o aparezcan junto con ellas las llamadas economías de escala dinámicas (que permiten una reducción en los costes medios mediante el progreso técnico), las cuales dan origen o estimulan el comercio internacional.¹⁸

¹⁵ Nicolas Schmitt, "Product imitation, product differentiation and international trade", *International Economic Review*, University of Pennsylvania, agosto, 1995, vol. 36, núm. 3.

¹⁶ Juan Tugores, *Economía internacional e integración económica*, España, McGraw Hill, 1994.

¹⁷ Marianne Baxter y Mario J. Crucini, "Business cycles and asset structure of foreign trade", *International Economic Review*, University of Pennsylvania, noviembre, 1995, vol. 36, núm. 4.

¹⁸ Bajo, Oscar, *op. cit.*

El modelo del ciclo del producto y la teoría de la organización industrial

El modelo del ciclo del producto introduce el papel de la inversión extranjera para explicar los incentivos para introducir en el mercado un nuevo tipo de producto o la localización de su producción sobre la base de comunicaciones más fáciles y economías externas en un país extranjero.¹⁹ La decisión estaría dada fundamentalmente por las economías de escala y las diferencias de costes.

Según los modelos del ciclo del producto, una vez estandarizado el producto, la producción tenderá a localizarse en países menos desarrollados si existen requerimientos de trabajo, elevada elasticidad de demanda-precio o menor dependencia de las economías externas. Este enfoque es particularmente relevante para entender: *a)* el intercambio de productos manufacturados –comercio intraindustrial– entre países industriales bajo diferentes condiciones tecnológicas; *b)* el papel del comercio internacional como un proceso dinámico, su estrecha vinculación con el progreso tecnológico y con el comportamiento de las empresas y; *c)* la concentración de las innovaciones en las empresas más grandes y la existencia de competencia imperfecta.

Aunque con anterioridad Arrow había introducido en su modelo de crecimiento la función de rendimientos constantes, mediante la incorporación del progreso técnico;²⁰ han sido fundamentalmente los trabajos de Romer,²¹ Rivera-Batis y Romer²² y Porter²³ los que han contribuido de manera importante a superar las insuficiencias de los modelos neoclásicos para explicar el papel del progreso tecnológico en la dinámica del crecimiento económico y el comercio internacional.

Para Romer el progreso técnico consiste en diversificar la economía acrecentando los bienes que se saben producir (endogeneizando el crecimiento), por lo que la tecnología es representada por el número de bienes disponibles para el consumo y la cantidad de trabajo destinado a su producción. La aportación básica de este enfoque es la de considerar al progreso técnico no como un factor determinado exógenamente; por el contrario, considera que el progreso técnico es generado endógenamente por un mejor conocimiento de los hechos y el aprendizaje.²⁴

De acuerdo con este enfoque, la tasa de crecimiento no depende ni de la población activa ni de la tecnología en sectores intermedios, ya que el crecimiento puede llegar a ser insensible a una polí-

¹⁹ Véase Massimo Motta y George Norman, "Does economic integration cause foreign direct investment?", *International Economic Review*, University of Pennsylvania, noviembre, 1996, vol. 37, núm. 4.

²⁰ Citado por Enrique A. López, "La intervención estatal...", *op. cit.*

²¹ P. Romer, "Increasing Returns and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, octubre, 1986. P. Romer, "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, octubre, 1990.

²² L. Rivera-Batiz y P. Romer, "Economic Integration and Endogenous Growth", *Quarterly Journal of Economics*, mayo, 1991.

²³ Michael Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Editorial Vergara, 1991.

²⁴ Véase Clement Krouse, "Market rivalry and learning-by-doing", *International Journal of Industrial Organization*, Holanda, Gran Bretaña, 12 (1994) 437-456.

tica de subvención de la inversión, mientras que puede ser estimulado por una ayuda a la acumulación de conocimientos.²⁵

En esa misma línea, Romer ha llegado a considerar el conocimiento como un factor de producción más, el cual aumenta la productividad marginal del trabajo, la productividad marginal de las empresas y el crecimiento económico.

Romer concede gran importancia al papel que tiene el capital humano en el proceso de crecimiento; por lo que dentro de ese ámbito, el cambio tecnológico, la educación y la formación recibida en las escuelas desempeña un papel fundamental sobre el ciclo económico.

A estos nuevos enfoques han contribuido también autores como Stern,²⁶ para quien la fuente principal del crecimiento a largo plazo depende del "progreso técnico". En ese sentido, este autor considera que los avances de la nueva teoría del crecimiento o crecimiento endógeno, han tenido que ver con el progreso de la teoría microeconómica de organización industrial, inversión e innovación y capital humano para dar una mayor coherencia a los mercados.

La teoría del crecimiento, por tanto, ha venido enfatizando en la importancia de entender el papel del crecimiento y la acumulación de capital como fuente de bienestar; la formación de capital humano (incluyendo el aprendizaje), el papel de la investigación-innovación, la gestión y la organización como determinantes del éxito en el comercio internacional.²⁷

En la misma línea que Romer, autores como Crafts y Porter han demostrado que una economía que crece a partir de reducidas dotaciones iniciales de capital físico y humano permanecerá dominada por una economía que se encuentre en mejores condiciones, lo cual explica los problemas de desarrollo desigual y la persistencia de las diferencias internacionales.²⁸

La teoría de la organización industrial, que tuvo su mayor auge durante los años setenta, logró desarrollar una serie de modelos explicativos acerca del comportamiento de los mercados de competencia perfecta. Esta teoría proclamó la existencia de una relación indirecta entre desempeño y estructura de mercado que pasa a través del filtro del comportamiento de los agentes; destacó, por primera vez, la secuencia estructuras-comportamiento-desempeño.

²⁵ Robert Reich, *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, España, Editorial Vergara, 1993. Véase Jean-Jaques Laffont, "Industrial policy and politics", *International Journal of Industrial Organization*, 14 (1996), Holanda, Gran Bretaña.

²⁶ Nicholas Stern, "The determinants of grow", *The Economic Journal*, num. 101, 1991

²⁷ Véase Jean-Jacques Laffont, *op. cit.*, Martin Boileau, "Grow and the international transmission of business cycles", *International Economic Review*, University of Pennsylvania, noviembre 1996, vol. 37, núm. 4.

²⁸ Enrique A. López, *op. cit.* Nicholas Crafts, "Productivity grow reconsidered", *Economic Policy*, octubre, 1992. Michael, Porter, *op. cit.*

Los trabajos sobre organización industrial desarrollados por Sherer Bain y Baumol contribuyeron también a la importante aproximación empírica sobre el comportamiento de la competencia y los mercados.²⁹

La teoría de la organización industrial mantiene una estrecha relación con la nueva teoría del comercio internacional para explicar las causas que influyen en el comercio. Mientras que la primera colocó la competencia imperfecta en el centro del debate de la teoría económica, la segunda buscó formalizar el papel de las economías de escala como causa determinante del éxito en el comercio internacional.

La nueva teoría del crecimiento económico

La nueva teoría del crecimiento económico ha cobrado una gran importancia en la explicación del comercio internacional debido a que las decisiones de destinar o no recursos a la investigación-innovación responden a las perspectivas de ventas en unos mercados más amplios, en tanto que: *a)* permiten la especialización en la creación de conocimiento y en la producción de bienes que hagan uso intensivo de capital humano y nuevas tecnologías; *b)* estimulan la generación de nuevos productos, favoreciendo la liberalización y/o la integración comercial; *c)* facilitan el desarrollo de los mercados financieros y su apertura al comercio internacional.³⁰

El punto de partida de esta teoría es el empleo de modelos que permiten incorporar el crecimiento sostenido a medio y largo plazo, en los que se incorporan cuestiones tales como la acumulación de capital físico, el aprendizaje, ideas e innovaciones, empleo de los factores, gestión y población. Autores como Lucas³¹ colocan el capital humano en un nivel central, en tanto que, en equilibrio, el crecimiento del ingreso *per capita* es proporcional al del capital humano.³²

La teoría del crecimiento ha puesto de relieve el papel potenciador que puede desempeñar tanto la acumulación de capital físico y humano como la investigación y el desarrollo en el crecimiento y en la posibilidad de incrementar los rendimientos.

En esa misma línea, Porter³³ considera que la ventaja competitiva de la economía y de los sectores de un país se crea a través de un largo proceso de mejora de las aptitudes humanas, de inversión en productos, en procesos, en mejoramiento los factores de producción, en conocimientos científicos y en la generación de información económica.

²⁹ Citados por Enrique A. López, *op. cit.*

³⁰ Juan Tugores, *op. cit.*

³¹ Citado por Nicholas Craft, *op. cit.*

³² Nicholas Stern, *op. cit.*

³³ Porter, *op. cit.*

Stern³⁴ llega también a la conclusión de que el adelanto técnico proviene de un sector que genera productividad mediante las ideas, por lo que la variable fundamental endógena es la cantidad de recursos asignados a este sector, los cuales pueden ser usados por otro sector a un coste cero, con lo cual puede producirse un bien que podrá ser consumido o invertido. Las externalidades del aprendizaje y la difusión de ideas, según este autor, proporcionan un importante ámbito de actuación a la política económica (intervención gubernamental), la cual puede incrementar la tasa de crecimiento.

En tanto que el comercio internacional en la situación actual no puede ser explicado exclusivamente bajo el principio de las ventajas comparativas; ello abre la posibilidad de que los gobiernos intervengan en el comercio vía restricciones a la importación, subsidios a la exportación o bajo cualquier otra forma de intervención indirecta para preservar el "interés nacional". Por ello, se dice que en los últimos años el libre comercio ofrece cada vez más dudas no sólo por la persistencia de medidas proteccionistas de los países industrializados, sino por las disparidades existentes entre las diversas economías nacionales.³⁵

Esta nueva clase de modelos han motivado, principalmente, dos argumentos que cuestionan el libre comercio: el primero se refiere a la importancia de la política comercial estratégica, con la cual los gobiernos pueden inclinar los términos de la competencia oligopolística al cambiar el excedente de los beneficios del extranjero hacia las firmas nacionales y; el segundo, a la necesaria intervención gubernamental, mediante el diseño de una política industrial en favor de las empresas que generan "externalidades".³⁶

En síntesis, la discusión en el seno de las nuevas teorías del comercio internacional, radica en que: a) destacan la importancia de la intervención gubernamental para romper el círculo vicioso del atraso tecnológico y el estancamiento industrial, como generadora de ventajas competitivas; b) consideran de importancia la intervención estatal en la transferencia, difusión y adaptación de tecnología como generadora de los círculos virtuosos implicados por la acumulación de capital incorporadora de progreso técnico; c) enfatizan en que el esfuerzo estatal puede no solamente compensar una falla de mercado, sino determinar la posibilidad de reestructurar procesos y el perfeccionamiento de los sectores de mayor dinamismo tecnológico. Pues de hecho, se ha observado que en la mayoría de los casos la ventaja competitiva se ha logrado provocando situaciones de competencia imperfecta.

Tanto la nueva teoría del comercio internacional como la nueva teoría del crecimiento, destacan la importancia de la intervención gubernamental en el diseño de políticas industriales o comerciales estratégicas. Ambas teorías se articulan en torno a la opinión de que la pasividad gubernamental en esta área puede tener consecuencias irreversibles en materia de desarrollo industrial relativo. Pues si bien es cierto que el libre comercio potencia la capacidad exportadora de las naciones en proceso de

³⁴ Stern, *op. cit.*

³⁵ Paul Krugman, "Is Free Trade Passe?", *Economic Perspectives*, vol. 1, num. 2, otoño, 1987.

³⁶ *Idem.*

industrialización, también es muy probable que ello pueda llegar significar para éstas un fuerte sesgo importador en detrimento de empresas y sectores insuficientemente maduros o desarrollados. En especial si el comercio se desarrolla bajo la forma de acuerdos comerciales que puedan implicar más que la creación de comercio una desviación de comercio en detrimento de las empresas nacionales y los consumidores.

A pesar de los avances logrados por la nueva teoría del comercio internacional, ésta no presenta avances sustanciales en la explicación de los efectos que puede traer consigo el libre comercio entre naciones desarrolladas y no desarrolladas, pues la mayoría de los modelos sobre comercio internacional explican el comercio básicamente a partir de los flujos de comercio intraindustrial, el cual es un rasgo característico de las naciones industrializadas, cuyos niveles de desarrollo económico, sectorial y tecnológico son muy similares. De hecho, hasta ahora, no existen aun modelos particulares que expliquen las consecuencias que puede tener el libre comercio o el establecimiento de acuerdos comerciales entre naciones desarrolladas y las que están en vías de desarrollo. Por el contrario, se sigue aceptando que la liberalización y los procesos de integración en el contexto de la "globalización" habrán de traer grandes beneficios para todas las economías del planeta.

El pensamiento crítico sobre la globalización

Los diversos enfoques teóricos sobre el comercio internacional han enfatizado en la importancia del libre comercio para alcanzar el crecimiento, avanzar hacia la integración económica mundial o enfrentar los retos de la "globalización".

Recientemente se han desarrollado también nuevas corrientes teóricas que abordan los efectos de la liberalización económica, así como las implicaciones económicas y sociales de la denominada "globalización".

Entre las más reciente aportaciones sobre estos temas se pueden destacar los estudios realizados por autores como Alain Touraine en Francia, Anthony Giddens en Inglaterra, George Soros en los Estados Unidos, John Saxe-Fernández en América Latina y los de algunos economistas mexicanos.

Enfoques sobre la globalización

Los debates sobre la globalización actualmente se centran, fundamentalmente, en si la globalización es una categoría científica, es una ideología, es un paradigma o si es una realidad ineludible.

Hay quienes consideran³⁷ que la globalización, más que un nuevo fenómeno, constituye una categoría científica asociada al largo proceso multiseccular de la internacionalización económica que inicia en el periodo posrenacentista.

³⁷ John Saxe-Fernández, *Globalización: crítica a un paradigma*, México, UNAM-Plaza y Janés, 1999.

Quienes consideran que la globalización constituye un nuevo paradigma asumen, por un lado, que el dominio en las relaciones internas y externas se derivan de la institucionalización del poder a cuya organización internacional se pertenece sin lugar a ninguna opción y, por otro lado, que la dinámica del mercado tiende al equilibrio por medio de fuerzas automáticas y de autorregulación.³⁸

Hasta ahora, se puede decir que "las ideas globalistas han estimulado cierto grado de pasividad y conformismo, ya que asumen que las 'fuerzas del mercado global' poseen capacidades extraordinarias para determinar y limitar las opciones y las políticas nacionales y locales..."³⁹

La globalización, más que una ideología o un paradigma, es considerada por la mayoría de los autores como una categoría histórica asociada a la internacionalización económica, en la que los flujos de bienes, inversiones, producción y tecnologías tienden a ajustarse a pautas de especialización y a la nueva división internacional del trabajo.

Para Touraine,⁴⁰ por ejemplo, "la globalización no consiste más que en un conjunto de tendencias, importantes todas ellas aunque aisladas las unas de las otras". Pues considera que más que la conformación de cierta sociedad mundial de corte liberal, la globalización o mundialización constituye una "ofensiva capitalista", cuyo protagonismo es encabezado fundamentalmente por la inversión extranjera directa (IED).

Para Anthony Gyddens⁴¹ la globalización es una realidad que se refleja en la liberalización de la mujer, en la extensión de la democracia y en la creación de nueva riqueza. Para este autor, la globalización está reestructurando nuestros modos de vivir, puesto que ésta influye tanto en la vida diaria como en los acontecimientos que se suceden a escala mundial. Por ello, según el mismo autor, oponerse a la globalización económica y optar por el proteccionismo económico sería una táctica errónea tanto para las naciones pobres como para las ricas.

De modo contrario, Touraine⁴² considera que la globalización constituye una construcción ideológica más que un nuevo entorno económico. Sobre todo porque las economías siguen siendo nacionales y porque más que encaminarnos hacia la globalización asistimos a la norteamericanización y la creación de redes financieras mundiales en donde el capital financiero mundial tiene el predominio sobre el capital industrial nacional.

³⁸ James Petras y Morris Morley, "Los ciclos políticos neoliberales: América Latina 'se ajusta' a la pobreza y a la riqueza en la era de los mercados libres" en Saxe-Fernández, John (coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, México, UNAM-Plaza y Janés, 1999.

³⁹ John Saxe-Fernandez, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁰ Alan Touraine, *¿Cómo salir del liberalismo?*, Barcelona, Paidós, 1999.

⁴¹ Anthony Guiddens, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, España, Taurus, 2000.

⁴² Touraine, *op. cit.*

De hecho, otros autores como Saxe-Fernández y Brügger⁴³ y Orozco⁴⁴ consideran que los procesos de globalismo económico y financiero tienen realmente un sustento neoliberal fuertemente excluyente, que responde a los intereses de los Estados Unidos, cuya hegemonía se estructura básicamente bajo la dirección de tres actores globalizantes, como son: a) los organismos internacionales, representados por la OMC, el FMI, el BM y la OCDE, principalmente, cuya función es garantizar la reciprocidad intensa y la armonía mundial; b) las corporaciones transnacionales y sus fundaciones, quienes se encargan de la divulgación ideológica y de garantizar un sistema oligopólico mundial que asegura la concentración del poder económico, político e ideológico; y c) las organizaciones no gubernamentales (ONG) y fundaciones como Ford, Rockefeller, Du Pont, etc., quienes promueven una participación acrítica.

Otros autores conciben la globalización como un proceso ineludible e inevitable. De hecho, autores como Robert Reich⁴⁵ consideran que en el futuro no existirán ni productos ni tecnologías nacionales, ni siquiera industrias nacionales y que las fronteras en el sentido económico dejarán de tener significado. En ese sentido, plantea que en una economía globalizada el principal activo serán sus ciudadanos, cuya competencia dependerá de sus habilidades y destrezas en la producción de mercancías.

Lo cierto es que el largo proceso de liberalización económica emprendida desde mediados de la década de los setenta, cuyo resultado es más bien la "englobalización", ha tenido como consecuencia para los países pobres una mayor dependencia financiera, comercial y política, lo que se ha traducido más bien en un saqueo global. Pues de hecho, el poder y la riqueza —no obstante el desarrollo acelerado de importantes economías del Este de Asia, como China y Corea del Sur— se siguen concentrando en los tres países más ricos del mundo, como son Estados Unidos, Alemania y Japón. De ahí que otros investigadores como Juan Castaingts⁴⁶ se inclinen por el empleo del término "Trilateralización" y no globalización o mundialización, para explicar la nueva configuración del sistema económico mundial.

Realidades de la globalización

La globalización o mundialización de la economía es vista por algunos autores como un nuevo imperialismo que tiende a disolver, sobre todo en los países subdesarrollados, la unidad constitutiva del Estado y del capital nacional, subordinándolos al poder de las empresas o transfiriendo una parte importante de sus funciones al sector privado.⁴⁷

⁴³ Eduardo Saxe-Fernández y Cristian Brügger, "La democracia en el globalismo latinoamericano", en Saxe-Fernández, John (coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, México, UNAM-Plaza y Janés, 1999.

⁴⁴ Javier Orozco, et al., *Globalización e integración económica mundial*, México, Universidad de Guadalajara-El Colegio de Jalisco, Guadalajara, 1998.

⁴⁵ Robert Reich, *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, España, Editorial Vergara, 1993.

⁴⁶ Juan Castaingts, *El Financiero*, 5 de octubre de 2000.

⁴⁷ Octavio Rodríguez, "Política y neoliberalismo", en Saxe-Fernández, John (coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, México, UNAM-Plaza y Janés, 1999. Diego Valadez, "Aspectos constitucionales de la inversión extranjera directa (IED)", en Kaplan y Manrique (coords.), *Regulación de flujos financieros internacionales*, México, UNAM.

En esa misma línea, Soros⁴⁸ observa también que el sistema capitalista global exhibe algunas tendencias imperialistas, en las que al igual que un imperio, el centro se beneficia a costa de la periferia.

Por ello, contrariamente a lo que se cree, ni el liberalismo ni la globalización se han extendido a todos los rincones del planeta ni han beneficiado a todos los países, pues tanto los Estados Unidos como Japón o la Unión Europea siguen concentrando la riqueza mundial y manteniendo prácticas predatorias y medidas proteccionistas frente al resto del mundo.

Tal como lo señala Martínez,⁴⁹ el sistema capitalista mundial "ha operado mediante un descarado proceso de lucha por los mercados y las ganancias; ha reforzado vertiginosos cambios en todas las ramas de la producción, la ocupación y la integración económica [...]; en suma, sólo ha cambiado su intensidad para garantizar su efecto, pero su sentido no ha variado gran cosa". Por ello, destaca que "el mundo sigue siendo el mismo que hace unos cuantos años; que el poder mundial se reparte de la misma manera, y que el sistema de hegemonía se mantiene sin cambio".

Un ejemplo de ello es la resistencia de los países industrializados a incorporar a la agenda de la OMC la "cláusula social" o "*dumping* social", porque ello supondría garantizar mínimos de bienestar a la clase trabajadora de los países del Tercer Mundo, cuyo aumento en los costos laborales implicarían la pérdida de competitividad a las trasnacionales en la lucha por los grandes mercados mundiales y regionales. Situación que iría en detrimento de las maquiladoras trasnacionales estadounidenses establecidas en México, las japonesas establecidas en la región asiática y las europeas establecidas en África.

Otros temas importantes se refieren a los obstáculos a la participación de empresas extranjeras en los países ricos a través de las "licitaciones públicas", así como la resistencia de los países europeos a la eliminación de subsidios a la agricultura.

En ese sentido, tal como lo señala Touraine "la globalización no es más que un espantajo ideológico por el que se nos quiere convencer de que sobre las ruinas de los proyectos de desarrollo nacional de posguerra se ha instalado un nuevo conjunto global, económico, social e internacional, que combina mercado, democracia representativa y tolerancia cultural".⁵⁰

Por ello se considera que la amenaza económica para los países no es el libre comercio o la globalización sino el movimiento incontrolado de capitales y la irresponsabilidad gubernamental.

Así pues, desde esta perspectiva, la globalización es un concepto construido para justificar un modelo comercial y económico que beneficia a sus impulsores; quienes desde distintas trincheras (organismos internacionales, aparatos burocráticos, empresas e investigadores) no escatiman esfuerzos para "globalizar la globalización".⁵¹

⁴⁸ George Soros, *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro*, México, Plaza y Janés, 1999.

⁴⁹ Ramón Martínez, "Internacionalización del capital y función económica del Estado", en Kaplan y Manrique (coords.), *Regulación de flujos financieros internacionales*, México, UNAM, 2000, p. 189.

⁵⁰ Touraine, *op. cit.* p. 25.

⁵¹ John Saxe-Fernandez, *op. cit.*

Al igual que otros autores, para Vilas⁵² la globalización no es un fenómeno nuevo, ni es homogéneo, ni permite la integración al primer mundo, ni conduce a la democracia, ni tampoco implica la desaparición progresiva del Estado. Por el contrario, este nuevo orden económico internacional, mal llamado "globalización", ha acentuado no sólo las desigualdades entre países ricos y pobres, sino que ha profundizado las desigualdades del PIB por habitante e intensificado la explotación de la clase trabajadora.

Implicaciones de la globalización para los países en desarrollo

Muchas de las críticas a la globalización se fundamentan en la validez de este concepto y en la pertinencia de su aplicación para entender la evolución reciente de la economía mundial. Sobre todo porque la dinámica de la economía mundial ha dependido más del rumbo que imponen tanto la poderosa "triada" como los clubes de ricos, entre los que destacan organismos como la OCDE, el plutocrático G-7, el elitista Foro de Davos, etcétera.

Hasta ahora diversos autores coinciden en que el fenómeno de la globalización financiera o mundialización del sistema financiero, así como la falta de control del mismo, ha sido el principal responsable de las disparidades en los ingresos y la depredación del planeta.

En ese sentido, la llamada globalización, pone de manifiesto que el sistema capitalista mundial sigue estando organizado bajo un sistema de centro-periferia, en el que, según Soros,⁵³ el centro (Nueva York, Londres, Frankfurt y Tokio) es el suministrador del capital y la periferia la usuaria del capital, en el que las reglas del juego están sesgadas a favor del centro.

En consecuencia, a pesar de la euforia de numerosos países en desarrollo por entrar de lleno a la globalización neoliberal, su participación en el sistema capitalista mundial sigue siendo marginal, no sólo porque los recursos financieros se concentran en unas cuantas áreas del mundo desarrollado, sino porque los flujos comerciales y financieros se han estructurado en sistemas oligopólicos y se han concentrado en unas cuantas áreas geográficas, no sólo a nivel mundial sino también al interior de los propios países industrializados

Simplemente, en el ámbito financiero los países en desarrollo vieron decrecer sus flujos de ahorro externo durante la década de los ochenta al pasar de representar el 4% del PIB en el periodo 1975-1982, a tan sólo el 1.8% para el periodo 1983-1990. Asimismo, pese a la acelerada liberalización de sus sistemas financieros, los flujos de capital privado hacia América Latina se redujeron significativamente al pasar de 3.4% del PIB en 1997 a 2.3% en 2004, el año previo representaron 1.9% del PIB.⁵⁴

⁵² Carlos Vilas, "Seis ideas falsas sobre la globalización", en Saxe-Fernández, John (coord.), *Globalización: crítica a un paradigma*, México, UNAM-Plaza y Janés, 1999.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ CEPAL; *Estudio Económico 2004 - 2005*, Santiago de Chile, 2005.

Hasta ahora, no pocos países del Tercer Mundo han caído en la trampa de la globalización.

Tanto los organismos económicos y financieros internacionales como las propias empresas trasnacionales, han mitificado los efectos virtuosos de la globalización, porque ello ha permitido a los capitales trasnacionales rendimientos usurarios y el abatimiento de costos en países de abundante y barata mano de obra.

Por ello, en todo el mundo subdesarrollado se ha fetichizado a la globalización como el proceso que habrá de conducir a la democracia plena, al crecimiento económico, al acceso a la IED, a la expansión comercial, al aumento del empleo, de los ingresos salariales, del bienestar, etcétera.

Pero la realidad demuestra todo lo contrario. Baste con poner el ejemplo del paradigmático caso de la economía mexicana, catalogada como una de las más abiertas a los procesos de integración y a la "globalización".

En cuanto a los niveles de ingreso *per capita*, las disparidades entre los Estados Unidos y México siguen siendo abismales, pues mientras en 2003 dicho ingreso era para nuestros vecinos de casi 37 mil dólares, en México el ingreso fue de casi 6 mil dólares.⁵⁵

En materia comercial, México está muy lejos aun de la pretendida globalización, cuyo rasgo distintivo debiera ser la diversificación. Pero, por el contrario, el país es ahora más dependiente de la economía norteamericana que hace dos décadas, tanto en materia de exportaciones e importaciones como de inversiones. Un ejemplo de ello es que en el 2005, 85% de las exportaciones de México tienen como destino los Estados Unidos.⁵⁶

Además, a pesar del grado de apertura de la economía mexicana y su aparentemente exitosa expansión de las exportaciones, algunos economistas, entre ellos José Luis Calva, demuestran que sin contar el ingreso por maquiladoras y petróleo el déficit de la balanza comercial del país presenta un déficit superior a los 43 mil millones de dólares en 2004. Esto es también consecuencia de la fuerte apreciación real del peso, que presenta una sobrevaluación de alrededor de 33 por ciento.⁵⁷

Hasta ahora, es evidente que tanto el liberalismo económico como la "globalización" más que resolver el atraso de los países del Tercer Mundo, lo ha profundizado.

En lo que respecta a América Latina, se puede observar que estos procesos han agravado los problemas de inequidad y desempleo; para 2002, el número de habitantes en la pobreza y pobreza extrema e indigencia es de 221 millones y 97 millones respectivamente, es decir, representan el 44% y el 19.4% de la población del continente.⁵⁸

⁵⁵ UNCTAD, *Handbook of Statistics 2004*, Geneva, 2004.

⁵⁶ INEGI; Banco de Información Económica.

⁵⁷ José Luis Calva, "Competitividad y sobrevaluación", en *El Universal*, 29 de julio de 2005; J. L. Calva, "México: la estrategia macroeconómica 2001-2006. Promesas, resultados y perspectivas", en *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 36, núm. 143, IIEC-UNAM, octubre-diciembre de 2005.

⁵⁸ CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2005*, Santiago de Chile, 2005.

En suma, algunos economistas en México⁵⁹ han venido sosteniendo que la liberalización de las corrientes comerciales y de capital, las privatizaciones, la integración a los mercados mundiales, la globalización y la mayor dependencia de las fuerzas del mercado han traído consigo disminución de las tasas reales de crecimiento económico y una mayor transferencia de riqueza de los más pobres a los más ricos.

Conclusiones

Hasta ahora, es evidente que a pesar de las elegantes modelizaciones de los teóricos matemáticos del comercio internacional o de los impecables discursos técnicos de los organismos internacionales, los países pobres han resultado, más que ganadores, perdedores netos frente al liberalismo económico y la "globalización".

De hecho, la mayor parte de los modelos sobre integración económica se han realizado teniendo como referencia sus efectos virtuosos en países con similares niveles de desarrollo económico, tecnológico y competitivo a nivel mundial.

Autores como Porter⁶⁰ han demostrado que las ventajas competitivas no se heredan, se crean; que la intervención gubernamental indirecta es fundamental para impulsar la competitividad de las empresas; que la competitividad de una nación se logra no mediante el abaratamiento de la mano de obra o las materias primas, sino mediante la innovación, el desarrollo tecnológico y la cualificación de la mano de obra; en suma, desarrollando las ventajas competitivas en sustitución de las efímeras ventajas comparativas.

Podríamos agregar que otro de los grandes problemas de los países pobres es que su incorporación al libre comercio, a diferencia de la apertura en otras partes del mundo, se ha estado realizando en forma brusca e indiscriminada y en un contexto de notable pasividad del Estado. Mientras que, por el contrario, en otros países exitosos del mundo desarrollado, la apertura fue el resultado de un largo proceso de construcción de un aparato productivo altamente competitivo, orientado primero hacia los mercados internos y, posteriormente, hacia los mercados internacionales.

A la inversa que los países desarrollados exitosos, las economías pobres han sustentado sus estrategias de crecimiento en el desarrollo del sector exportador, en detrimento del mercado interno sin tomar en cuenta las enormes asimetrías que existen entre ambas economías en materia de infra-

⁵⁹ Véase Marcos Kaplan e Irma Manrique, *Regulación de flujos financieros internacionales*, UNAM, México, 2000. Alma Chapoy y Irma Manrique, "La crisis financiera y la reforma del sistema", en Kaplan y Manrique (coords.), *Regulación de flujos financieros internacionales*, México, UNAM, 2000. José Luis Calva, *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, México, Plaza y Janés, 2000. David Ibarra, *Ensayos sobre economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

⁶⁰ Porter, *op. cit.*

estructura, equipamiento, desarrollo tecnológico, cualificación del recurso humano y niveles de competitividad.

Hasta ahora, los países pobres no han comprendido que el liberalismo a ultranza, promovido por las transnacionales y la inversión extranjera directa, responde a la necesidad de las grandes potencias de buscar nuevas estrategias para mejorar sus niveles de competitividad a nivel internacional. De hecho, el traslado de procesos productivos parcializados hacia una diversidad de países pobres con mayores ventajas comparativas (abundante mano de obra, recursos naturales, etc.) tiene que ver con el abaratamiento de costos o la obtención de grandes y usueros beneficios.

De ahí que tanto el libre comercio, como la liberalización de capitales y la denominada "globalización", más que significar nuevas alternativas para acceder al primer mundo estén significando para los países pobres nuevas formas de dominación, de extracción de recursos y transferencia de riqueza de éstos hacia los países más ricos del planeta.

Una prueba de ello es que tanto el liberalismo como la "globalización" no han significado para estos países mayores niveles de desarrollo; pues contrariamente, en lo social, los índices de pobreza, desnutrición, migración y delincuencia se han incrementado de modo alarmante y, en lo económico, persisten los problemas de inequidad, lento crecimiento, endeudamiento e inestabilidad financiera, cuyas consecuencias se han reflejado en crisis bancarias, bursátiles, en devaluaciones y fugas de capitales.

Aunque en el mediano plazo será muy difícil dar marcha atrás a las estrategias de desarrollo que se han venido implementando, es necesario emprender un nuevo camino que garantice un desarrollo más equilibrado y más justo para los países pobres. Por ello, más que volver a la autarquía o aislarse del sistema económico mundial, los países pobres deberían desplegar estrategias propias de desarrollo e inserción eficiente en la mundialización. Por una parte, deberían exponer en los diversos foros internacionales la necesidad de un nuevo trato en materia comercial, de inversión extranjera y de financiamiento externo, así como una mayor participación en el gobierno de los organismos multilaterales. Por parte, deberán aprovechar los márgenes de maniobra que existen en el entorno mundial para establecer sus propios ritmos y direcciones de transformación económica. En particular, deberán regular —mediante incentivos y desincentivos— el ingreso de la inversión extranjera directa para favorecer la creación de cadenas productivas para la producción interna de bienes finales, dentro de una estrategia propia de industrialización e inserción en los mercados internacionales.⁶¹ De lo contrario la "globalización" no traerá como resultado mayores niveles de desarrollo y bienestar social para los ya históricamente expoliados países pobres.

⁶¹ Joseph Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002. José Luis Calva, *México más allá del neoliberalismo*, op. cit.



Del modelo de sustitución de importaciones al modelo importador-exportador: evaluando la experiencia reciente*

*María Elena Cardero***

*y Luis Miguel Galindo***

Estudios recientes sobre el desempeño exportador de la economía mexicana han demostrado que la reducción arancelaria ha acelerado las importaciones, la elasticidad precio de la demanda de importaciones ha aumentado, la balanza comercial no ha mejorado, y el crecimiento del ingreso ha sido apenas de 3% entre 1990-2000, y de manera significativa de sólo 0.6% entre 2001-2003.

El objetivo de este ensayo es revisar por qué, si la teoría apuntaba que la apertura comercial y el crecimiento exportador conducirían a una mejora de la productividad y mayor crecimiento por la incorporación de mejoras tecnológicas y de adaptación, no se han alcanzado los resultados esperados.

En la primera parte se evalúa el cambio que ocurre en la segunda mitad de los años ochenta como consecuencia de la acelerada apertura comercial de esa década. En la segunda se analiza la estructura exportadora mexicana, los sectores y ramas más importantes y su peso en el aparato exportador-importador y en la demanda interna. La tercera sección analiza la participación de las importaciones y las exportaciones en la industria manufacturera y el comercio total. La cuarta mide el "efecto desplazamiento" que genera la apertura del comercio internacional. El quinto apartado presenta un conjunto de estimaciones econométricas sobre las restricciones externas al crecimiento económico basadas en la ley de Thirlwall en el contexto de la apertura comercial. En el último apartado se formulan algunas conclusiones.

De la apertura inicial a la apertura definitiva y el cambio en el peso del sector externo en las variables económicas

En el transcurso de 1981-2003, las exportaciones mexicanas crecieron a una tasa promedio anual cercana a 9.3% hasta representar en la actualidad cerca de una tercera parte del PIB. El grueso de las

* Una versión más amplia de este artículo fue publicada en *The Journal of Economic Asymmetries*, vol. 2, núm. 2, 2005.

** Facultad de Economía UNAM.

mismas se conforma por productos industriales seguidos por el petróleo. Esta expansión exportadora fue acompañada por un aumento muy cercano —8.7%— de las importaciones, una parte sustantiva de las cuales son insumos para la exportación.

Cuadro 1

Tasa media de crecimiento de las exportaciones e importaciones

| Años | Exportaciones | | | | Importaciones | | |
|-----------|---------------|-------------|----------------|------------|---------------|-------------|----------------|
| | Total | Maquiladora | Transformación | Petroleras | Totales | Maquiladora | Transformación |
| 1981-2003 | 9.30 | 15.58 | 6.91 | 1.13 | 8.71 | 16.06 | 7.04 |
| 1981-1986 | -1.33 | 11.99 | -4.27 | -15.42 | -9.19 | 14.31 | -13.01 |
| 1987-1993 | 11.09 | 20.59 | 6.58 | -2.49 | 23.07 | 20.00 | 24.24 |
| 1994-2000 | 18.25 | 20.26 | 16.60 | 14.05 | 14.03 | 20.19 | 11.44 |
| 2001-2003 | 2.02 | 0.38 | 3.55 | 20.73 | 0.64 | 1.26 | 0.31 |

Fuente: Banco de México e Informe Presidencial de Vicente Fox, 2004

La estructura exportadora que hoy prevalece es resultado de un modelo productivo surgido desde mediados del siglo XX —el llamado modelo de sustitución de importaciones— al que se le suman los cambios que se inician en la década de los ochenta.

De siempre ha sido claro que el país tiene una "restricción externa" caracterizada entre otros aspectos por la incapacidad de generar suficientes divisas para cubrir el déficit de la cuenta comercial. Salvo episodios excepcionales, la balanza comercial ha arrojado un saldo negativo permanente.

México ingresa al GATT en 1986, retomando la senda de la apertura de la economía en forma definitiva, sostenida y rápida. En junio de 1985, antes de la firma de Acuerdo General de Aranceles, el país contaba con una cobertura de permisos de importación que representaba 92% de la producción interna, con 770 precios oficiales equivalentes a 19% de la producción interna. Ya para diciembre 1987 la tasa máxima se había reducido a 27% *ad valorem* y el promedio arancelario disminuido de 22.7 a 11.8%. Para 1988 la media arancelaria mexicana era de 10%, la media ponderada de 5.3%; el 97.3% de las fracciones arancelarias estaban libres de permisos de importación y por esas fracciones de realizaba el 81.3% de las importaciones. Las fracciones restantes, 18.7% estaban sujetas a barreras no arancelarias que en conjunto tenían un impuesto menor al 6 por ciento.¹

La rápida apertura, más allá de lo comprometido en el GATT, tuvo un fuerte impacto en la dinámica del sector comercial externo. Mientras que en los primeros cinco años de la década de los

¹ Véase Ten Kate, Adrián y Fernando de Mateo, "Apertura comercial y estructura de la protección en México", en *Comercio Exterior*, abril de 1988; y Antonio Gazol, "El TLCAN ¿obstáculo o promotor del desarrollo?", ensayo en proceso, mayo de 2004.

ochenta la restricción marcada por la necesidad de generar divisas para el pago de la deuda acumulada durante los años 70, provocó un descenso anual de las importaciones de 9.19% en los años posteriores, con la firma del los planes Baker y Brady, y la consecuente apertura de la cuenta de capital externo (1989), el país entró en una etapa de respiro en materia de astringencia de divisas aumentando anualmente entre 1987 y 1989 las exportaciones en 11.1% y las importaciones a una velocidad dos veces mayor (23.1%).

Es en este periodo de finales de los años ochenta cuando ocurre el recambio más intenso del patrón exportador mexicano, se acelera la expansión maquiladora, y la estructura industrial mexicana se rearticula con el exterior. Para los siguientes años, de pleno ingreso al TLCAN, el crecimiento del sector externo continúa básicamente con el mismo patrón pero a menor ritmo hasta finales de la década, para desacelerarse entre 2001 y 2003.

Cuadro 2

México: participación promedio de las exportaciones e importaciones en el PIB
(millones de pesos a precios de 1993)

| | 1980-2002 | 1980-1986 | 1987-1993 | 1994-1997 | 1998-2003 |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <i>Exportaciones totales</i> | 18.8 | 13.2 | 15.2 | 24.6 | 26.9 |
| De maquiladoras | 6.8 | 2.2 | 5.3 | 9.8 | 12.7 |
| Resto | 12.0 | 10.9 | 9.9 | 14.8 | 14.2 |
| Petroleras | 4.2 | 7.2 | 3.4 | 2.8 | 2.3 |
| <i>Importaciones totales</i> | 18.2 | 9.6 | 15.6 | 24.6 | 28.3 |
| De maquiladoras | 5.3 | 1.7 | 4.0 | 8.1 | 9.8 |
| Resto | 12.9 | 7.9 | 11.6 | 16.5 | 18.4 |

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México, www.banxico.gob.mx

Es al inicio del TLCAN y con la crisis de finales de 1994, cuando el peso de las exportaciones e importaciones en el PIB aumenta extraordinariamente a 26.9% y 28.3% respectivamente, por la expansión de las ventas de maquila y de las manufacturas y, en el caso de las importaciones por la adquisición de insumos intermedios.

Las modificaciones anteriores no necesariamente implicaron una mejora en la productividad general de la economía, surgimiento de nuevos sectores competitivos y nuevos posicionamientos en los mercados internacionales, sino, más bien, una reestructuración de los patrones productivos de la manufactura nacional y la importada que, entre otros aspectos, debilitaron los encadenamientos entre los sectores dinámicos asociados a las actividades exportadoras y el conjunto de la actividad productiva, reduciéndose el valor agregado nacional por ramas industriales.² Una parte creciente de los

² Si bien la participación de las exportaciones mexicanas en la economía internacional se elevó de 0.2% en 1980 a 2.2% en 1997, su aportación al valor agregado mundial se redujo de 1.9 a 1.2%, TDR 2002.

bienes elaborados en el territorio nacional fueron sustituidos por la compra externa de bienes intermedios que como proporción del PIB se duplicaron de 11.3% en 1990 a 20.6% en 2003, la creciente adquisición de bienes de consumo —1.9 a 3.4%— y, en menor medida, por las importaciones de bienes de capital que pasaron de 2.6 a 3.2% del PIB. El peso de los insumos importados de bienes de uso asociados a la exportación de representar 52.5% en 1993 pasó a 71.9% en 2000 y a 65.2% en 2003.

En suma se conformó un modelo importador-exportador que supone una nueva vinculación de las importaciones no sólo a la demanda interna sino también a las ventas externas. Este nuevo modelo, imprime una gran debilidad al crecimiento de la producción, aumenta la dependencia del sector externo del mercado internacional (especialmente del estadounidense) e implica un cambio de la estructura manufacturera nacional, que se ha visto severamente desplazada y desarticulada por el aumento de las importaciones.

Participación de las importaciones y exportaciones en la industria manufacturera en el comercio total

Lo que se vuelve característico del proceso exportador-importador mexicano es que conforme evoluciona la apertura, particularmente en los años noventa, el crecimiento exportador esta fuertemente asociado con el aumento de las importaciones. Así, la participación de las importaciones de la industria manufacturera (IM) nacional en el total importado (según el SCNM) como proporción de la producción bruta manufacturera PBM creció de 13% en 1988 a 31% en 2003 (véase cuadro 3).

Salvo la división I de la industria manufacturera conformada por los productos alimenticios y la división VI de productos minerales no metálicos sin petróleo, en las otras siete las importaciones representan más de una quinta parte de la producción bruta manufacturera. En algunas como la V de derivados del petróleo, sustancias químicas, plástico y caucho su peso es la mitad del valor de la producción bruta, en la VIII de maquinaria y equipo de cerca de 40% y en la IX de otras industrias manufactureras fluctúa entre 94% en 2000 y 84% en 2003.

En cuatro divisiones —VIII, IX, V y II— se concentra más de 90% del valor de la producción bruta exportada por las manufacturas y en todas ellas la relación importaciones a producción bruta es mayor que la proporción de las exportaciones a producción bruta.

Una proporción importante de estos intercambios con el exterior se conforma por la industria maquiladora de exportación (IME) cuyo valor agregado como proporción del valor agregado manufacturero total creció de 4.2% en 1988 a 7.6% en el 2003. En cuanto a la participación de las exportaciones maquiladoras como proporción de la producción bruta manufacturera estas pasaron de 9.5% entre 1988-92 a 20.8% en el 2001-2003.

El principal núcleo maquilador lo conforma la división VIII que incluye las ramas 48 a la 58, también tiene una importante presencia en las ramas 26 y 27 y, en forma creciente, en la de artículos de plástico.

Cuadro 3

Participación de las exportaciones e importaciones por división de la industria manufacturera en la producción bruta manufacturera, con base en el SCNM, 1988-2003

| | 1988-1992 | | 1993-94 | | 1995-2000 | | 2001-2003 | |
|---|-----------|------|---------|------|-----------|------|-----------|------|
| | X | M | X | M | X | M | X | M |
| Industria Manufacturera en el total exportado e importado | 9.4 | 18.0 | 11.1 | 25.8 | 18.6 | 25.7 | 20.1 | 31.4 |
| División I Productos alimenticios, bebidas y tabaco | 3.4 | 5.4 | 3.2 | 7.1 | 5.2 | 6.1 | 5.0 | 9.0 |
| División II Textiles prendas de vestir e industria del cuero | 5.8 | 8.6 | 6.5 | 15.9 | 16.1 | 13.0 | 16.8 | 19.2 |
| División III Industria de la madera y productos de la madera | 4.6 | 5.8 | 4.2 | 11.6 | 7.2 | 7.8 | 5.7 | 19.1 |
| División IV Papel, productos de papel, imprentas y editoriales | 3.4 | 13.5 | 2.2 | 22.2 | 5.7 | 18.7 | 7.5 | 24.4 |
| División V Sustancias químicas, productos de caucho y plástico (excluye petróleo y sus derivados) | 9.3 | 18.0 | 10.9 | 27.1 | 16.2 | 35.6 | 20.7 | 50.3 |
| División VI Productos de minerales no metálicos, exceptuando derivados del petróleo y carbón | 6.6 | 3.6 | 6.2 | 5.8 | 12.0 | 7.1 | 12.3 | 9.2 |
| División VII Industrias metálicas básicas | 14.1 | 20.0 | 17.2 | 26.1 | 21.3 | 25.5 | 15.0 | 33.1 |
| División VIII Productos metálicos, maquinaria y equipo | 17.6 | 35.6 | 21.4 | 47.3 | 30.8 | 38.0 | 30.8 | 39.8 |
| División IX Otras industrias manufactureras | 14.6 | 49.8 | 16.5 | 68.9 | 25.1 | 76.7 | 30.1 | 87.6 |

Fuente: INEGI, SCNM, 1988-2003.

El efecto desplazamiento, desarticulación, desindustrialización de la apertura comercial a nivel de las ramas

Cuando se quiso realizar el análisis por rama de la industria manufacturera, se encontró que las cuentas nacionales no están abiertas a ese detalle. Dada esta limitación y para poder medir el *grado de desplazamiento* de la producción nacional —para consumo interno y para exportar— causado por la apertura comercial y el aumento de las importaciones en el ámbito de cada rama, se hizo un acomodo de la información para estimar su peso en cada rama. El procedimiento consistió en lo siguiente:

1. Se compatibilizaron las fracciones del sistema armonizado de designación y clasificación de mercancías (SA) para realizar las operaciones de comercio exterior con la clasificación industrial uniforme de todas las actividades económicas (CIU), de las cuentas nacionales para asignar las fracciones arancelarias a cada rama.

Ejemplo:

| SA | Descripción | Cap | Sec | Clase | Rama | CIU |
|------|---|-----|-----|--------|------|------|
| 5406 | Hilados de filamentos sintéticos o artificiales | 54 | XI | 321207 | 24 | 1712 |

Cuadro 4

Participación de las exportaciones e importaciones maquiladoras en la producción bruta de la industria manufacturera, 1988-2003

| | 1988-1992 | | 1993-1994 | | 1995-2000 | | 2001-2003 | |
|---|------------|------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | X | M | X | M | X | M | X | M |
| Industria manufacturera | 9.5 | 7.2 | 11.5 | 8.9 | 19.8 | 16.0 | 20.8 | 15.8 |
| Div. I: Productos alimenticios, bebidas y tabaco. | 0.4 | 0.2 | 0.4 | 0.1 | 0.4 | 0.1 | 0.5 | 0.2 |
| Div. II: Textiles, prendas de vestir e industria del cuero | 9.3 | 6.7 | 15.2 | 11.1 | 32.5 | 23.5 | 39.6 | 25.6 |
| Div. III: Industria de la madera y productos de madera | 9.0 | 6.5 | 13.7 | 10.7 | 18.6 | 13.7 | 15.0 | 9.1 |
| Div. IV: Papel, productos de papel, imprentas y editoriales | 0.7 | 0.4 | 1.1 | 0.7 | 3.2 | 2.3 | 3.6 | 2.4 |
| Div. V: Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plásticos | 1.2 | 0.7 | 1.7 | 1.1 | 3.7 | 2.4 | 4.7 | 2.9 |
| Div. VI: Productos de minerales no metálicos, exceptuando derivados del petróleo y carbón | 1.2 | 0.6 | 1.6 | 0.8 | 3.2 | 2.0 | 3.9 | 2.5 |
| Div. VII: Industrias metálicas básicas | 0.2 | 0.1 | 0.6 | 0.4 | 1.2 | 0.7 | 1.5 | 0.9 |
| Div. VIII: Productos metálicos, maquinaria y equipo | 27.0 | 21.0 | 28.7 | 22.8 | 37.6 | 31.5 | 37.5 | 29.8 |
| Div. IX: Otras industrias manufactureras | 33.8 | 24.3 | 35.5 | 25.8 | 53.3 | 41.7 | 51.7 | 37.6 |

Fuente: elaboración propia con datos del SCNM, INEGI.

- Con el procedimiento anterior lo que se hizo fue clasificar las exportaciones por origen pero también las importaciones quedaron clasificadas por origen, ya que se desconoce el destino final del bien importado. Es decir estas cifras son de manera cualitativa distintas a las obtenidas en los cuadros 3 y 4 donde las importaciones están ubicadas por destino final y no por origen de la rama donde fueron producidas. Con esta nueva clasificación de las importaciones y exportaciones totales, todas ellas por origen, estamos haciendo caso omiso del destino final de los hilados de filamentos sintéticos a los que hemos hecho referencia en el ejemplo. Bien puede ser que hayan tenido como destino final la rama 24, o que hayan

sido ser adquiridos por otra industria o sector, como por ejemplo la agricultura para elaborar costales para almacenar azúcar, pero con nuestra clasificación quedaron agrupadas dentro de la rama 24. Es decir, esta reclasificación que asigna a una rama determinada las importaciones de acuerdo al clasificador del Sistema Armonizado por origen y no por destino, implica por ejemplo, que no sabemos cuales son las importaciones de automóviles que van al sector salud —en forma de ambulancias— y se las estamos atribuyendo al sector automotriz.

3. Sin embargo esta asignación por origen permite tener una estimación de aquella parte que en principio debería haber sido elaborada nacionalmente pero que fue importada lo que nos permite calcular un *grado de desplazamiento* por rama industrial de la demanda nacional hacia las compras importadas, o visto desde otro ángulo, la creciente incapacidad de la producción nacional de las distintas ramas industriales para abastecer la demanda interna y las exportaciones.
4. Ello también nos permite estimar la proporción en la que aumentan las importaciones conformen crecen las exportaciones, que podríamos considerarla como la elasticidad importaciones de las exportaciones.

En los siguientes apartados se analiza la composición del comercio exterior mexicano con base en este nuevo ordenamiento, lo que facilita un acercamiento distinto para evaluar el aumento o disminución de la producción nacional imputable a las importaciones.

a. Importaciones y exportaciones totales con y sin maquila por división con base en la reclasificación propia, 1993-2003³

El cambio en el ordenamiento arroja diferencias importantes. Mientras que en el cuadro 3 donde la información está por origen y destino, las exportaciones el periodo 2001-2003 de la industria manufacturera eran de 20.1% del total exportado y las importaciones 31.4%, con la reclasificación por origen y su asignación a una rama, se elevaron a 88.1% y 95.6% respectivamente.

El núcleo de la exportación total nacional se concentra en la división VIII, -64%. También el 56% de la importación total está en esa división.

Las siguientes divisiones exportadoras manufactureras son la II, la V y la IX. Es notable que la división V, que a comienzos de los años ochenta era la principal exportadora, para principios del nuevo siglo se había convertido en la segunda gran división importadora.

³ La información sólo incluye la etapa 1993-2003, ya que en los años anteriores la maquila venía agregada en el total y no asignada por ramas y/o divisiones.

b. Importaciones y exportaciones totales por ramas principales con base en la reclasificación propia, 1993-2003

Al abrir las cifras anteriores por las ramas más importantes del comercio exterior destaca que una proporción superior a 88% de lo exportado se origina en 16 ramas y las ventas de las maquiladoras representaron 58% de lo exportado por la IM.

Cuadro 5

Participación en el total exportado e importado de la industria manufacturera por división, 1993-2003

| | 1993-94 | | 1995-2000 | | 2001-2003 | |
|---|---------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
| | X | M | X | M | X | M |
| Participación industria manufacturera en el total exportado e importado | 82.57 | 84.65 | 87.49 | 92.32 | 88.11 | 95.56 |
| División I Productos alimenticios, bebidas y tabaco | 2.69 | 5.12 | 2.90 | 3.28 | 2.51 | 3.85 |
| División II Textiles prendas de vestir e industria del cuero | 5.21 | 6.09 | 7.52 | 6.61 | 6.60 | 6.13 |
| División III Industria de la madera y productos de la madera | 0.83 | 0.81 | 0.48 | 0.44 | 0.30 | 0.56 |
| División IV Papel, productos de papel, imprentas y editoriales | 1.13 | 3.94 | 0.98 | 3.32 | 0.80 | 2.82 |
| División V Sustancias químicas, productos de caucho y plástico (excluye petróleo y sus derivados) | 7.58 | 15.15 | 6.14 | 16.30 | 5.85 | 17.27 |
| División VI Productos de minerales no metálicos, exceptuando derivados del petróleo y carbón | 1.69 | 1.01 | 1.46 | 0.95 | 1.26 | 0.98 |
| División VII Industrias metálicas básicas | 2.98 | 3.53 | 3.33 | 4.00 | 1.87 | 3.37 |
| División VIII Productos metálicos, maquinaria y equipo | 55.93 | 44.09 | 60.35 | 53.38 | 64.08 | 56.18 |
| División IX Otras industrias manufactureras | 4.51 | 4.92 | 4.66 | 4.34 | 5.07 | 4.56 |

Fuente: estimaciones propias con datos de Banxico y Bancomext.

Las 16 ramas representan el 88% del total exportado y sólo 5 de ellas (55, 56, 52, 54, 51) generan 62% del total exportado conformando el principal núcleo exportador. De ellas, salvo la rama automotriz —56— en las otras cuatro —55, 52, 54 y 51— el peso de la maquila significa 86, 74, 91 y 43% del valor exportado respectivo.

Las mismas 16 ramas representaron 83% de las importaciones de la IM en 2003 y sólo en 7 de ellas se obtienen saldos comerciales positivos. Si bien las importaciones maquiladoras en el año 2003 representaban 36% del total importado por estas 16 ramas, en la medida en que existen otros programas de fomento a las exportaciones como PITEX que tienen un régimen parecido al de las maquiladoras en cuanto a que pueden hacer importaciones exentas de aranceles si su uso final es para

exportarlos, el elevado nivel importado de las distintas ramas se explica también en función de estos programas.

Cuadro 6

Balanza comercial de las principales ramas, con reclasificación propia, en millones de dólares y porcentaje

| Rama | 1993 | | | | | 2003 | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|-------------|----------------|----------------|----------------|---------------|-------------|----------------|
| | M | X | X maq | Xmaq/X | Saldo | M | X | X maq | Xmaq/X | Saldo |
| Total industria manufacturera | 53 793 | 41 640 | 21 754 | 52.2 | -12 153 | 159 463 | 140 366 | 77 146 | 55.0 | -19 097 |
| 55 Equipos y aparatos eléctricos | 7 420 | 7 207 | 6 006 | 83.3 | -212 | 18 955 | 21 186 | 18 133 | 85.6 | 2 231 |
| 51 Maquinaria y equipo no eléctrico | 7 236 | 3 770 | 1 098 | 29.1 | -3 467 | 18 004 | 12 488 | 5 334 | 42.7 | -5 516 |
| 54 Equipos y aparatos electrónicos | 4 388 | 5 310 | 5 024 | 94.6 | 922 | 15 340 | 16 386 | 14 912 | 91.0 | 1 046 |
| 52 Maquinaria y aparatos eléctricos | 3 257 | 2 638 | 1 572 | 59.6 | -619 | 13 957 | 17 262 | 12 783 | 74.0 | 3 305 |
| 57 Carrocerías, motores, partes y accesorios para automóviles | 963 | 2 021 | 1 396 | 69.1 | 1 058 | 8 972 | 7 019 | 3 988 | 56.8 | -1 953 |
| 59 Otras industrias manufactureras | 3 195 | 2 317 | 1 379 | 59.5 | -878 | 8 084 | 8 368 | 5 507 | 65.8 | 283 |
| 42 Artículos de plástico | 2 691 | 963 | 755 | 78.4 | -1 728 | 8 003 | 2 447 | 1 518 | 62.1 | -5 556 |
| 56 Automóviles | 715 | 4 921 | | 0.0 | 4 206 | 7 494 | 19 204 | | 0.0 | 11 710 |
| 50 Otros productos metálicos, excepto maquinaria | 2 895 | 1 057 | 651 | 61.6 | -1 839 | 6 923 | 2 940 | 1 390 | 47.3 | -3 983 |
| 34 Petroquímica básica | 1 227 | 380 | 9 | 2.3 | -847 | 6 280 | 774 | 22 | 2.8 | -5 506 |
| 35 Química básica | 2 124 | 1 283 | 44 | 3.4 | -841 | 5 070 | 1 283 | 68 | 5.3 | -3 787 |
| 31 Papel y cartón | 2 052 | 565 | 442 | 78.1 | -1 487 | 4 133 | 1 036 | 494 | 47.6 | -3 097 |
| 46 Industrias básicas de hierro y acero | 1 782 | 920 | 90 | 9.7 | -862 | 3 826 | 2 008 | 173 | 8.6 | -1 817 |
| 24 Hilados y tejidos de fibras blandas | 1 417 | 488 | 77 | 15.8 | -928 | 3 500 | 903 | 139 | 15.3 | -2 597 |
| 27 Prendas de vestir | 1 272 | 1 182 | 1 041 | 88.1 | -90 | 3 004 | 7 605 | 5 531 | 72.7 | 4 601 |
| 48 Muebles metálicos | 417 | 468 | 353 | 75.4 | 51 | 1 100 | 3 583 | 2 729 | 76.2 | 2 484 |
| Como proporción del total | 80.0 | 85.2 | 56.2 | | | 83.2 | 88.7 | 58.4 | | |

Fuente: elaboración propia con base en datos de Bancomext y CIIU.

c. Índice de desplazamiento de la producción nacional por principales ramas

Para ponderar el peso de las importaciones en relación con la producción nacional se construyó un *índice de desplazamiento* de la producción nacional manufacturero por importaciones manufactureras por cada rama (al asignar la fracción arancelaria del sistema armonizado a la rama correspondiente) como proporción de la producción bruta, lo que nos da un *ponderador de desplazamiento*, de dicha producción por las importaciones.

Cuadro 7

Índice de desplazamiento de la producción bruta por bienes importados por rama de origen, 1993–2003 en porcentaje con base en valores de 1993=100

| | 1993–1994 | 1995–2000 | 2001–2003 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| GD 3 Industria Manufacturera | 29.59 | 42.88 | 43.69 |
| <i>I Productos alimenticios, bebidas y tabaco</i> | 6.58 | 6.24 | 6.99 |
| 11 Carnes y lácteos | 10.81 | 11.17 | 13.43 |
| 12 Preparación de frutas y legumbres | 11.47 | 13.26 | 22.06 |
| 13 Molienda de trigo | 2.11 | 1.55 | 2.16 |
| 14 Molienda de maíz | 0.13 | 0.05 | 0.01 |
| 15 Beneficio y molienda de café | 1.36 | 1.71 | 2.20 |
| 16 Azúcar | 2.65 | 5.12 | 3.55 |
| 17 Aceites y grasas comestibles | 22.50 | 23.03 | 23.59 |
| 18 Alimentos para animales | 4.67 | 6.32 | 9.63 |
| 19 Otros productos alimenticios | 9.29 | 8.62 | 12.79 |
| 20 Bebidas alcohólicas | 14.02 | 12.83 | 21.30 |
| 21 Cerveza y malta | 1.56 | 1.82 | 2.38 |
| 22 Refrescos y aguas | 2.19 | 0.62 | 0.67 |
| 23 Tabaco | 2.47 | 4.11 | 6.06 |
| <i>II Textiles prendas de vestir e industria del cuero</i> | 25.48 | 38.78 | 38.61 |
| 24 Hilados y tejidos de fibras blandas | 40.18 | 65.09 | 102.79 |
| 25 Hilados y tejidos de fibras duras | 1.35 | 1.09 | 2.51 |
| 26 Otras industrias textiles | 24.09 | 32.40 | 32.27 |
| 27 Prendas de vestir | 24.12 | 38.87 | 26.90 |
| 28 Cuero y calzado | 17.17 | 27.25 | 35.96 |
| <i>III Industria de la madera y productos de madera</i> | 9.92 | 9.19 | 13.90 |
| 29 Aserraderos, triplay y tableros | 25.97 | 21.72 | 39.62 |
| 30 Otros productos de madera y corcho | 2.70 | 2.91 | 3.72 |
| <i>IV Papel, productos de papel, imprentas y editoriales</i> | 27.48 | 37.74 | 39.53 |
| 31 Papel y cartón | 45.05 | 56.26 | 58.65 |
| 32 Imprentas y editoriales | 11.68 | 14.60 | 16.27 |
| <i>V Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico</i> | 35.75 | 54.91 | 63.38 |
| 33 Petróleo y derivados (no incluye petróleo crudo) | 19.60 | 35.68 | 39.66 |
| 34 Petroquímica básica | 4.27 | 8.01 | 12.25 |
| 35 Química básica | 68.94 | 99.99 | 134.21 |
| 36 Fertilizantes | 36.75 | 55.01 | 150.68 |
| 37 Resinas sintéticas y fibras químicas | 43.78 | 70.36 | 117.35 |
| 38 Productos farmacéuticos | 23.39 | 25.97 | 28.06 |

| | 1993-1994 | 1995-2000 | 2001-2003 |
|--|--------------|--------------|--------------|
| GD 3 Industria Manufacturera | 29.59 | 42.88 | 43.69 |
| 39 Jabones, detergentes y cosméticos | 11.23 | 13.01 | 14.80 |
| 40 Otros productos químicos | 34.56 | 52.30 | 69.10 |
| 41 Productos de hule | 54.62 | 104.98 | 175.67 |
| 42 Artículos de plástico | 67.05 | 99.91 | 100.62 |
| <i>VI Productos de minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y carbón</i> | 7.10 | 11.63 | 12.21 |
| 43 Vidrio y productos de vidrio | 15.04 | 25.60 | 35.46 |
| 44 Cemento hidráulico | 0.78 | 0.41 | 0.35 |
| 45 Productos a base de minerales no metálicos | 6.78 | 10.77 | 9.99 |
| <i>VII Industrias metálicas básicas</i> | 31.36 | 39.08 | 46.31 |
| 46 Industrias básicas de hierro y acero | 29.78 | 31.57 | 36.35 |
| 47 Industrias básicas de metales no ferrosos | 34.37 | 57.47 | 71.18 |
| <i>VIII Productos metálicos, maquinaria y equipo</i> | 52.21 | 61.48 | 60.90 |
| 48 Muebles metálicos | 77.98 | 113.48 | 147.77 |
| 49 Productos metálicos estructurales | 14.44 | 11.95 | 13.27 |
| 50 Otros productos metálicos, excepto maquinaria | 57.56 | 88.31 | 91.00 |
| 51 Maquinaria y equipo no eléctrico | 186.44 | 253.34 | 245.86 |
| 52 Maquinaria y aparatos eléctricos | 104.69 | 119.25 | 209.80 |
| 53 Aparatos electrodomésticos | 29.56 | 22.76 | 27.42 |
| 54 Equipos y aparatos electrónicos | 85.93 | 63.88 | 47.85 |
| 55 Equipos y aparatos eléctricos | 99.58 | 109.24 | 91.71 |
| 56 Vehículos automotores | 8.27 | 12.04 | 25.22 |
| 57 Carrocerías, motores, partes y accesorios para vehículos automotores | 11.23 | 37.75 | 36.20 |
| 58 Equipo y material de transporte | 95.97 | 59.71 | 65.74 |
| <i>IX Otras industrias manufactureras</i> | 65.64 | 73.84 | 72.34 |
| 59 Otras industrias manufactureras | 65.64 | 73.84 | 72.34 |

Fuente: PB en INEGI, SCNM; cálculos de las importaciones con base en la clasificación del Sistema Armonizado y las bases de datos de Bancomext.

En la nueva clasificación estadística el peso de las compras y ventas manufactureras con el exterior muestra proporciones de manera significativa distintas a la clasificación por origen y destino. Ello nos habla de la creciente incapacidad del sector manufacturero nacional para abastecer el consumo nacional y satisfacer la demanda de exportaciones. Con la reclasificación por origen el *desplazamiento* se eleva de casi 30 a 43.7% en los diez años del periodo 1993-2003. Es muy significativo que en nueve de las ramas el índice de desplazamiento sea superior a 100%. Probablemente ello refleja la fuerte desarticulación de la producción interna y su carácter meramente ensamblador para el abasto interno y la exportación.

En algunas ramas la sustitución ha sido más rápida que en otras. Destacan aquellas que formaron parte de la etapa de sustitución de importaciones, o bien que surgieron a partir de la expansión de la industria química y petrolera o que formaban parte de una incipiente industria metalmecánica y de cierto tipo de maquinaria y equipo o de algunos bienes de consumo duradero.

La apertura comercial y la restricción externa al crecimiento económico en México

Existe una amplia literatura que analiza la relación entre crecimiento económico y el sector externo. En una perspectiva tradicional, el sector externo, y por lo tanto las posibilidades de crecimiento, depende del ingreso del resto del mundo y de las elasticidades ingreso de las exportaciones e importaciones, así como de los términos de intercambio y los flujos de capital. Desde un punto de vista diferente (Ros, 2001), se destaca como factores que explican el déficit en el sector externo, a la brecha entre ahorro interno e inversión y el déficit fiscal. En este enfoque los desequilibrios externos, son resultado del manejo inadecuado de la política económica y de bajos niveles de ahorro interno. Los diferentes niveles de crecimiento son explicados por una insuficiencia en los niveles de demanda agregada, de modo que, la única vía por la cual se pudo mantener un crecimiento sostenido a largo plazo, es a través de reducir la elasticidad ingreso de las importaciones (Ros, 2001).

En este marco Thirlwall (1979) plantea que el sector externo puede convertirse en una restricción al crecimiento. Esta especificación se ha denominado como "Ley de Thirlwall", la cual establece que la tasa de crecimiento de equilibrio es igual a la tasa de crecimiento real de las exportaciones dividida por la elasticidad ingreso de las importaciones. El marco general para analizar la especificación de la ley de Thirlwall es entonces por medio de las funciones de demanda de exportaciones e importaciones definidas en las siguientes ecuaciones:

$$(1) \quad m_t = \varepsilon q_t + \mu y_t$$

$$(2) \quad x_t = \beta q_t + \sigma y_t^*$$

Donde m representa el nivel de importaciones, x_t el de exportaciones, q_t el tipo de cambio real, definido como la relación de precios externos e internos multiplicada por el tipo de cambio nominal. El nivel de ingreso interno esta representado por Y , en tanto que el ingreso del exterior por Y_t^* , las literales μ y σ , representan las elasticidades ingreso de las importaciones ($\mu < 0$) y de las exportaciones ($\sigma > 0$), respectivamente. Asumiendo equilibrio en la balanza comercial ($x_t - m_t = 0$), y despejando para el nivel de ingreso interno:

$$(3) \quad y_t = 1/\mu [(\beta - \varepsilon)q_t + \sigma y_t^*]$$

Asumiendo que se cumple la hipótesis de paridad de poder adquisitivo (PPP), el tipo de cambio real toma el valor de cero, por lo tanto la expresión (3) se representa como:

$$(4) \quad y_{bt} = (\sigma y_t^* / \mu)$$

La ecuación (4) establece que, la tasa de crecimiento de equilibrio esta determinada por las elasticidades ingreso de las exportaciones e importaciones y del ingreso del resto del mundo. La ecuación (4) se puede entonces expresar a partir de la tasa de crecimiento de las exportaciones (X), de tal manera que la tasa de crecimiento de equilibrio se aproxima como:

$$(5) \quad y_{bt} = (X_t / \mu)$$

La ecuación (5) constituye el marco de análisis del impacto de la restricción externa al crecimiento de la economía mexicana. En primera instancia, es necesario estimar la elasticidad ingreso de las importaciones y después con base, en la tasa de crecimiento de las exportaciones se puede calcular la tasa de crecimiento de equilibrio (véase anexo metodológico).

La base de datos⁴ utilizada corresponde a series trimestrales, sin eliminar el efecto estacional, para el periodo 1983(1) a 2003(4). Se consideraron las importaciones totales (M_t), medidas en millones de pesos a precios de 1993, el ingreso interno (Y_t) es aproximado al PIB en millones de pesos a precios de 1993, el tipo de cambio real (Q_t) es aproximado por la relación entre el índice de precios al consumidor de México, como precios internos, y el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos, precios externos, multiplicada por el tipo de cambio nominal de pesos por dólar de ese país.

Así se estimaron funciones de importación para tres periodos diferentes, el primero corresponde de 1983(1) a 2004(4), como una aproximación al comportamiento general de las importaciones durante los últimos veinte años. Por otra parte se considera, el periodo previo a la entrada en vigor del TLCAN (1983-1993) y el periodo posterior al acuerdo de libre comercio (1994-2003). Los resultados de los vectores de cointegración normalizados, mediante el procedimiento de Johansen se reportan en el siguiente cuadro.

⁴ Véase anexo sobre las fuentes estadísticas.

Cuadro 8

Elasticidad ingreso y precio (tipo de cambio real) de las importaciones con base en el procedimiento de Johansen

| Periodo | Yt | Qt | C |
|-----------------|------|-------|-------|
| 1983(1)-2003(4) | 3.26 | -1.32 | 51.57 |
| 1983(1)-1993(4) | 1.15 | -2.9 | |
| 1994(1)-2003(4) | 2.20 | -0.52 | 25.25 |

Número de rezagos utilizados en el VAR, es igual a 4, la especificación incluye constante y variables *dummy* para los periodos 1983:1, 1995 para el periodo 1983(1)-2004(4). En los sub periodos sólo se incluyó la constante.

La magnitud de la elasticidad ingreso para toda la muestra, reporta un valor superior a 2, indicando que un incremento en la actividad económica genera un aumento importante en la demanda de importaciones, en una magnitud equivalente al doble del crecimiento del producto. En el caso del tipo de cambio real, el valor de la elasticidad muestra que una depreciación real afecta más que proporcionalmente a las importaciones. Estos resultados son consistentes con diversas investigaciones realizadas para el caso de la economía mexicana, en la cuales se reportan elasticidades ingreso mayores a uno (Ocegueda, 2000 y 2003, Moreno-Brid, 2002, 1999, Dornbush y Werner, 1994, Loría, 2001, Loría y Fuji, 1997).

Dividiendo el periodo total en el periodo previo y posterior al TLCAN, se encontró que en el primero, la elasticidad ingreso es menor a la estimada para todo el periodo, en tanto que la del tipo de cambio real si bien resulta negativa es mayor (en valor absoluto) a la reportada para todo el periodo. Sin embargo, al considerar el periodo de 1994 a 2004, la elasticidad ingreso es más alta con respecto al resultado de toda la muestra, lo cual evidencia la fuerte asociación entre el crecimiento económico y el nivel de las importaciones, y expresa la restricción externa en el crecimiento.

Con base en el valor de las elasticidades ingreso de las importaciones y las tasas de crecimiento promedio de las exportaciones totales, se calcularon las tasas de crecimiento de equilibrio para la el conjunto de la economía mexicana:

Los resultados, muestran que el conjunto de la economía ha crecido por debajo de la tasa asociada al equilibrio en balanza comercial. En este sentido, el modelo de apertura comercial si bien ha generado un aumento en el nivel de exportaciones, no ha reducido la restricción externa, por el contrario la ha incrementado, lo cual también ha sido señalado por otros autores (Moreno-Brid, 2003 y 1999; Loría y Fuji, 1997; Loría, 2001; Ocegueda, 2003).

Cuadro 9

Tasa de crecimiento del PIB observada y de equilibrio

| Periodo | Crecimiento promedio del PIB | Crecimiento promedio de las exportaciones totales | Elasticidad ingreso de las importaciones | Modelo $y_b = (X/\pi)$ |
|-----------|------------------------------|---|--|------------------------|
| 1983-2003 | 2.42 | 9.20 | 3.27 | 2.81 |
| 1983-1993 | 2.20 | 6.5 | 1.15 | 5.65 |
| 1994-2003 | 2.21 | 11.09 | 2.20 | 5.04 |

Sector manufacturero

En tanto, las manufacturas han sido el sector que en los últimos veinte años han experimentado los cambios más importantes concentrando en el 2000, 91% de las importaciones y 85% de las exportaciones, se realizó un análisis detallado de la restricción externa en el sector manufacturas a nivel de ramas en relación con las importaciones, exportaciones, el PIB (a precios de 1993) y el tipo de cambio real para el periodo de 1993 a 2003. Se estimaron funciones de importación, para cada rama, a fin de obtener las elasticidades ingreso de las importaciones y las tasas de crecimiento del producto de equilibrio externo, y los resultados se agruparon por divisiones.

La elasticidad promedio de las importaciones del conjunto de ramas es de 1.74, la tasa de crecimiento del VA real de las manufacturas es 2.05 y la tasa de crecimiento de las exportaciones en términos de la elasticidad ingreso de las importaciones es de 6.60.

Cuadro 10

Tasa de crecimiento del PIB observada y de equilibrio.**Por división de las manufacturas 1993-2003**

| División de las manufacturas | Crecimiento promedio del PIB | Crecimiento prom. de las exportaciones totales | Elasticidad ingreso de las importaciones | Modelo $y_b = (X/\mu)$ |
|------------------------------|------------------------------|--|--|------------------------|
| División I | 3.0 | 11.9 | 2.01 | 5.9 |
| División II | 0.9 | 14.2 | 2.66 | 5.3 |
| División III | 0.1 | -1.5 | 0.99 | -1.5 |
| División IV | 1.4 | 7.8 | 2.46 | 3.2 |
| División V | 2.4 | 9.5 | 3.65 | 2.6 |
| División VI | 1.9 | 9.6 | 4.50 | 2.1 |
| División VII | 4.4 | 6.6 | 1.98 | 3.3 |
| División VIII | 5.0 | 13.5 | 1.68 | 8.0 |
| División IX | 2.9 | 12.7 | 1.93 | 6.6 |

La división VI (vidrio, cemento y productos de minerales no metálicos), alcanza la elasticidad ingreso de las importaciones más alta y coincide con una tasa elevada de aumento de las exportaciones (9.6). Sin embargo el VA de la división es de sólo 1.9. Las exportaciones crecen en sólo 2.1 con respecto a

variaciones en la tasa de aumento de las importaciones. Las ramas más importantes son el vidrio y los productos de minerales no metálicos y existe un intenso comercio exportador-importador con un superávit moderado.

La división VIII es la que tiene la tasa más elevada de exportaciones en relación con la elasticidad ingreso de las importaciones, también su crecimiento en el valor agregado es el más alto y el ritmo al que crecen sus exportaciones ocupa un segundo lugar después de la división II. Las exportaciones de esta división a lo largo de los 10 años estudiados tienen una participación creciente que pasa de 67% a comienzos del periodo a más de 70 en la etapa 2001-2003. Las importaciones de esta división en promedio en la década estudiada están por encima del 50% y en el último subperiodo alcanzan el 58%.

Al interior de las manufacturas, agrupadas en las nueve divisiones, se pueden identificar tres conjuntos con características distintas en cuanto a su relación con el exterior. Así, las divisiones I, II y IV presentan, elasticidades ingreso de importación superiores a dos, de modo que la respuesta de las importaciones ante un aumento de la producción es más que proporcional. Sin embargo, en todos los casos no presentan una contribución importante a la generación de valor agregado. Las divisiones V y VI reportan las elasticidades ingreso más altas para todo el sector, así que un aumento de 1% en la producción de estas industrias genera un incremento de las importaciones en más de 3%, por lo cual son industrias altamente importadoras. Finalmente, las tres últimas divisiones reportan elasticidades ingreso de las importaciones más bajas combinado con altas tasa de crecimiento del PIB, es decir tienen una importante contribución a la generación de valor agregado. También la VIII y la IX muestran las tasas de crecimiento de las exportaciones más elevadas. En este sentido, un aumento de la demanda externa tiene un impacto positivo en la producción de estas industrias, pero también estimula el aumento de las importaciones. Sin embargo, generan mayores efectos positivos al interior de la economía en comparación del resto de las divisiones. Por último, vale la pena añadir que son exportaciones más intensivas en tecnología.

Conclusiones

Los resultados anteriores indican que esencialmente la expansión exportadora mexicana se concentró en industrias en las que existen grandes redes de producción internacional. La estructura productiva mexicana no ha sido ajena a la intensificación de los procesos de asociación creciente entre el crecimiento de su comercio exterior y la expansión de las empresas transnacionales que establecen sistemas internacionales de producción integrada SIPI, mediante la fragmentación del proceso productivo.⁵

⁵ Al respecto CEPAL, *Globalización y desarrollo*, abril 2001 señala que en los sectores más intensivos en ciencia el comercio tiende a ser intrafirma mientras que en las industria de uso intensivo de la escala y la tecnología más madura (automotriz, electrónica de consumo) predominan las operaciones de ensamble y comercio intrarregional. Los productos de uso intensivo de recursos naturales se caracterizan por bajos niveles de comercio intrafirma y la integración tiende a ser horizontal.

Las redes productivas internacionales a las cuales está vinculado nuestro país tuvieron un impacto sustantivo en la composición del comercio exterior mexicano, ya sea por los mecanismos de subcontratación, como es el caso de la industria del vestuario, o por la presencia de fuertes EMN como sucedió con la industria electrónica donde una proporción importante de la producción es de mero ensamble. En el caso de la industria automotriz, su dinámica parece estar más vinculada al mercado regional de América del Norte y a las necesidades de las EMN de reducir costos ante la competencia asiática. Por lo que se refiere a la división de química y petroquímica sin duda las empresas que antes producían en el mercado protegido por aranceles y cuotas, dejaron de hacerlo para ser surtidas directamente desde el exterior, la escasa inversión en las cadenas productivas de los derivados del petróleo propiciaron este cambio rápido.

La firma del TLCAN favoreció en forma importante la transición al introducir requisitos importantes de contenido regional para los productos, particularmente para el sector automotriz e incluir una parte de la red de producción en las plantas maquiladoras, debilitándose las cadenas productivas internas que con anterioridad abastecían la producción bienes. Si bien muchos países están implicados en estas redes, en algunos casos como el mexicano, la fabricación de los productos sólo comprende a las plantas de ensamble mientras que en otros países, especialmente en el sudeste asiático, se han establecido como plantas completas que han internalizado muchas secuencias productivas desde el ensamble hasta producción integral y desarrollo de nuevas marcas y tecnologías.

La continua reducción de aranceles no necesariamente significa una garantía para una expansión sostenida por el aumento del comercio, al menos en el caso mexicano. Además de la conformación de un enclave exportador fuertemente conformado por las importaciones, su presencia ha significado la desaparición de un gran número de empresas y ramas industriales que abastecían el mercado interno y las exportaciones.

Cuando el país se abre hay un efecto de arrastre o revinculación de las empresas o ramas industriales que ya estaban (automotriz, electrónicas, del vestuario, etc.) reestructurándose la línea de producción en función del cambio de la política comercial / (apertura). Este cambio ocurre a finales de la década de los años 80. Posteriormente con la firma del TLCAN y con la devaluación de 1994, se profundiza la rearticulación del tren productivo ya que si bien no son países iguales, tienen industrias similares constituidas en el periodo ISI. En algunas de ellas, la rearticulación es inmediata, por el impacto de la reducción arancelaria y en otras, una vez que se firman los tratados comerciales se ve estimulada por los requisitos de "componente regional" que no necesariamente acaba con toda la industria pero sí con una alta proporción de los componentes nacionales de la industria.

Los resultados econométricos obtenidos muestran que no obstante el crecimiento de las exportaciones persiste la restricción externa al crecimiento económico asociada a la ley de Thirlwall. Debe sin embargo mencionarse que las elasticidades ingreso de las importaciones han sufrido modificaciones importantes a partir del Tratado de Libre Comercio y que además estas elasticidades son distintas considerando al sector manufacturero desagregado. Esto es, las divisiones I, II y IV alcanzan elasti-

dades ingreso de importación de más de dos, por su parte las divisiones V y VI reportan las elasticidades ingreso más altas para todo el sector de manufacturas mientras que las tres últimas divisiones tienen elasticidades ingreso de las importaciones más bajas.

Bibliografía

- Barro, R. J. y X. Sala-i-Martin, 1995, *Economic Growth*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Bleany, Michael, 1999, "Trade reform, macroeconomic performance and export growth in ten Latin American countries, 1975-95", en *The Journal of International Trade & Economic Development*, vol. 8, Routledge, UK.
- CEPAL, 2001, *Globalización y desarrollo*.
- Chamberlain, E. H., 1933, *The Theory of Monopolistic Competition*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Dixit, A. K. y V. Norman, 1980, *Theory of International Trade*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Edwards, S., 1992, "Trade Orientation, Distortions and Growth in Developing Countries", en *Journal of Economic Literature*, 31(3)
- Galindo, L. M. y M. E. Cardero, 1999, "La demanda de importaciones en México: un enfoque de elasticidades", *Comercio Exterior*, Banco de Comercio Exterior, vol. 49, núm. 5, mayo, pp. 481-487.
- Grossman, G. M. y E. y Helpman, 1991, *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Helpman, E. y P. R. Krugman, 1985, *Market Structure and Foreign Trade*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Krugman, P. R., 1979, "Increasing returns, Monopolistic Competition and International Trade", en *Journal of International Economics*, vol. 1, North Holland, Amsterdam.
- Rodriguez, F. y D. Rodrik, 2001, "Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross national evidence", en B. Bernanke y K. S. Rogoff (eds.), *Macroeconomics Annual 2000*, MIT Press Cambridge, Mass for NBER.
- Romer, P., 1989, *What determines the rate of growth and technological change?*, World Bank Working Paper 279.
- , 1994, "New goods, old theory and the welfare cost of trade restrictions", en *Journal of Development Economics*, vol. 43 (1).
- Santos-Paulino Amelia y A. P. Thirwall, 2004, "The impact of trade liberalization on exports, imports and balance of payments of developing countries", en *The Economic Journal*, núm. 114, UK.
- Winters, Alan, "Trade Liberalization and economic Performance: an Overview", en *The Economic Journal*, vol. 114, febrero, UK.

Anexo metodológico

La estimación de la elasticidad de importaciones para el conjunto de la economía mexicana, requiere el uso de métodos cointegración. El método de Johansen (1988) permite estimar las distintas relaciones de cointegración que pueden existir en un conjunto de variables por medio de un modelo de vectores autorregresivos (VAR) en el caso de variables no estacionarias.

El procedimiento de Johansen (1988) se basa en estimar un modelo VAR con k rezagos, que permite describir el comportamiento estocástico de los datos y derivar entonces una prueba para analizar la existencia de relaciones de largo plazo entre las variables consideradas. De este modo, el VAR puede representarse como (Johansen, 1995):

$$(6) \quad X_t = A_1 X_{t-1} + \dots + A_k X_{t-k} + u_t$$

donde X_t es un vector de $p \times 1$ dimensiones que incluye a todas las variables relevantes para el modelo y u_t es i.i.d. $N(0, \Sigma)$. La ecuación (6) puede reparametrizarse como un modelo de corrección de errores (Johansen, 1988 y 1995) tal como:

$$(7) \quad \Delta X_t = \sum_{i=1}^{k-1} \Gamma_i \Delta X_{t-i} + \Pi_0 X_{t-1} + u_t$$

donde $\Gamma_i = -1 + A_1 + A_2 + \dots + A_i$, para $i = 1, 2, \dots, k-1$, y $\Pi_0 = I - A_1 - A_2 - \dots - A_k$. En caso de que las variables incluidas inicialmente en el vector X_t sean de orden de integración $I(1)$ entonces las series en ΔX_t son estacionarias, es decir $I(0)$, y por lo tanto el sistema sólo está balanceado cuando $\Pi_0 X_{t-1}$ es $I(0)$. Esta condición se deriva del rango de la matriz Π_0 , es decir, del número de relaciones linealmente independientes y estacionarias. Así, que para probar relaciones de cointegración en el conjunto de variables consideradas se requiere determinar el rango (r) de la matriz Π_0 a través de identificar el número de vectores característicos de Π_0 que son estadísticamente diferentes de cero.

Existen tres posibles casos: a) el rango de Π_0 es completo ($r = p$), que implica que las variables en X_t son estacionarias en niveles; b) la matriz Π_0 es de rango cero ($r = 0$), el modelo VAR debe ser especificado en primeras diferencias y no existen vectores de cointegración; y c) la matriz Π_0 es de rango r , tal que $0 < r < p$, existen r combinaciones linealmente independientes que son estacionarias, que definen a r vectores de cointegración. Si se cumple la condición c), la matriz Π_0 puede descomponerse en dos matrices de orden $p \times r$, conocidas como $\Pi_0 = \alpha\beta'$, donde β' es una matriz compuesta por los vectores de cointegración y α la matriz de ponderaciones que puede ser interpretada como los parámetros que miden la velocidad de ajuste de la corrección de error. Los coeficientes de la matriz α , también permiten identificar las variables exógenas débiles en el sistema (Johansen, 1995), mediante la significancia estadística de los coeficientes de la matriz.

El uso de un modelo VAR que contenga un vector de cointegración y su respectivo vector de ponderaciones, permite resolver el problema de regresiones espurias y el sesgo en los estimadores y hace posible también analizar los supuestos de exogeneidad.



El Estado mexicano y la construcción de una política internacional de comercio

*Teresa Gutiérrez-Haces**

Planteamiento

Determinar la presencia o ausencia de una política internacional de comercio que sea parte integral de las políticas del Estado, de la misma forma que lo son la política económica o la política exterior de un país, es un asunto que hasta la fecha ha sido poco explorado dentro de los análisis sobre el carácter del Estado en México.

En la coyuntura actual, en que el destino de México se vincula cada vez más a la lógica económica y geopolítica de América del Norte, resulta crucial determinar si el Estado mexicano, en las circunstancias actuales, cuenta con un proyecto y con las herramientas necesarias para diseñar una política económica internacional propia, como ha sido el caso de otros países con los que México tiene importantes vínculos, entre los que se encuentran Canadá y los Estados Unidos.

Contar con una política internacional que de modo específico se proponga promover un proyecto económico que forme parte de su presencia internacional y de su quehacer diplomático, es un aspecto que con muy poca frecuencia se propuso llevar a cabo el Estado mexicano antes del decenio de los setenta.

La presencia exterior de México ha tenido momentos sobresalientes gracias a la voluntad política de algunos de sus mandatarios y de sus representantes diplomáticos, pero esta manifestación raramente ha sido el resultado de una política económica internacional integrada al resto del proyecto político del país.

Las circunstancias en que se llevó a cabo el proceso de construcción del Estado-nación determinaron en gran medida que la componente internacional fuera objeto exclusivo del quehacer diplomático tradicional, el cual desde luego estuvo más preocupado inicialmente en enfrentar las guerras de invasión, los empréstitos, el oneroso endeudamiento externo, el pillaje de los recursos

* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.





naturales y la búsqueda del reconocimiento de otros países, que en formular una diplomacia que incluyera de manera orgánica un enfoque económico. Estas circunstancias marcaron profundamente a los constructores de la nación e influyeron en que ésta fuera concebida como una sociedad con un fuerte componente endógeno.

Con frecuencia la política de comercio internacional es confundida con la simple promoción del comercio exterior o la aplicación de estrategias de apertura a la inversión extranjera. También se ha considerado que ésta consiste casi exclusivamente en negociar convenios, acuerdos y tratados internacionales vinculados con el quehacer económico.

Todos estos aspectos son algunos de los ingredientes que conforman un concepto más amplio, el cual abarca aquellas ideas, enfoques y acciones económicas que integran la política internacional de los países y que, por tanto, involucran a gobiernos, instituciones y actores sociales.

Prácticamente no existe ningún país que no considere importante aplicar políticas favorables a la inversión extranjera y a la promoción de sus exportaciones, sin embargo, esto no necesariamente significa que sostiene una política internacional de comercio. Esta política, necesita estar respaldada por un proyecto político interno y como tal, debe ser la expresión internacional del modelo de desarrollo económico predominante en el país.

Una política económica internacional es aquella que en un momento dado es capaz de aglutinar y movilizar a un grupo de países en torno a una idea o una estrategia económica específica, como fue el caso de la estrategia llevada a cabo por el gobierno mexicano que en la década de los años setenta convenció a un número considerable de países sobre la necesidad de presentar un frente común ante las formas de explotación y comercialización que los países desarrollados hacían de sus materias primas.

Otro hecho tangible fue cuando México practicó una política exterior de potencia media participando de manera destacada en el proceso de pacificación de Centroamérica y apoyando la reconstrucción económica de varios de los países del Istmo. Esta política desembocó —entre otros—, en la creación del Pacto de San José, gracias al cual se vendía petróleo a precios subsidiados a esta región.¹

Visto así, la política económica internacional es aquella que en un momento dado es capaz de ejercer un liderazgo sobre asuntos de índole económica; es también aquella que busca hacer trascender su enfoque y por ende, su proyecto económico en los foros internacionales.

¹ Un buen ejemplo de esto es el llamado Acuerdo de San José (1980), en que México y Venezuela acordaron una cuota para el suministro de petróleo de los países centroamericanos y del Caribe. Los primeros beneficiarios fueron Nicaragua, Costa Rica y Jamaica, para el primer año de vigencia y en su segunda etapa fueron incorporados Barbados, El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana. El acuerdo estipulaba que los dos países signatarios aportarían en partes iguales 160 mil barriles diarios, otorgando créditos por el equivalente de un 30% de sus facturas petroleras con un plazo de cinco años y a una tasa de interés de 4% anual. El plazo podía ampliarse a dos años y reducirse a 2% la tasa de interés.



Las formas en que la política internacional de comercio se afirma son muy diversas. Un aspecto que indudablemente ha influido sobre las expresiones tradicionales de dicha política, ha sido el proceso de globalización, el cual indudablemente ha trastocado los mecanismos y las reglas que han regido las relaciones económicas entre las naciones desde la segunda guerra mundial.

Como parte central de este cambio, destaca el comportamiento unilateral de ciertos países o grupo de países, con una hegemonía económica incontestada y en algunos casos de larga data, que aprovechando los efectos producidos por la globalización, llevan a cabo una estrategia agresiva a través de su política internacional.

Esta situación ha provocado que muchos países que enfrentan una considerable asimetría económica frente a las grandes potencias, se sientan compelidos a compartir con éstas sus principios y enfoques sobre el comercio internacional, entre ellos se encuentran México y Canadá.

Este aspecto, resulta particularmente importante si se considera que hasta finales de los años ochenta del siglo anterior, los Estados Unidos consideraban que el GATT era la mejor herramienta para hacer avanzar sus intereses dentro del comercio internacional. Su inclinación por las estrategias multilaterales cambio visiblemente cuando en 1981, el presidente Reagan inició una cruzada unilateral a favor del libre comercio la cual trajo como resultado los acuerdos de libre comercio con Israel (1985) y Canadá (1988), así como posteriormente la negociación del TLCAN (1990) que produjo el primer tratado comercial de carácter trilateral firmado por el gobierno estadounidense.²

El margen de maniobra de la política internacional de comercio de muchos países, se ha visto acotado en los últimos decenios por una conjunción de circunstancias. Una, ya lo mencionamos, ha sido la forma en que el proceso de globalización ha alterado las reglas que prevalecían en el comercio internacional. Otra, muy vinculada con lo anterior, ha sido el proceso de agrupación comercial por regiones de influencia, con la consiguiente segmentación y aparición de frentes económicos que antagonizan al interior de las instituciones multilaterales.

Dentro de este proceso de múltiples facetas, sobresale la consolidación de un pensamiento único con el cual los Estados Unidos se encuentra plenamente identificado.

Ante esto, muchos países han optado por una postura de rendición respecto a la forma en que se han planteado las reglas de la integración, sobre todo si se compara con el periodo de los años sesenta y setentas en que la Comisión Económica para América Latina, junto con muchos de los gobiernos de la región, se inclinaron por favorecer un tipo de integración comercial que incluía una política de industrialización apoyada en la sustitución de importaciones.

En prácticamente todos los países de las Américas —y con ello aludimos también a Canadá—, el proceso de cambio del paradigma económico ha sido muy similar. Se empezó por aplicar políticas de ajuste económico estructurales; y de ahí se pasó a una campaña de convencimiento de los gobiernos en que se

² En el pasado, únicamente se habían suscrito acuerdos comerciales que no requerían recorrer un proceso legislativo como el que exige la aprobación de un tratado.



sostenía que era indispensable cambiar el modelo económico si se quería resolver los problemas más acuciantes derivados de la falta de crecimiento económico. Cuando esto se logró, y la liberalización económica se convirtió en la estrategia más socorrida, los gobiernos consideraron que el siguiente peldaño sería la integración económica, con la salvedad de que en esta oportunidad el eje aglutinador fue los Estados Unidos.

Una consecuencia del proceso descrito anteriormente fue que en gran medida los países se vieron desprovistos de la posibilidad de formular una política internacional de comercio que no estuviera calcada de la dictada no sólo por los Estados Unidos, sino también por otros grupos de países; de ahí que el propósito de este ensayo consista en analizar cual ha sido la política internacional de comercio del Estado en México y evaluar las posibilidades con que se cuenta actualmente para formular una política internacional que refleje un proyecto de Nación.

Este último aspecto resulta particularmente importante frente a la existencia de dos instancias supranacionales como los son el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPA), que en el momento actual expresan la existencia de una política internacional de comercio ajustada a un proyecto geoeconómico específico para América de Norte.

Dentro de este análisis buscamos destacar aquellos mecanismos que por haber sido diseñados de modo trilateral influyen de manera muy especial sobre la política internacional de comercio de estos países, ejerciendo una férrea disciplina sobre los gobiernos por medio de la aplicación puntual de la reglamentación asumida a través de estos instrumentos.

Estas herramientas no sólo han servido para disciplinar a los países que conforman América del Norte, también se encuentran presentes en los acuerdos celebrados con América Latina, buscando con ello hacer prácticamente irreversibles aquellos cambios relacionados con las políticas de ajuste estructural y liberalización económica, aplicadas en los últimos veinte años.

Gracias a esto los tratados y los acuerdos se han convertido en una póliza de garantía para las empresas transnacionales las cuales pueden llevar a cabo sus operaciones gozando de un considerable margen de maniobra que muchas veces funciona aún en contra de los intereses de los propios gobiernos como de la sociedad en general.

Desde este punto de vista cabría interrogarse si cuando hablamos de una política internacional de comercio, efectivamente aludimos a una política de Estado o por el contrario estamos contemplando las manifestaciones de una política internacional de las corporaciones transnacionales gestionada en gran medida por los gobiernos.

Los prolegómenos de la formulación de una política internacional de comercio en México

A mediados de la década de los ochenta se inicia un proceso de cambio en el enfoque y la implementación de la política económica dictada por el Estado mexicano que provoca la caída del modelo de desarrollo que había prevalecido durante más de cincuenta años.



Las consecuencias de este relevo produjeron un violento impacto sobre la estructura de la sociedad mexicana en su conjunto al trastocar la totalidad de las relaciones económicas, sociales y políticas que tradicionalmente la habían sustentado.

La paulatina cancelación del modelo económico basado en el proteccionismo comercial y su sustitución por otro fundamentado en la apertura y la liberalización económica, necesariamente trajo aparejado el reemplazo del paradigma de desarrollo económico que hasta ese momento permanecía vigente gracias al respaldo que le confería el intervencionismo estatal.

Una de las consecuencias de dicho cambio fue el modo en que México se vio catapultado hacia un escenario internacional que en cierta medida le resultaba ajeno. Por aquel entonces, su cosmopolitismo en la arena económica era más bien limitado y su participación en las instituciones internacionales de carácter financiero y comercial era muy restringida.

Hasta 1986 la política económica del gobierno mexicano en lo tocante al comercio internacional, se manifestó generalmente a la defensiva, principalmente frente a las múltiples tentativas de los Estados Unidos que buscaba participar de una u otra forma en el proyecto económico de México como parte de sus objetivos geoeconómicos formulados desde los años cuarenta.³

Debido a esto, desde la segunda guerra mundial, los enfoques económicos que prevalecieron en América del Norte fueron abismales y produjeron enormes diferencias y distanciamientos entre los integrantes de esta región. Canadá y los Estados Unidos compartían una visión económica similar en la cual el multilateralismo y el libre comercio se convirtieron en los puntales sobre los que diseñaron su propia política económica.

Estos principios a su vez inspiraron la organización del nuevo orden internacional. No hay que olvidar que los Estados Unidos y Canadá, fueron los grandes artífices de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), entre otros.⁴

³ Durante la década de los años cuarenta se manifestó una clara voluntad política por parte del gobierno de los Estados Unidos para impulsar, sostener y compartir los proyectos de desarrollo económico de México y Canadá. El grado en que esta participación fue aceptada dependió de la decisión interna de estos países, pero en ningún momento la presencia económica de este país disminuyó. México firmó en 1941 un acuerdo con el gobierno estadounidense que reservaba a este país la venta exclusiva del conjunto de la producción de materiales estratégicos y fibras duras por un periodo de dieciocho meses. A este contrato le siguió la negociación de un acuerdo comercial que tuvo vigencia de 1942 a 1950, en este convenio el sector manufacturero y el petróleo fueron protegidos por los negociadores mexicanos.

⁴ El GATT fue concebido principalmente por los Estados Unidos y secundado por Canadá, Bélgica, Francia, Holanda, Luxemburgo y el Reino Unido; como un tratado internacional bajo la forma de un acuerdo comercial multilateral. El GATT se concibió legalmente como un acuerdo que permitiría al presidente de los Estados Unidos instrumentarlo administrativamente sin tener la necesidad de contar con la aprobación del Senado estadounidense para ratificarlo por medio del *Trade Agreement Act*. México no suscribió el GATT por las mismas razones que no había avalado la Carta de la Habana, ambos ponían en peligro el proyecto de desarrollo vigente en aquel momento.



No bastando con esto, el gobierno de Canadá optó por un modelo de desarrollo económico que daba prioridad a una política de pleno empleo y de crecimiento económico, gracias a una calculada vinculación con el proyecto económico estadounidense.

Rodeado por un ámbito geográfico inconmensurable en términos de extensión física y riquezas naturales; con una población escasa, diseminada a lo largo de la frontera con los Estados Unidos y carente de una visión nacionalista sobre la propiedad y la explotación de los recursos naturales; el Estado en Canadá, no tuvo empacho en aplicar una política de puertas abiertas al capital estadounidense y hacerlo copartícipe principal de su proyecto de desarrollo.

En muy pocos años los recursos naturales y el sector manufacturero se convirtieron en el coto exclusivo de las corporaciones americanas. Este proceso desencadenó con los años una integración de facto entre ambas economías que no tuvo parangón con otros países.

Mientras esto ocurría el gobierno mexicano reiteradamente sostuvo una posición diametralmente opuesta a la de sus vecinos, al inclinarse por un modelo de desarrollo cerrado, que apostaba a lograr el crecimiento económico en base al proteccionismo arancelario con el propósito de favorecer la consolidación del proyecto de industrialización del país.

Este hecho, se tradujo en un contundente rechazo a las doctrinas librecambistas enarboladas no solamente por sus vecinos del Norte, sino también por todos aquellos países que suscribían las reglas acordadas dentro del GATT.

Visto así, el orden económico mundial rápidamente se dividió entre aquellos países que avalaban los principios del GATT y los que abiertamente preferían optar por un modelo de desarrollo económico que rechazaba estar sujeto a los imperativos establecidos por el libre comercio.

Este último aspecto explica en gran medida las razones políticas que provocaron la relativa participación de México en la reestructuración del orden económico mundial. Los intereses del Estado mexicano poco coincidían con los que prevalecían entre las grandes potencias y los Estados Unidos en particular se habían convertido en un encarnizado promotor del libre comercio haciendo de éste, el objetivo central de una cruzada contra las políticas proteccionistas de países como México.

El hecho de que Canadá y los Estados Unidos llevaran a cabo proyectos de desarrollo económico coincidentes, mientras México optaba por un enfoque económico que desde sus cimientos discrepaba del de sus vecinos, provocó que mientras los Estados Unidos y Canadá veían en la formulación de una política económica internacional una razón de Estado;⁵ México se inclinara por el fortaleci-

⁵ A lo largo de este análisis mencionaremos casi indistintamente política internacional de comercio, política económica internacional y política económica exterior, para describir aquellas acciones económicas y comerciales que forman parte de la política internacional de los países. La especificidad de dicha política requiere de una estructura burocrática específica dentro del conjunto del aparato de Estado. En algunos países la política económica exterior se ejerce por medio de una estructura independiente de los ministerios o secretarías de estado que tradicionalmente se ocupan de los asuntos económicos y diplomáticos. En otros casos, el ministerio o secretaría de relaciones exteriores se divide in-





miento de una política económica endógena que no le exigía la formulación puntual de principios y estrategias que sustentaran una política internacional de comercio similar a la de sus vecinos.⁶

En lugar de esto el Estado mexicano otorgó una importancia considerable a los aspectos políticos y reivindicativos de su proyecto de desarrollo económico y construyó importantes alianzas con muchos de los países de América Latina que compartían un enfoque económico similar.

Como una consecuencia de esto, el gobierno mexicano confirió un mayor peso a la consolidación de su presencia en la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) por encima de su posible participación como miembro oficial del GATT.

Dentro de la óptica del gobierno mexicano la instancia institucional que mejor contemplaba los asuntos de comercio y desarrollo dentro de la Organización de las Naciones Unidas era la UNCTAD, por ser ésta la expresión institucional más genuina, tanto de los intereses de los países en vías de desarrollo, como de los subdesarrollados.

Para muchos países y entre ellos México, el GATT no era más que un acuerdo internacional que reemplazaba una iniciativa abortada que había intentado crear la Organización Internacional de Comercio.⁷

ternamente en dos ramas: política exterior y política internacional de comercio. En la Secretaría de Relaciones Exteriores de México hubo un intento por integrar a las tareas tradicionales de la cancillería las de la política económica internacional durante la primera etapa de la presidencia de Vicente Fox, con la salida del secretario Castañeda este intento fue revertido. En Canadá desde el mandato del primer ministro Trudeau se incluyó la perspectiva económica como parte central de la política internacional del país, el Ministerio de Asuntos Exteriores ha sufrido importantes transformaciones bajo esta óptica, hasta hace poco se denominaba Ministerio de Asuntos Externos y Comercio Internacional. En Estados Unidos la política de comercio internacional esta en manos del Departamento de Estado; el Departamento de Comercio; la Comisión Internacional de Comercio (USITC) y la Oficina del Representante de Comercio. También participan en la formulación de esta política el National Security Council y el Council of Economic Advisors

⁶ Durante décadas, la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones en México fue vista con desconfianza por el gobierno estadounidense que consideraba que la libertad de comercio entre los países era una suerte de democracia económica que todos los integrantes del mundo libre debían practicar. Las presiones dirigidas a revertir el proteccionismo comercial, no sólo de México, sino también del resto de América Latina fueron continuas durante años. Aunado a esto, el surgimiento de los procesos de integración regional a partir de los años sesenta, mal enquistó aún más al gobierno americano. Sin embargo, muchas de las empresas estadounidenses, consideraron una gran oportunidad trasladar parte de su producción a México y producir para un mercado protegido y por lo tanto cautivo.

⁷ La OIC fue una propuesta promovida por el gobierno de Washington. Este proyecto fue el trabajo conjunto de diversas agencias, comités y departamentos de gobierno reunidos en Washington entre 1943 y 1945. Muchos de los países que participaron en el lanzamiento de la OIC, especialmente los latinoamericanos, estaban menos interesados que Estados Unidos en la liberalización comercial a escala internacional y se preocuparon por el impacto que la reglamentación de la OIC produciría sobre sus economías. La OIC nunca llegó a concretarse; fue rechazada durante la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo llevada a cabo en La Habana (1947-1948), en su lugar nació el GATT como un acuerdo general que retomó todos los aspectos concernientes a la liberalización comercial propuestos por la OIC y pospuso para otras futuras negociaciones los controles a las importaciones, los *cartels* y la inversión extranjera.





El rechazo al libre comercio, en muy pocos años agrupó a diversos países que consideraban atentatoria dicha política, sobre todo porque consideraban que ponía en peligro sus proyectos de desarrollo.

Desde un principio se asumió que ninguna estrategia de desarrollo podría tener éxito sin la ayuda del Estado, así que muy pronto dentro de las discusiones que se sostuvieron en torno a la regulación del comercio internacional, destacaron aquellas que buscaban definir la participación del Estado.

El caso que mejor ilustra este aspecto es sin lugar a duda, la lucha que emprendieron la mayoría de los países del Tercer Mundo, y en particular los latinoamericanos a partir del momento en que la reglamentación del GATT fue establecida. Estos países, objetaron la ausencia de un capítulo que reconociera la importancia del papel del Estado como promotor del desarrollo económico, así como el reconocimiento explícito de las asimetrías económicas entre los países y el derecho a un trato recíproco exento de discriminación.

Estos reclamos, finalmente fueron considerados y quedaron plasmados en el capítulo XVIII de la reglamentación del GATT,⁸ de la misma manera que en el capítulo XVII se hablaba de las empresas comerciales del Estado. Tales logros, dieron un margen de acción considerable a aquellos países que buscaban consolidar una estrategia de desarrollo basada en la rectoría del Estado y en el manejo de los recursos naturales a través de las empresas comerciales estatales.

Ello también implicó que durante cerca de cincuenta años el modelo de desarrollo imperante, vinculado obviamente al proyecto político del Estado mexicano, otorgara en mayor o menor grado, un enorme peso a las políticas proteccionistas y que por ende prestara poco interés a la construcción de una política internacional de comercio como la que existía en otros países, entre ellos, en dos de los tres países integrantes de América del Norte.

Durante décadas la vinculación de México a las corrientes del comercio internacional se llevó a cabo sin contar con una verdadera política de Estado que justificara las acciones internacionales de México o que diseñara una estrategia de comercio internacional articulada al proyecto nacional. Basta con analizar lo limitado que era el comercio exterior de México durante estos años para entender la *quasi* ausencia de objetivos gubernamentales claros en esta esfera. El siguiente cuadro ofrece una lectura de conjunto que corresponde cronológicamente a dos sexenios presidenciales, el de Luis Echeverría y el de José López Portillo. En este puede observarse la forma en que las exportaciones petroleras fueron evolucionando a lo largo de doce años y cómo estas desplazaron a las exportaciones de otros sectores, par-

⁸ El párrafo tres del artículo XVIII del GATT dice textualmente: "las partes contratantes reconocen además que puede ser necesario con objeto de ejecutar sus programas y de aplicar sus políticas de desarrollo económico tendientes al aumento de vida general de su población, adoptar medidas de protección o de otra clase que influyan en las importaciones... Por consiguiente, están de acuerdo en que deben preverse facilidades suplementarias que les permitan: a) mantener en la estructura de sus aranceles aduaneros una elasticidad suficiente para que puedan conceder la protección arancelaria que requiere la creación de una determinada rama de la producción; b) establecer restricciones cuantitativas destinadas a proteger el equilibrio de su balanza de pagos de manera que se tenga plenamente en cuenta el nivel elevado y estable de la demanda de importaciones que puede originar la ejecución de sus programas de desarrollo económico".



ticularmente al primario. Este aspecto resulta de modo particular revelador pues demuestra cómo el gobierno mexicano optó por la salida más fácil al dejar que el petróleo se convirtiera en prácticamente el único producto de exportación sin que este auge redundara en una política integral que reactivara a los sectores económicos más vulnerables. Durante esos doce años se desperdició la oportunidad de consolidar la posibilidad de que México prolongara en el largo plazo su carácter de potencia media y con ello la posibilidad de formular una política económica internacional de primera línea.

Sin duda el modelo de desarrollo proteccionista influyó profundamente sobre los diversos gobiernos en México, los cuales consideraron de manera muy limitada la necesidad de formular una política internacional de comercio *ad hoc*, como bien había sido el caso de su política exterior. El lema juarista que servía de faro a la diplomacia mexicana: "el respeto al derecho ajeno es la paz", influyó profundamente sobre los dictados diplomáticos del Estado en México, pero resultó ser un freno a la participación de México en el ámbito económico internacional.

El celo del Estado mexicano en lo tocante al buen funcionamiento del modelo de desarrollo, junto con una considerable dosis de nacionalismo económico, lo llevó a considerar que su prioridad consistía en la consolidación interna de su proyecto económico y que la componente internacional sólo debía ser considerada para reforzar su nacionalismo.

Esta circunstancia funcionó como una constante entre 1941 y 1986; el Estado mexicano, demostró con los hechos ser más proclive a impulsar su comercio exterior sin la necesidad de vincularse contractualmente con aquellos países de los que se encontraba más cercano como era el caso de los Estados Unidos. Después del tratado de comercio celebrado entre México y este país en 1942, no se negoció ningún otro acuerdo con este país hasta 1987.⁹

En lo tocante a América Latina, únicamente hasta el año de 1962 el gobierno mexicano suscribió un acuerdo comercial al ingresar a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y quince años después negoció el primer Acuerdo Marco de Cooperación con la Comunidad Económica Europea e ingreso al Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Posteriormente México pasó a ser miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980. El siguiente cuadro busca exponer de manera gráfica algunos aspectos que reflejan con claridad el enfoque predominante del gobierno mexicano en lo tocante a implementar una estrategia comercial de alcance internacional hasta me-

⁹ Con la derogación del tratado comercial de 1942, México recuperó su libertad cambiaria y comercial. A partir de 1952 se reafirmó la aplicación de los lineamientos de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal, (diciembre de 1950) en materia económica, por la cual, entre otros, el Ejecutivo estaba facultado para imponer restricciones a las importaciones y/o a las exportaciones; determinar la forma en que debía realizarse la distribución de artículos importados escasos; estableciendo prioridades para atender las demandas preferentes por razones de interés general; asimismo, se estipuló que los productos estaban obligados a satisfacer primero la demanda del consumo nacional, antes de efectuar exportaciones; por último, esta ley tenía como propósito que la política arancelaria continuara utilizándose para facilitar la adquisición de productos necesarios al desarrollo económico del país, como era el caso de los bienes de capital y las materias primas industriales, e impedir la exagerada importación de artículos de lujo.

Cuadro 1

México: distribución de las exportaciones por actividad económica de origen, 1970-1981
(porcentajes)

| Período | Total (millones de pesos) | Agricultura y Silvicultura | Ganadería | Pesca | Industria extractiva | Petróleo y sus derivados | Industria manufacturera |
|---------|---------------------------------|-------------------------------|-----------|-------|-------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 1970 | 17 162.0 | 35.3 | 2.2 | 0.1 | 7.0 | 2.8 | 52.6 |
| 1971 | 18 420.8 | 28.8 | 5.1 | 0.1 | 6.8 | 2.2 | 57 |
| 1972 | 20 926.5 | 30.7 | 7.0 | 0.2 | 6.6 | 1.3 | 54.2 |
| 1973 | 25 880.8 | 30.7 | 4.4 | 0.1 | 5.6 | 1.3 | 57.9 |
| 1974 | 35 624.6 | 21.8 | 2.0 | 0.1 | 6.9 | 4.4 | 64.8 |
| 1975 | 35 762.9 | 23.5 | 1.0 | 0.1 | 6.1 | 16.3 | 53 |
| 1976 | 51 905.4 | 28.9 | 2.3 | 0.1 | 5.5 | 16.6 | 46.6 |
| 1977 | 94 425.5 | 26.1 | 1.8 | 0.1 | 4.3 | 24.4 | 43.3 |
| 1978 | 140 533.3 | 20.4 | 2.7 | 0.1 | 3.9 | 29.4 | 43.5 |
| 1979 | 200 646.5 | 18.7 | 1.4 | 0.1 | 3.6 | 43.9 | 32.3 |
| 1980 | 351 324.0 | 9.5 | 0.6 | 0.1 | 3.2 | 67.3 | 19.3 |
| 1981 | 475 057.5 | 7.0 | 0.5 | n.s. | 3.5 | 74.5 | 14.5 |

Fuente: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, México, 1984: 262.

Cuadro 2

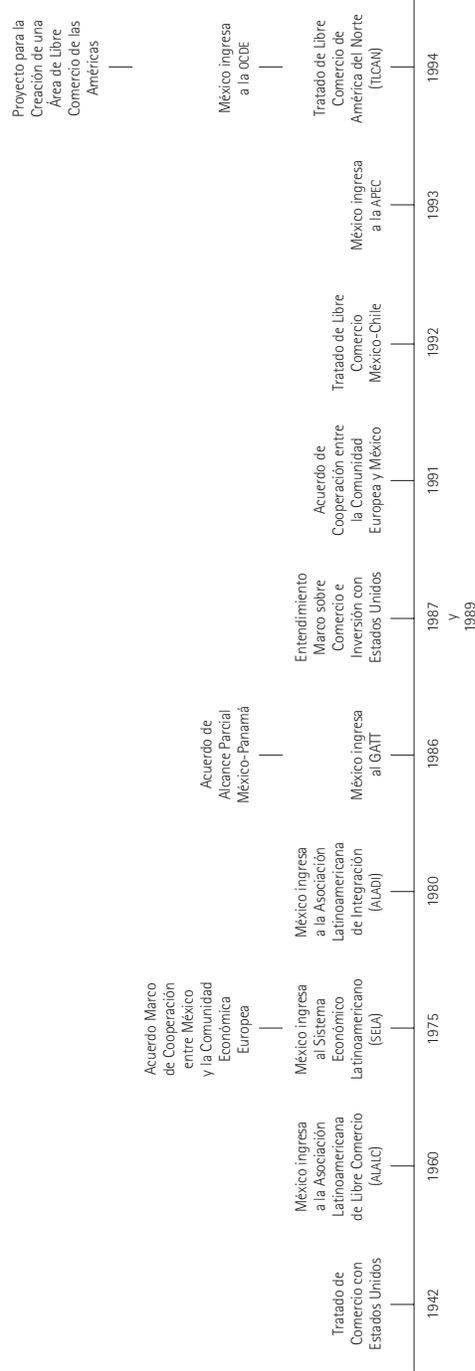
Valor del comercio exterior 1970-1982
(millones de dólares)

| Año | Importación | Exportación | Saldo |
|------|-------------|-------------|----------|
| 1970 | 2 500.5 | 1 289.6 | -1 210.9 |
| 1971 | 2 423.6 | 1 365.6 | -1 058.0 |
| 1972 | 2 963.7 | 1 666.4 | -1 297.3 |
| 1973 | 4 165.7 | 2 071.7 | -2 094.0 |
| 1974 | 6 545.1 | 2 853.2 | -3 691.9 |
| 1975 | 7 128.8 | 3 062.4 | -4 066.4 |
| 1976 | 6 679.7 | 3 655.5 | -3 024.2 |
| 1977 | 6 022.5 | 4 649.8 | -1 372.7 |
| 1978 | 8 336.5 | 6 063.1 | -2 273.4 |
| 1979 | 11 979.7 1 | 8 817.7 | -3 162.0 |
| 1980 | 18 832.3 | 15 134.0 | -3 698.3 |
| 1981 | 23 926.6 | 19 419.6 | -4 510.0 |
| 1982 | 14 437.0 | 23 314.0 | 6 972.7 |

1. Desde 1979 son importaciones totales (FOB), no incluye fletes y seguros.

Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, t. II, México, 1994: 800.

Cuadro 3
Evolución de las relaciones comerciales internacionales de México 1942-1994



Fuente: Gutiérrez Haces, M. Teresa, "La Continentalisation du Mexique et du Canada dans l'Amérique du Nord. Libre-échange et intégration", tesis de doctorado, Université de la Sorbonne Nouvelle-Paris III, Paris, Francia, 2005: 137-138.



diados de los años ochenta y como, posteriormente con la instauración de un modelo económico más abierto la actividad internacional se vio reflejada en el crecimiento exponencial de diversos acuerdos, convenios y tratados que paulatinamente dejaron de contentarse con ser comerciales y empezaron a introducir nuevos aspectos como la inversión.

Un aspecto que particularmente influyó sobre el comportamiento internacional del Estado mexicano fue el hecho de que aunque formara parte de una comunidad de intereses exclusivamente latinoamericanos, en términos prácticos su comercio exterior era poco diversificado tanto respecto al origen de sus exportaciones, como a su destino geográfico.

México podía ser parte de una comunidad epistémica latinoamericana, ejercer con relativa frecuencia un liderazgo y hasta organizar de manera exitosa un frente común alrededor de determinadas reivindicaciones, pero sus intereses económicos siempre han tendido a concentrarse hacia el norte de su frontera, como lo establece el siguiente cuadro, el cual refleja una tendencia de largo aliento —con ciertas bajas y altas—, pero que finalmente no ha perdido su primacía frente a otros países.

Un factor que indudablemente explica la cautela con que el gobierno mexicano se movía en el ámbito económico multilateral fue su fuerte adhesión a un determinado modelo de desarrollo, lo cual lo acercaba a algunos otros países que compartían su credo —principalmente los latinoamericanos—, y lo excluía del círculo de países que habían optado por un modelo menos proteccionista y por ende más liberal. Aunado a esto habría que mencionar que el hecho de que en dos ocasiones el gobierno mexicano se había negado a adherirse al GATT (1948 y 1988) agudizó el aislamiento que en gran medida se había auto impuesto.

Esporádicamente algunos presidentes como fue el caso de Adolfo López Mateos (1958-1964); Luis Echeverría (1971-1976) y José López Portillo (1977-1988), intentaron promover económicamente a México en la arena internacional. En particular Echeverría llegó más lejos en la promoción de una política económica internacional al posicionarse temporalmente, en el ámbito de los foros multilaterales como el abanderado de una propuesta económica importante que entre otros produjo la *Carta de derechos y deberes económicos de los Estados* presentada en la tercera reunión de la UNCTAD celebrada en Chile en 1973.¹⁰ Por su parte, López Portillo contó con una oportunidad única durante su gobierno. El descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo lo alentó a llevar a cabo una

¹⁰ Además de las reivindicaciones en torno al uso de los recursos naturales, el presidente Echeverría promovió en los foros multilaterales la racionalización en la utilización y exportación de las materias primas; el trato preferencial para la transferencia de tecnología hacia los países en vías de desarrollo; una mayor responsabilidad en el uso de las fuentes de energía y la creación de empresas multinacionales integradas por países en vías de desarrollo. Junto con el gobierno de Venezuela, creó el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Durante su sexenio, se llevó a cabo una reorganización del servicio exterior, se aumentó el número de embajadores y diplomáticos con formación económica; se impulsó una mayor vinculación entre las embajadas, los consulados, las representaciones comerciales y una nueva burocracia gubernamental vinculada con los asuntos económicos y comerciales. Asimismo, se llevó a cabo un acelerado proceso de reestructuración económica en consonancia con importantes cambios en la política comercial de México en el exterior.



Cuadro 4

Distribución geográfica del comercio exterior de México (exportaciones–importaciones)
(en millones de dólares)

| País | 1960 | | 1965 | | 1970 | | 1975 | |
|----------------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|------|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % |
| Total | 1 925.1 | 100.0 | 2 558.9 | 100.0 | 3 411.4 | 100.0 | 9 295.5 | 100 |
| Estados Unidos | 1 387.5 | 72.1 | 1 650.8 | 64.5 | 2 173.8 | 63.7 | 5 736.9 | 61.7 |
| CEE* | 204.5 | 10.6 | 368.1 | 14.4 | 543.1 | 15.9 | 1 349.3 | 14.5 |
| ALALC** | 13.1 | 0.7 | 73.9 | 2.9 | 156.4 | 4.6 | 679.8 | 7.3 |
| Japón | 75.1 | 3.9 | 120.4 | 4.7 | 154.9 | 4.5 | 407.5 | 4.4 |
| AELC*** | 125.1 | 6.5 | 88 | 3.4 | 144 | 4.2 | 232.5 | 2.5 |
| Canadá | 40.7 | 2.1 | 47 | 1.8 | 61.5 | 1.8 | 189.1 | 2 |
| MCC**** | 23.1 | 1.2 | 15.6 | 0.6 | 24 | 0.7 | 100.4 | 1 |
| Resto Mundo | 56 | 2.9 | 195.1 | 7.7 | 153.7 | 4.5 | 600 | 6.6 |

* Alemania Federal, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Italia, Irlanda, Luxemburgo y Gran Bretaña.

** Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

*** Austria, Noruega, Portugal, Suecia, y Suiza.

**** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua

Fuente: México 1976, Facts/Figures/Trends, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. 1976.

política internacional de potencia media; sin embargo este intento duró muy poco debido a la aparición de la crisis económica de 1982.

Durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1983–1988), el país ingresó formalmente como miembro pleno al GATT y el gobierno consideró que la política internacional de comercio oficial debía ser formulada en concordancia con los principios del GATT y posteriormente de la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como en conformidad con las políticas de ajuste estructural dictadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

A partir de 1986 las políticas públicas del gobierno mexicano, independientemente del partido político que se encontrara gobernando, impulsaron una política internacional de comercio anclada en los principios y prácticas derivadas de las negociaciones y acuerdos internacionales, dentro de los cuales, la reglamentación del TLCAN, ha tenido prioridad.

El gobierno se ha contentado con llevar a cabo una estrategia comercial enfocada exclusivamente a este aspecto, produciendo con ello un modelo económico híbrido en el cual el proyecto de desarrollo nacional empieza y termina en las estrategias de promoción del comercio exterior.

Reducir la política internacional de comercio a la rubricación de acuerdos económicos de limitada naturaleza, entraña obviamente un buen número de debilidades. Una de ellas es el agotamiento de contrapartes comerciales potenciales con las que se pueda negociar un entendimiento comercial



que aporte realmente un beneficio al país. La existencia de más de treinta acuerdos económicos de diversa índole, que reflejan la preponderancia de un criterio cuantitativo por encima de lo selectivo, sólo ha traído como resultado tangible la existencia de una balanza comercial deficitaria con muchas de sus contrapartes.

Uno de los más visibles obstáculos que ha debido enfrentar el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006), ha sido dar un seguimiento puntual al comportamiento de los acuerdos económicos hasta ahora instrumentados y diseñar en consecuencia una política comercial que se ocupe de darles mayor dinamismo corrigiendo aquellos cuellos de botella que se han manifestado en el proceso.

Este aspecto ha sido un tropiezo importante que se ha reflejado negativamente en la balanza comercial de México. Países de mediana talla como Costa Rica, han logrado revertir la correlación de fuerzas inicial y actualmente está obteniendo mejor provecho del acuerdo con México, logrando en años recientes un superávit.

Sin embargo lo anterior no representa el escollo más serio que enfrenta actualmente la estrategia internacional de México. Indudablemente más grave es el hacer compatible sus intereses económicos con los de la agenda de los Estados Unidos sin sacrificar la componente social del proyecto interno.

Después de doce años de vigencia del TLCAN, los efectos negativos son mucho más visibles que en sus inicios. Los gobiernos de los tres países signatarios se han negado a abrir el tratado y llevar a cabo una renegociación, pese a las múltiples protestas de los sectores más dañados, lo que representa una clara señal de que los tratados finalmente obedecen a una lógica bastante alejada de lo que la sociedad requiere.

Un hecho, que posiblemente podría pasar desapercibido en la coyuntura actual, dado que las preocupaciones políticas del momento son las elecciones presidenciales en México (2006), es que el instrumento de política comercial internacional más importante para el país, el TLCAN, ha llegado a su duodécimo año de aplicación y que en escasos tres años, en concordancia con las estipulaciones contenidas en el tratado, este llegará a su fin. Sin embargo, aunque la desgravación arancelaria prevista, supuestamente llegará a su culminación después de un proceso de liberalización de quince años, esto no significa que los mecanismos de solución de controversias tocantes a los aspectos comerciales y la inversión no desaparecerán. En suma, las instancias de coerción y de penalización seguirán funcionando para proteger los intereses de las corporaciones transnacionales, como demuestra la lista de las demandas hechas por las empresas en contra de los gobiernos dentro del capítulo XI contenido en el TLCAN.

Este aspecto ha desatado un proceso paralelo a la instrumentalización del TLCAN que tiene como propósito corregir y añadir aquellos aspectos que resultan ser de particular importancia para alguna de las contrapartes. En este sentido la propuesta de diversos cambios incorporados en el documento conocido como *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)* avalada por los tres mandatarios en marzo del 2005, representa sin lugar a dudas la expresión más acabada de un





TLCAN ampliado que por las características de su negociación escapa prácticamente a un proceso de rendimiento de cuentas.

El carácter del Estado bajo un modelo de desarrollo libre-cambista

En años recientes un gran número de analistas tanto políticos como económicos, han sostenido que con el cambio en el paradigma del modelo de desarrollo y el avance de los procesos de integración regional, el papel rector del Estado ha tendido a debilitarse.

Diversos autores sostienen que las nuevas formas de acción colectiva dentro de los países, así como las diferentes formas de autoridad económica internacional, rebasan el margen de maniobra de los estados, pero esto no significa que el Estado como tal esté en proceso de desaparición.

Si bien muchas de las prácticas estatales vinculadas con el anterior paradigma de desarrollo, han entrado en un proceso acelerado de extinción, también es cierto que el modelo económico vigente, necesita tanto, o quizás más, del respaldo y la intervención del Estado para lograr la buena consecución de sus fines, por lo que sería inexacto considerar que el Estado como tal se encamine a su desaparición.

Durante los últimos veinte años se ha llevado a cabo un proceso de transición entre una política económica proteccionista y la imposición de un modelo neoliberal mal regulada, que no sólo ha buscado hacer irreversible la imposición del modelo sino también asignar al Estado un nuevo papel dentro de dicho proyecto. Para esto ha sido necesario deshacer parte del tejido social que sustentaba al Estado sin que por ello se haya creado uno de reemplazo.

Los análisis y ensayos que sostenían la pérdida de poder del Estado y su inminente desaparición frente al poder del mercado fallaron. El modelo neoliberal ha demostrado que necesita ser respaldado por una fuerte intervención del Estado, que entre otros, se consagre a mantener aquellas condiciones económicas y políticas que contribuyan a consolidar el proyecto.

Esto necesariamente nos lleva a interrogarnos sobre el futuro de una política internacional de comercio en donde el Estado asuma nuevas tareas, entre las cuales se encuentra la de actuar como el facilitador de un proyecto que da la prioridad a los intereses de las corporaciones vinculadas al modelo vigente.

Al inicio de este ensayo mencionamos que la validez de una política internacional de comercio reside en el grado de vinculación que sostiene con el proyecto económico interno. Sin embargo, muchas veces ocurre que tal proyecto no necesariamente cuenta con un respaldo social amplio debido a la desigualdad de sus efectos redistributivos.

Todo parece indicar que en la coyuntura actual se puede promover una política internacional de comercio sin que ésta genuinamente refleje los intereses de la sociedad. Este es el caso de México; pocas veces el país ha contado con tanto reconocimiento internacional como ocurrió cuando la política internacional de México se enfocó a la negociación e implementación del TLCAN, y sin embargo, pocas veces también, la población ha considerado que un proyecto le ha aportado tan poco a sus vidas.



También afirmamos que una política internacional de comercio es aquella capaz de generar un consenso internacional en torno a ciertas ideas y lograr que otros países las hagan suyas. Sin embargo, los hechos han demostrado que ciertas ideas pueden gozar de un considerable éxito internacional y constituir a la vez un verdadero fracaso nacional. Este sería el caso del libre comercio contemporáneo que ha sido aplicado a ultranza y desprovisto de un equilibrio entre los intereses de los estados y los individuos.

En los últimos diez años, la violencia de las protestas que han acompañado a cada una de las reuniones organizadas por las instituciones económicas internacionales ha exhibido los límites de una política económica internacional excluyente y demostrado el grado de coerción que los gobiernos deben ejercer para imponer el modelo.

Las cosas no siempre fueron así. Un repaso por la historia del comercio y las instituciones internacionales arrojan una versión menos negativa de lo que en ciertos momentos fue una política de comercio internacional sustentada y para que esto vuelva a ocurrir se necesita que los estados dejen de aplicar una política económica a contracorriente de la sociedad.

El Estado mexicano tiene ante sí la oportunidad de revertir los aspectos más negativos de la estrategia económica actual, para ello será necesario recuperar una visión de Estado más comprometida con la construcción de un país que en el momento actual ha perdido sus referentes, aquellos con los que México contó en el pasado y le permitió consolidar un proyecto nacional.

Bibliografía

- Arellano García, Carlos, 1980, *La diplomacia y el comercio internacional*, México, Miguel Ángel Porrúa Editores.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, 1976, *Mexico 1976 Facts/Figures/Trends*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Carron de la Carrière, Guy, 1998, *La Diplomatie Économique: Le Diplomatie et le Marché*, París, Económica.
- Falk, Pamela y Blanca Torres, 1989, *La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México.
- Gutiérrez Haces, M. Teresa, 1992, "Del GATT al Tratado de Libre Comercio: Algunas consideraciones sobre el Acuerdo Trilateral Canadá-Estados Unidos-México", en *El Tratado de Libre Comercio. Entre el viejo y el nuevo orden*, Barbara Driscoll y Mónica Gambill (eds.), México, Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos, UNAM, pp. 17-33.
- , 1993, "L'État Mexicain et les États-Unis: Du Protectionnisme au Libre Commerce", en *Le Mexique a l'Aube du Troisième Millénaire*, Jean Revel-Mouroz y Marie-France Prévôt Schapira (eds.), París, IHEAL.
- , 1994, "L'Accord de Libre-échange Nord-américain: Les Contraintes de la Transition et la Réforme de l'État au Mexique", en *L'Amérique du nord et l'Europe Communautaire: Intégration Économique, Intégration Sociale?*, Dorval Brunelle y Christian Deblock (coords.), Canadá, Presses de l'Université du Québec, pp. 97-106.



Teresa Gutiérrez-Haces

- , 2004, "La inversión extranjera directa en el TLCAN", en *EconomíaUNAM*, núm. 3, pp. 30-52.
- Gutiérrez Haces, 2004, "The Rise and fall of an "Organized Fantasy": The Negotiations of Status as Periphery and Semi-periphery by Mexico and Latin America", en *Governing under Stress: Middle Power and the challenge of Globalization*, Marjorie Griffin Cohen y Stephen Clarkson, Canadá, Zed Press, pp. 70-89.
- Malpica, Luis, 1988, *¿Qué es el GATT?*, México, Grijalbo.
- Rico, Carlos, 2000, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, t. VIII: Hacia la globalización, México, Senado de la República.
- Secretaría de Economía, 2005, *Alianza para la seguridad y la prosperidad de América del Norte, reporte a los mandatarios*, México, Secretaría de Economía, junio.
- Suárez, Luis, 1979, *Echeverría rompe el silencio vendaval del sistema*, México, Grijalbo.
- Torres, Blanca, 1979, "México en la Segunda Guerra Mundial", en *Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952*, núm. 19.





Segunda sección

Marco constitucional para el desarrollo económico



Construir un Estado de derecho

Jaime Cárdenas*

Se dice que el Estado de derecho no designa ninguna realidad sino un ideal, el ideal de las instituciones públicas sometidas a las leyes igual que los gobernados. El Estado de derecho no ha existido nunca como obra ya dada y tampoco, jamás, de una vez para siempre. Es una vara de medir ideal de las actuaciones de las instituciones públicas, de las personas que las rigen, respecto del acatamiento de las leyes, excluye que se pueda predicar de forma descriptiva de ninguno de los estados existentes. Es un ideal regulativo según la expresión kantiana que debe guiar la orientación de las normas, instituciones, conductas, interpretaciones y argumentaciones de la autoridad.¹

Existen modelos diversos de Estado de derecho, dependiendo de la profundidad que se quiera dar al concepto. Sin embargo, existen categorías básicas o iniciales que no se pueden perder de vista, entre ellas se destacan: la limitación y control del poder, su origen en la soberanía popular y, su destino, los derechos fundamentales. De acuerdo a la amplitud y contenido de los elementos del Estado de derecho, éste será más o menos apto para promover derechos humanos y limitar al poder. Como desde hace tiempo se dijo, Estado de derecho no implica sólo que el Estado produzca y tenga leyes o normas,² pues un Estado dedicado a la producción normativa, sin límites al poder, sin base en la soberanía y sin derechos humanos, no es un Estado de derecho. La experiencia histórica del autoritarismo y del totalitarismo así lo demuestra. La pura legalidad no implica que haya Estado de derecho.

Hoy estamos viendo surgir un nuevo tipo o modelo de Estado de derecho. Menos interventor más regulador. La crisis del Estado del bienestar ha orientado a un replanteamiento de todo el esquema. Nuevos factores ponen en riesgo la supervivencia del mismo Estado. Es evidente que la crisis de

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Juan Ramón Capella, "La Constitución tácita", en *Las sombras del sistema constitucional español*, Trotta, Madrid, 2003, p. 39.

² Elías Díaz, "Estado de derecho y legitimidad democrática", en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vazquez (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, UNAM, ITAM, Siglo XXI editores, México, 2002, p. 64.

la soberanía por el impacto de la globalización obliga a repensar temas como la necesidad de un constitucionalismo mundial,³ también la sociedad se fragmenta cada vez más y es importante plantearla en términos multiculturales o pluriétnicos, minorías más activas exigen la garantía de sus derechos, los medios de comunicación electrónica intentan suplantar la esfera pública participativa y deliberativa que se pudo ir construyendo paulatinamente en las etapas previas, aunque nunca se haya logrado concluir esa tarea, la Constitución adquiere un rango normativo desconocido hasta entonces y, se entiende que el imperio es sobre todo de los derechos, más que de la ley. Sin lugar a dudas, este tipo nuevo de Estado tiene un garante, no en el legislador del siglo XIX, o el administrador público de buena parte del XX, sino en el juez constitucional. En el nuevo Estado constitucional de derecho se replantea la noción de democracia basada exclusivamente en la noción de regla de las mayorías y se insiste en el papel limitador y de control al poder que ejercer unos derechos fundamentales garantizados por el juez constitucional, muchas de las categorías jurídicas tradicionales se reformulan, tales como la legalidad, la división de poderes, el control de la constitucionalidad, la estatalidad y la coactividad del derecho. De la interpretación de las normas se pasa a la argumentación y de aquí a la hermenéutica.⁴

Los elementos más básicos de todo Estado de derecho como institucionalización jurídica de la democracia implicarían: 1) principio de legalidad que entraña la actuación del gobernante sometida a la ley; en nuestra época habría que agregar que sobre todo a la ley suprema, la Constitución; 2) la ley debe ser producto de la libre participación y representación de los integrantes del grupo social, o sea, por medio de la voluntad de todos, lo que exige correctivos muy fuertes a la democracia representativa para lograrlo; 3) la principal ley es la Constitución. La validez jurídica se determina desde la Constitución por lo que los mecanismos de control constitucional deben funcionar efectivamente para lograr ese propósito; 4) división del poder, tanto vertical como horizontal, pues el Estado de derecho es incompatible con cualquier esquema de concentración de poder, por lo que la descentralización del poder y el federalismo deben ser llevados a sus últimas consecuencias; 5) control del poder y fiscalización del mismo, es decir, el Estado de derecho implica fuertes mecanismos de *accountability* vertical y horizontal. Respecto a estos últimos es impensable un Estado de derecho sin mecanismos eficaces como tribunales constitucionales, de legalidad, contencioso-administrativos, ministerios públicos autónomos, órganos de control interno y externo de la actividad económico-financiera del Estado, además de instrumentos vigorosos de control social o ciudadano del poder; y, 6) protección plena —con suficientes garantías— a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

³ Pedro de Vega, "Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual", en *Estado constitucional y globalización*, Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (comps.), Porrúa y UNAM, México, 2001, pp. 165-219.

⁴ Santiago Sastre Ariza, *Ciencia jurídica positivista y neoconstitucionalismo*, Madrid, McGraw-Hill, 1999.

En estos dos siglos, el Estado de derecho fue liberal primero, democrático después y, en este momento, sobre todo, social. Además, un Estado de derecho debe agregar a su catálogo de derechos, la protección de las minorías étnicas, sexuales, de los inmigrantes, debe tener relación con la paz y con el medio ambiente. El Estado de derecho "como institucionalización jurídica de la democracia" se identifica con la idea de unos derechos humanos fuertes, en donde ni las mayorías legislativas pueden decidir sobre los mismos para restringirlos o para impedir su desarrollo.⁵ Los derechos en el nuevo esquema de Estado constitucional vienen protegidos, blindados por un texto rígido, la Constitución, y gozan de garantías jurisdiccionales que permiten declarar la invalidez de aquellas normas que los desnaturalicen. El proceso democrático puede decidir la mayor expansión de los derechos pero nunca su restricción o limitación. Hoy en día es incompatible con un Estado constitucional democrático de derecho, la vulneración, por acción o por omisión de ese núcleo relativamente rígido de derechos básicos, de mínimos indisponibles para las mayorías legislativas en nombre de la protección de todos los ciudadanos.⁶

Al Estado de derecho se le suele agregar el elemento de la *accountability*. Guillermo O'Donnell señala que el Estado de derecho debe ser genuinamente democrático, asegurar los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de *accountability*,⁷ pues ello preserva la igualdad política, evita los abusos del poder estatal y privado. Según O'Donnell, sólo cuando el Estado afirma y promueve las dimensiones democráticas de derechos, la igualdad y la *accountability*, son los gobiernos sensibles a los intereses y demandas de la mayoría de la ciudadanía. Los mecanismos de *accountability* son desde el punto de vista de O'Donnell, la piedra de toque, el elemento angular del Estado de derecho. Tanto los mecanismos de *accountability* vertical-electoral referentes a las elecciones competitivas, limpias y equitativas como la *accountability* vertical-social que ejercen los ciudadanos para prevenir, compensar o castigar actos u omisiones presumiblemente ilegales de los funcionarios públicos; y sobre todo, la *accountability* horizontal a cargo de instituciones autorizadas del Estado para vigilar, supervisar, prevenir, compensar y sancionar actos, de funcionarios públicos. Para O'Donnell, la *accountability* horizontal es básica, es lo que le da al Estado de derecho efectividad, pues en el Estado de derecho no basta una legislación adecuada sino también una red de instituciones estatales que convergen para asegurar la efectividad de un sistema legal.⁸ A la afirmación de O'Donnell yo agregaría la *accountability* social, que refuerza la trascendencia de la *accountability* horizontal institucional.

⁵ En este sentido la obra de Luigi Ferrajoli expresa muy bien la importancia que tiene un concepto fuerte de derechos humanos, tanto para el concepto de Estado constitucional de derecho como para el de democracia. Véase Miguel Carbonell y Pedro Salazar (eds.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Trotta e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.

⁶ Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.

⁷ Guillermo O'donnell, "América Latina ¿Y el Estado de derecho?", *Nexos*, México, núm. 325, enero 2005, pp. 19-27.

⁸ *Ibid.*, p. 23.

El nuevo poder judicial

El poder clásico para la *accountability* horizontal siempre ha sido el poder judicial. Sin embargo, es en México y en muchos países como el nuestro, un poder débil política y socialmente, un poder no independiente, que no cumple su función de garantizar el acceso a la justicia y la protección judicial de miles de personas, un poder además ineficiente en donde la resolución de conflictos espera años para obtener una respuesta judicial que no siempre es de calidad. El poder judicial debe prohiar un Estado de derecho basado y orientado a la protección de los derechos fundamentales. Para eso, deben realizarse muchísimos ajustes en el diseño institucional y también en la cultura jurídica.

Los ajustes de diseño institucional son indispensables. Sin ellos no se puede tener a punto un poder judicial independiente, alerta socialmente y eficiente. Lo primero que se necesita es construir la confianza y la legitimidad social en el poder judicial y esa tarea requiere un buen número de cambios. Empezaremos por el de acceso a la justicia. De lo que se trata, parece simple, pero no lo podemos concebir así, es dar a los ciudadanos la capacidad para llegar al sistema de justicia y reclamar derechos o exigir que se ejecute una obligación y, de que el sistema dispense a los casos sometidos a su conocimiento un tratamiento igualitario.⁹ Lo primero, no siempre es posible por que no se cuenta realmente con un sistema de defensoría pública gratuito y de calidad, por las enormes desigualdades sociales existentes, por el desconocimiento social del sistema normativo y, en buena medida por que el propio ordenamiento obstaculiza el acceso o lo hace nugatorio. En un ensayo que considero fundamental dos investigadoras mexicanas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), publicaron un ensayo con el título: "El poder judicial y su política de decidir sin resolver",¹⁰ en el daban cuenta de cómo el juicio históricamente más apreciado por los mexicanos, el juicio de amparo, ha perdido su finalidad de garantizar el respeto a la Constitución y los Derechos Humanos. Según la estadística del propio poder judicial dos de cada tres asuntos se sobreseen, es decir, el poder judicial federal no entra al fondo de los asuntos, evade la problemática social con lo que los problemas subsisten al igual que las violaciones a las garantías individuales. El poder judicial federal es incapaz de enfrentar la realidad nacional con ojos y espíritu constitucionales. La proliferación de los sobreseimientos además de las razones jurídicas que puedan esgrimirse obedece sobre todo a que los jueces federales son evaluados por su capacidad para dictar el mayor número de sentencias y, por ello, y por su falta de compromiso con una cultura jurídica constitucional, no atienden la sustancia del asunto, buscan afanosamente una deficiencia formal para dejar de estudiar el fondo. Analizar los elementos torales de cada demanda de amparo les implicaría entre diez y quince veces el tiempo que ocupan en una demanda de so-

⁹ Álvaro Ferrandino, "Acceso a la justicia", *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Luis Pásara (comp.), UNAM, México, 2004, pp. 377-408.

¹⁰ Ana Laura Magaloni y Layda Negrete, *El poder judicial y su política de decidir sin resolver*, CIDE, documento de trabajo México, diciembre de 2001.

breseimiento. Se hace como que se decide, se hace como que se enfrentan los problemas de los ciudadanos, sin hacerlo efectivamente. Posteriormente, en informes oficiales dan cuenta de la solución de miles de asuntos que no quedaron para nada resueltos, ni del lado de las autoridades, ni del punto de vista de los ciudadanos. La función primaria del poder judicial, que es decir el derecho queda en entredicho.

El acceso al sistema de justicia se ve también bloqueado porque muchos sectores sociales, sobre todo minorías que promueven derechos colectivos, sociales o difusos, no cuentan con instrumentos de tutela.¹¹ Los mecanismos constitucionales de protección están pensados desde una visión individualista. Hacen falta instrumentos constitucionales y legales para la protección de intereses colectivos y difusos, tal como ocurre en algunos países latinoamericanos como Brasil, acciones que garanticen derechos de consumidores, ecologistas, madres solteras, discapacitados, homosexuales, etcétera.¹²

Igualmente deben de reformularse los anquilosados criterios del interés jurídico en el derecho público para que la jurisdicción esté al servicio de los ciudadanos, y no sea un medio para denegar justicia. Entre otros mecanismos debe permitirse la incorporación de sectores marginados, o minorías al proceso por medio de figuras como el *amicus curiae*.¹³ Nuevas instituciones procesales deben ser introducidas para garantizar la tutela efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales. La tutela judicial y la protección judicial deben ser la norma orientadora en todas las decisiones del poder judicial.

La ampliación de los canales institucionales y jurídicos para acceder a la justicia es tema pendiente en nuestro país. El acceso a la justicia como ya se advirtió no solo significa más canales, sino más educación jurídica en la sociedad y más apoyo institucional para brindar defensa legal de calidad. También el acceso a la justicia entraña tratamiento igualitario para los ciudadanos por parte de los tribunales. Estos es, que no exista una justicia para los ricos y otra para los pobres. En la realidad cotidiana así parece ser, ámbitos del derecho son aplicables en mayor medida a los pobres que a los ricos, me refiero al derecho penal. En materia de responsabilidades penales y administrativas de los servidores públicos, el derecho positivo está orientado a protegerlos. Por ejemplo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no contiene recurso para el ciudadano que presentó la queja o denuncia por conductas de un servidor público presumiblemente corrupto.

¹¹ Augusto M. Morello, *La tutela de los intereses difusos en el derecho argentino. Legitimaciones, medidas cautelares, trámite y efectos del amparo colectivo*, Librería Editora Platense, La Plata, 1999.

¹² José Ovalle Favela (coord.), *Las acciones para la tutela de los intereses colectivos y de grupo*, UNAM, 2004 y Antonio Gidi, *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil. Un modelo para países de derecho civil*, UNAM, 2004.

¹³ Víctor Bazán, "El *amicus curiae* en clave de derecho comparado y su reciente impulso en el derecho argentino", en *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, núm. 12, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, enero-junio 2005, pp. 29-71.

El acceso a la justicia para garantizar, reclamar y exigir derechos debe ampliarse y reforzarse. El ciudadano debe tener a su alcance todos los instrumentos procesales disponibles para reclamar resoluciones o decisiones que pretendan ocultar, por ejemplo, la corrupción y al mismo tiempo debe contar con vías accesibles para promover y garantizar sus derechos fundamentales.¹⁴

Tan importante como la apertura a la justicia, es la independencia judicial. Algunos consideran que en la región latinoamericana se ha avanzado en materia de independencia externa en cuanto a las presiones que desde el ejecutivo se ejercitan sobre los jueces. Sin embargo, considero que ese no es un tema resuelto. En México, sobre todo a nivel de jueces del fuero común, los gobernadores siguen teniendo un peso más que decisivo sobre el funcionamiento judicial, tanto en los nombramientos como en sus actividades judiciales. Recientemente fue pública en México una reunión entre el Presidente de la República, el Procurador General, el Secretario de Gobernación y otros funcionarios del ejecutivo con el Presidente de la República, para acordar un curso de acción legal en torno al desafuero del ex jefe de gobierno de la ciudad de México.¹⁵ Lo que ejemplifica como importantes asuntos judiciales siguen pasando por el tamiz de la opinión del ejecutivo. Algunos como Mario Melgar, señalan que importantísimas decisiones del poder judicial: en materia fiscal, uso de las fuerzas armadas en épocas de paz, autonomía municipal, anatocismo, materia indígena, atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación y, otras materias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dictado sus resoluciones atendiendo al punto de vista del ejecutivo sobre los intereses de los ciudadanos.¹⁶ Algunos autores como Popkin señalan cuatro elementos clave para promover mayores niveles de independencia judicial, entre ellos: definición de un perfil del juez, fiscal o funcionario a ser seleccionado; apertura de la oportunidad de participación social en el proceso de selección; intervención en el proceso de más de una instancia, a fin de reducir el posible margen de arbitrariedad, y transparencia de todo el proceso.¹⁷ En Argentina se discuten, en este momento, procedimientos más transparentes y con amplia participación social en la designación de los ministros de la Suprema Corte. En México, en los medios de comunicación impresa y de manera discreta, es decir no con abundancia, se critica el nepotismo al interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde casi todos los minis-

¹⁴ El caso "Amigos de Fox" fue sobreseído por el Décimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito aduciendo que los quejosos no tenían interés jurídico por no ser víctimas de posibles delitos electorales y de lavado de dinero. El argumento de interés jurídico es un instrumento que ha servido para promover la impunidad en asuntos de carácter público. Con fecha 25 de abril de 2005 se promovió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos petición por las violaciones a los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Entre los argumentos se aduce la infracción del derecho acceso a la justicia.

¹⁵ Andrés Manuel López Obrador, *Contra el desafuero. Mi defensa jurídica*, Grijalbo, México, 2005, pp. 151-163.

¹⁶ Mario Melgar, "La urgencia de un Tribunal Constitucional", suplemento Enfoque, *Diario Reforma*, 23 de enero 2005.

¹⁷ Margaret Popkin, "Fortalecer la independencia judicial", *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Luis Pásara (comp.), UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 409-445.

tros han colocado a parientes cercanos en cargos claves, principalmente administrativos en el poder judicial.¹⁸

La independencia judicial también atañe al propio poder judicial (la independencia interna). Es cada vez más común que los consejeros de la judicatura evalúen a los miembros del poder judicial bajo criterios cuantitativos y que descuiden los cualitativos. En ocasiones se otorga peso negativo a decisiones revocadas por tribunales de alzada, sin considerar la posibilidad de que en ellas se manifiestan criterios originales e innovadores. De este modo, se inhibe la renovación jurisprudencial y se perpetúa la validez de los viejos modos de entender la ley y la tarea administrativa justicia.

Un elemento fundamental de la independencia judicial como lo recuerda Linn Hammergren es la rendición de cuentas.¹⁹ Las altas instancias del poder judicial deben ser sometidas a un escrutinio y control, tanto institucional como ciudadano, aún mayor que otros poderes y órganos estatales, sobre todo, porque no tienen legitimidad democrática directa. Ello exige más transparencia, más deliberación y más democracia interna, más que en otros poderes, en todos los niveles del poder judicial. La *accountability* social debe en especial hacerse presente mediante figuras como la auditoría ciudadana y, también los horizontales institucionales, relacionados con la supervisión de los órganos de fiscalización externa y el manejo escrupuloso de los recursos al interior del poder judicial.

La independencia presupuestal es un tema debatible pero clave para que el poder judicial federal y los locales no estén sujetos a las coyunturas políticas transitorias y humores de los legisladores. La intención de una propuesta de estas características es que el poder judicial en su conjunto goce de medios propios y pertinentes para realizar su función, sin que órgano alguno pueda impedirlo, negarlo o condicionarlo. Por ello, sería muy conveniente que en la Constitución se fijara un porcentaje del presupuesto general para el poder judicial, que impida al Ejecutivo y al legislativo manipular el presupuesto judicial por razones ajenas y en ocasiones perversas que buscan limitar su autonomía.

Todo poder judicial debe brindar a los jueces un estatuto personal de protección a su labor, principalmente de su independencia. A estos derechos o privilegios judiciales se les ha denominado garantías judiciales. Los principales son: selección justa e imparcial, inamovilidad, remuneración suficiente y no reducción de las percepciones durante el encargo, la existencia de la carrera judicial, inmunidades y, el derecho a procedimientos imparciales, orales y públicos en caso de la pretensión de imposición de sanciones.

Tan importante como la independencia en el poder judicial es la eficiencia del mismo.²⁰ La preocupación por la eficiencia implica ver la tarea de administrar justicia como política pública, organizar

¹⁸ Jaime Cárdenas, "Información pública: El nepotismo en la Corte", *El Financiero*, México, 1 de febrero de 2005, p. 30.

¹⁹ Linn Hammergren, "La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras", *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Luis Pásara (comp.), UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 289-333.

²⁰ Héctor Fix-Fierro, *Courts, Justice and Efficiency. A Socio-Legal Study of Economic Rationality in Adjudication*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2003.

los tribunales no para que hagan "más de los mismo" sino a partir de necesidades reales y capacidades disponibles. Esto tiene relación con la estructura y el reparto del poder dentro de la organización judicial, son cambios en la administración y gestión de los tribunales a fin de que entre otras cosas, se presten los servicios judiciales de manera pronta y expedita, con una vinculación mayor con la sociedad, con más transparencia y control por parte de los ciudadanos.²¹

Otro asunto relacionado es el de la gratuidad. Ésta debe ser promovida para que todas las personas puedan presentar sus conflictos ante los tribunales. Sin embargo, y dado que los Estados no están en condiciones de poder solventar todos los costos asociados en la formulación de un caso ante los tribunales, la gratuidad en los hechos, se puede convertir en un subsidio a favor de quienes más tienen.

Los asuntos anteriores nos hacen ver que los temas de justicia deben permitir afrontar el acceso y la impartición de la justicia en forma racional y transparente, decisiones respecto a qué casos ingresan o no al sistema y acerca de quién debe soportar los costos de los mismos. Lo que exige construir una escala de preferencias sociales frente al bien justicia, para poder privilegiar unas sobre otras, al momento de emplear los recursos limitados que hay para ello. Los problemas de eficiencia aluden a la necesidad de aumento de cobertura de los servicios judiciales, a la expeditéz en la impartición de justicia, a técnicas de gestión modernas, e introducción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos como la mediación, la conciliación y el arbitraje, entre otros.

El ministerio público

En México el ministerio público federal y, los ministerios públicos locales, han estado ligados al poder ejecutivo. Se trata de un órgano de procuración de justicia dependiente, instrumentalizado hacia objetivos políticos, no profesional y con severos problemas de corrupción interna y hacia la sociedad. Esta situación se ha intentado remediar desde hace muchos años desde la academia.²² En el sexenio del presidente Fox, se elevó una iniciativa de reforma al Congreso de la Unión, a fin de darle "autonomía" a esta institución. La autonomía que se propone es precaria porque la propuesta del fiscal general de la República se haría a cargo del Presidente de la República y con ratificación del Senado. El nombrado duraría en el cargo cinco años y podría ser ratificado por otros más. La remoción del Procurador General tendría que darse por juicio político o declaración de procedencia. Llama la atención en esta propuesta, la posición relevante del ejecutivo, la ausencia de participación de la sociedad civil en las propuestas, y que el Senado también, sin participación, sin un procedimiento abierto, público y deli-

²¹ Juan Enrique Vargas Viancos, "Eficiencia en la justicia", *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Luis Pásara (comp.), UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 455-512.

²² Héctor Fix-Zamudio, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, UNAM, México, 2002, pp. 178-181.

berativo, lo ratifique. Además que la policía, la agencia federal de investigaciones, sigue subordinada al ejecutivo vía la Secretaría de Seguridad Pública y, no al ministerio público.

Jorge Carpizo a la luz de la iniciativa del ejecutivo federal y por su experiencia en este ámbito, al haber sido Procurador General de la República, hace una serie de propuestas.²³

1. La creación de un órgano constitucional autónomo.
2. El nombramiento de los procuradores.
3. La creación de los consejos del ministerio público y los de la policía. Las garantías de autonomía técnica a los agentes de estas organizaciones.
4. La autonomía presupuestal.
5. La autonomía interna de los fiscales.
6. El juez de control especializado en averiguación previa.

La primer propuesta implicaría la conformación del ministerio público como órgano constitucional autónomo,²⁴ señalamiento a la que muchos nos hemos adherido. Este órgano tendría las siguientes características: previsto en la Constitución, no dependería de los poderes tradicionales, gozaría de autonomía técnica y funcional, responsabilidades de sus titulares, ajenos a consideraciones políticas y partidistas, garantías judiciales a los miembros del ministerio público (estabilidad, remuneración suficiente, inamovilidad, carrera ministerial etc.), Carpizo dice que configurar a las procuradurías como órganos constitucionales autónomos es un paso adelante para luchar contra la corrupción, la parcialidad, los abusos de poder y las influencias políticas en la procuración de justicia.²⁵

En cuanto al nombramiento del procurador, Carpizo propone que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el pleno del consejo del ministerio público propongan dos candidatos cada uno. La comisión respectiva del Senado examinaría las propuestas y presentaría a la consideración del Senado la designación de uno de los cuatro candidatos. El Senado o la Comisión Permanente del Congreso designaría al Procurador General de la República por una mayoría calificada de 2/3 partes de los senadores presentes. Desde luego, que esta propuesta es superior a la del presidente Fox porque elimina al ejecutivo en la designación y, además, la existencia de una mayoría de 2/3 partes de senadores en la ratificación abunda en la independencia e imparcialidad del Procurador. No obstante, desde nuestro punto de vista, queda fuera la sociedad civil en la designación. Por otra parte, también es

²³ Jorge Carpizo, "El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo" en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 125, julio/septiembre, 2004, pp. 39-78.

²⁴ Existe una amplia bibliografía sobre la necesaria autonomía e independencia del ministerio público. Para un enfoque comparado véase Luis María Díez-Picazo, *El poder de acusar. Ministerio fiscal y constitucionalismo*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000, pp. 171 y ss.

²⁵ Jorge Carpizo, "El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo" en *Revista de estudios políticos*, núm. 125, julio/septiembre, 2004, p. 68.

importante precisar el término del mandato del Procurador para no hacerlo rehén de las coyunturas políticas, principalmente las sexenales, por eso el periodo de designación debe estar totalmente desvinculado del ejecutivo y del mandato de cualquiera de las cámaras legislativas, de preferencia debe haber un periodo de larga duración con todas las garantías de permanencia y de protección contra las acechanzas políticas (juicio político, declaración de procedencia, remuneración suficiente, etcétera).

Carpizo incorpora con razón los consejos del ministerio público y los de la policía a su propuesta. Nos parece atinado que un Consejo se encargue de la administración de la procuraduría y de la policía, que atiendan la carrera ministerial y policial, la profesionalización de peritos, los concursos de acceso (públicos y abiertos), las responsabilidades de los miembros del ministerio público y de la policía. De la propuesta de Carpizo, rescato la necesidad de que el consejero sea para el ministerio público y para la policía, que no se trate de dos consejos. El éxito y la legitimidad del consejo dependerá de su autonomía frente a los poderes formales e informales.

Sobre la autonomía presupuestal, Carpizo propone una autonomía no basada en la Constitución sino basada en un tratamiento similar a lo que actualmente ocurre en órganos como el Instituto Federal Electoral. Esto es, el Consejo del Ministerio Público, elaboraría el anteproyecto de presupuesto, escuchando los criterios del procurador general y, posteriormente, una vez aprobado, se envía directamente a la Secretaría de Hacienda, que sólo puede integrarlo al proyecto de presupuesto federal, pero sin que dicha Secretaría haga modificación alguna.²⁶ Esta propuesta no resuelve desde nuestro punto de vista, como ocurre en el poder judicial, la instrumentalización política que la Cámara de Diputados puede hacer a la autonomía del Ministerio Público, como igualmente ha sucedido en el Instituto Federal Electoral, en donde, por razones de revancha y coyuntura, el presupuesto de esa institución suele disminuirse por el poder legislativo.

También Carpizo, propone un juez de control especializado en la averiguación previa. Este juez, como sucede en los casos de Italia y Alemania, no intervendrá en el proceso penal. Las ventajas de un juez especializado se encuentran en que contaría con mayor información para determinar lo procedente respecto a las solicitudes del fiscal que restrinjan libertades, sus decisiones serían más rápidas, el respeto a los derechos humanos se beneficiaría de un control de legalidad probablemente más profundo y, se auspiciaría un incremento en las funciones de control a cargo del juez especializado.²⁷

Creemos que la propuesta general de Carpizo para darle autonomía al ministerio público es el camino que debemos seguir en México. Sin autonomía y profesionalización en esta función y en la policía, el sistema judicial por más perfecto que sea, estará incompleto y no sería suficiente en la tarea de construcción de Estado de Derecho. Es una tarea impostergable si queremos tener un sistema jurídico y judicial distinto.

²⁶ Jorge Carpizo, "El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo" en *Revista de estudios políticos*, núm. 125, julio/septiembre, 2004, p. 75.

²⁷ *Ibid.*, pp. 76-77.

El tribunal constitucional

En México hace falta un tribunal constitucional y más mecanismos de control constitucional, además de perfeccionar los actuales en aras de aproximarlos a los ciudadanos. Hay un debate en nuestro país, en el que importantes juristas²⁸ insisten en considerar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un Tribunal Constitucional de carácter material, y argumentan que la Corte mexicana ha ido ampliando sus competencias constitucionales por medio de las reformas de 1987, 1994 y 1999, en las que ciertamente, se intentó rescatar su papel como el órgano de control constitucional, se incorporaron las acciones de inconstitucionalidad, se perfeccionó su intervención en las controversias constitucionales y, se limitó su participación-salvo casos excepcionales- en cuestiones de legalidad a través del llamado amparo casación. No podemos, sin embargo, estar de acuerdo con este punto de vista, pues como bien lo ha señalado Louis Favoreu,²⁹ los tribunales constitucionales, son creados para conocer de conflictos constitucionales pero están situados fuera del aparato jurisdiccional ordinario, son órganos constitucionales autónomos en la terminología de García Pelayo.³⁰ El tema no es ocioso ni puede ser considerado como un aspecto formal del debate. El que el Tribunal Constitucional sea autónomo de los tres poderes tradicionales es una cuestión toral, clave, en el papel del Tribunal. ¿Por qué? Entre otras razones por su orientación jurídico constitucional.

Los argumentos que tenemos para no sumarnos a la opinión de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un Tribunal Constitucional, son las siguientes: 1) un tribunal constitucional no conoce cuestiones de pura legalidad como lo hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 2) un tribunal constitucional se orienta a proteger y garantizar derechos humanos respecto de la totalidad de los actos de los poderes establecidos, incluyendo al poder judicial, en la tesitura de la Suprema Corte de Justicia de la nación, sus decisiones últimas sobre legalidad no pueden ser revisadas desde la constitucionalidad por otro órgano del Estado; 3) un tribunal constitucional posee un sinnúmero de atribuciones para conocer de toda la constitucionalidad, de todo el bloque de constitucionalidad, acciones y recursos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no conoce: control previo de constitucionalidad (tratados, leyes, reglamentos), acciones de inconstitucionalidad por omisión, cuestión de constitucionalidad, acción constitucional popular, etcétera; 4) las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no pueden imponer al legislador determinadas funciones, por ejemplo, plazos

²⁸ Héctor Fix-Zamudio, "Tribunales Constitucionales", En *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 2000. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, Porrúa y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004.

²⁹ Louis Favoreu, *Los tribunales constitucionales*, traducción de Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994.

³⁰ Manuel García Pelayo, "El status del Tribunal Constitucional", *Revista española de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

o condiciones para legislar como algunos Tribunales Constitucionales europeos lo hacen;³¹ 5) los tribunales constitucionales tienen por propósito la constitucionalización del derecho, darle a la Constitución plena fuerza normativa y, hasta el momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no lo ha hecho; 6) en algunos casos, los tribunales constitucionales conocen y deciden sobre la inconstitucionalidad de reformas constitucionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reculado, pues había admitido que por razones de procedimiento una reforma constitucional podría ser anti-constitucional³² y, en la actualidad, sostiene que una revisión de una reforma constitucional es imposible, aún por razones de procedimiento; 7) los tribunales constitucionales modifican el sentido y el alcance de la democracia: “la ley deja de encontrar su sentido en la voluntad de los elegidos y pasa a encontrarla en la Constitución tal y como la interpretan e imponen los jueces constitucionales; los ciudadanos ya no quedan desamparados, sino que encuentran en el recurso a las tribunales constitucionales el instrumento que les permite controlar, entre dos elecciones, el trabajo legislativo de sus representantes”,³³ es obvio, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el momento no significa nada de eso; y, 8) Los tribunales constitucionales potencian, maximizan los derechos fundamentales, conforme a los principios *pro homine* y *pro libertates* y nuestra Corte no lo ha hecho.

Desde luego, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni el poder judicial federal en su conjunto satisfacen en su integridad las anteriores condiciones. En síntesis, como dice Gustavo Zagrebelsky, en el sistema de los tribunales constitucionales, el legislador tiene un juez específico que vigila sus decisiones, a diferencia de los sistemas judiciales no hay materias vedadas —*justiciability doctrines* o *political questions*— todas las materias están sujetas al conocimiento de dichos tribunales.³⁴

Los órganos de control externo de la actividad económico-financiera del Estado

Estos órganos como el poder judicial, los tribunales constitucionales, el ministro público y otros³⁵ deben ser auténticos órganos autónomos e independientes de los tres poderes tradicionales. En nuestro país y, a pesar de la reforma constitucional de 1999 que pretendió dotar a la Auditoría Superior

³¹ Dominique Rousseau, *La justicia constitucional en Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 73.

³² Amparo en revisión 2996/96. Quejoso: Manuel Camacho Solís. Ministro Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: María Guadalupe Saucedo Zavala y Antonio González García, 3 de febrero de 1997. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, serie debates, pleno, México, 1997.

³³ Dominique Rousseau, , *La justicia constitucional en Europa*, *op. cit.*, pp. 106-107.

³⁴ Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Trotta, Madrid, 1995, pp. 64-68.

³⁵ En otro trabajo se propusieron los siguientes órganos constitucionales autónomos: Tribunal Constitucional, órgano electoral, *ombudsman*, Tribunal de Cuentas, el Banco Central, el Ministerio Público, el Consejo General del Poder Judicial de la Federación, el órgano para los medios de comunicación electrónica, el órgano de información y, el órgano para el federalismo. Jaime Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996, p. 255.

de la Federación de otra naturaleza y más competencias, lo cierto es que no es un órgano constitucional autónomo como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Como señala el artículo 79 de la Constitución, es un órgano de la Cámara de Diputados y cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La norma constitucional no le dota de mayor autonomía a pesar de sus importantes atribuciones.

Además, la labor de la Auditoría Superior de la Federación ha estado constreñida por las presiones políticas. En un reciente estudio sobre la misma se dice que: "Resulta inadmisibles que un organismo dotado con facultades para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales; efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones; determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales; fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes; promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución; así como presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley; se limite a sí misma realizando requerimientos de información complementarios para que de su análisis esté en posibilidad de pronunciarse sobre su procedencia, como es el caso de las observaciones recomendaciones que el 15 de agosto de 2003 están pendientes de solventación cuyo monto es por 24 011.6 millones de pesos y que representan el 7.1% del monto total de 39 456.2 millones de pesos."³⁶

El mismo autor señala que resulta preocupante que las pocas acciones implementadas por la entidad de fiscalización superior de la federación sean sujetas de impugnación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como es el caso de la controversia constitucional presentada en el mes de abril de 2003 por el Ejecutivo Federal en contra de la Auditoría Superior de la Federación, derivada de que el órgano técnico ordenó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público descontarle a Banamex, Bancomer, Banorte, Bital y Banco del Atlántico, créditos que se integraron irregularmente en la deuda reconocida por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Se impugnaron oficios del mes de marzo de 2003 emitidos por la Auditoría Superior que había identificado créditos que de acuerdo con los contratos de deuda establecidos, no debieron ser incluidos; la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de dejar sin efecto dicha orden.³⁷ En fecha más reciente, el jueves 23 de junio de 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó las órdenes dictadas en 2003 por la Auditoría Superior de la Federación para descontar los pagarés del Fobaproa, en poder de cuatro bancos. Los

³⁶ Manuel Solares Mendiola, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, p. 230.

³⁷ Manuel Solares Mendiola, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica, op. cit.*, p. 231.

argumentos de la Suprema Corte fueron en el sentido de que se invadían las atribuciones del ejecutivo y que el Auditor Superior no pudo dictar órdenes concretas y específicas a los órganos fiscalizados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha respaldado las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación. El actual Auditor Superior de la Federación ha sido perseguido legalmente, con la finalidad, tal vez, de que se frenen las investigaciones en torno al caso de Fobaproa y las irregularidades en la administración del actual presidente de la República.

Muchos de los órganos de fiscalización externa del país tienen menos atribuciones que el órgano de control externo federal y son en muchas ocasiones apéndices de los órganos legislativos, vía las comisiones de vigilancia, de esos cuerpos del Estado. De esta manera los órganos de control externo quedan sujetos a los vaivenes de la política y de la correlación de fuerzas entre los partidos, al grado que ni la autonomía técnica se suele respetar, tal como sucedió con una decisión del mes de febrero de 2005 en la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que rechazó más de la mitad de la realización de un importante número de auditorías programadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de ese órgano legislativo.

Los cambios en esta materia que podríamos considerar necesarios comprenden un sinnúmero de elementos:

1. Hacer de la Auditoría Superior de la Federación un órgano constitucional autónomo con todos los elementos de independencia orgánica y funcional que poseen esos órganos.
2. Transparentar el control económico financiero del Estado en todas sus fases y no solamente en materia de resultados.
3. Ampliar el universo de lo fiscalizado. Los órganos de fiscalización externa no deben tener limitaciones para revisar cuentas públicas anteriores cuando sobre aspectos de las mismas no se hayan pronunciado.
4. Establecer controles preventivos y concomitantes, inexistentes en nuestro derecho.
5. Consolidar los controles financieros, de oportunidad, y de eficacia, dentro de las materias de competencia de los órganos de control externo.
6. Fortalecer la autonomía orgánica, de gestión, financiera y jurídica de los órganos de control externo. La autonomía orgánica significa no sujeción a ninguno de los tres poderes clásicos. La autonomía de gestión consiste en las facultades suficientes para decidir sus programas de auditoría, e inclusive aceptar o declinar propuestas de auditoría mandatadas por el órgano legislativo. La autonomía presupuestaria supone el manejo de ingresos y egresos de manera independiente para evitar la coacción política y, la autonomía jurídica para que el órgano se autorregule, incluyendo la expedición de su reglamento interior.³⁸

³⁸ María de la Luz Mijangos Borja, "El órgano de fiscalización superior", en Gabriel García Colorado y Francisco Palomino Ortega (coords.), *El órgano superior de fiscalización y sus repercusiones institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 2000, pp. 59 y ss.

7. Reformar la Constitución para que los egresos, los ingresos, el patrimonio y, el endeudamiento, sean parte de los presupuestos generales del Estado.
8. Establecer en la Constitución que los presupuestos son ley y no actos administrativos, y que por lo tanto deben ser aprobados por ambas cámaras. Obviamente los presupuestos deben también contener lo que el Estado deja de recaudar por subvenciones, bonificaciones, subsidios, lo que conoce como *tax expenditures* (gastos fiscales). Los *tax expenditures* o gastos fiscales deben ser igualmente fiscalizados por los órganos de control externo.³⁹
9. Conformar órganos colegiados y cuidar que en la designación de los titulares participe la sociedad civil que no se trate de un reparto del botín político.
10. Evitar la constitución de mandarinatos y corporativismos al interior de los órganos de control externo a través de un servicio civil de carrera con transparencia en todas las decisiones que sobre él se adopten.
11. Los órganos de control externo deben rendir cuentas a la sociedad de manera clara, oportuna y transparente sobre los recursos públicos que manejan, y ser sujetos de fiscalización.

Otros órganos de control constitucional autónomos

Aunque el poder judicial, el ministerio público, el tribunal constitucional, los órganos de control externo de carácter económico financiero, juegan un papel importante en la construcción del Estado de Derecho, otros órganos autónomos de los tres poderes tradicionales deben fortalecerse y concebirse.

Uno de esos órganos clave, para vigilar y fiscalizar la actividad política, principalmente la de los partidos, es el órgano electoral. En México, el Instituto Federal Electoral ha jugado un papel relevante pero no suficiente. En materia de corrupción política enfrentó los casos Pemex y Amigos de Fox.⁴⁰ Procedimientos e investigaciones que pusieron al descubierto su débil autonomía y la necesidad de reformar el marco legal, pero también la exigencia de una interpretación y aplicación de las normas orientada a la fiscalización efectiva. No sólo el Instituto Federal Electoral debe tener más competencias de fiscalización, sino que es necesario, entre otras, medidas propugnar por lo siguiente: La derogación del financiamiento privado que ha sido la causa de los mayores escándalos de corrupción de los últimos años —Amigos de Fox y video escándalos en el PRD—; la prohibición de cualquier precampaña que ha sido la fuente de la inequidad electoral y que sirve para que los medios de comunicación electrónica obtengan grandes beneficios y los empresarios inviertan en la política; determinar que la propaganda político-electoral sólo puede transmitirse en los tiempos gratuitos del Estado y, que está prohibida cualquier contratación de espacios en medios electrónicos, con propósitos políticos, por

³⁹ María de la Luz Mijangos Borja, *Gastos fiscales y reconversión industrial*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense, 1989.

⁴⁰ Jaime Cárdenas Gracia, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, UNAM, México, 2004.

particulares y partidos; la prohibición de usar cualquier tipo de recurso público para promocionar en medios las obras de los gobiernos o la imagen de los servidores públicos; la obligación de colaboración en las atribuciones de fiscalización de la autoridad electoral, bajo sanciones penales severas, de las autoridades y particulares; la prohibición de cualquier secreto legal que impida la fiscalización política; la penalización de la compra y coacción del voto; y, el fomento a la educación cívica, entre otras medidas necesarias.

La reforma al marco jurídico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos implicaría hacer de su actual consejo consultivo un órgano de dirección con competencias suficientes y, al presidente del consejo, un ejecutor de las decisiones adoptadas por el consejo. La idea implica transformar institucionalmente su carácter de forma preponderante unipersonal por un órgano de naturaleza colectiva, deliberante y pública. Además, sería necesario incrementar la actual permanencia de cinco años por una más prolongada, tal vez de ocho años, con posibilidad de reelección y, bajo un esquema de renovación escalonada de los miembros del consejo. Asimismo, será necesario modificar las obligaciones de información al congreso y a la ciudadanía para hacerlas más frecuentes que las actuales. En general toda la estructura y funcionamiento del órgano debe ser reformada con un triple propósito: 1) consolidar su autonomía; 2) ampliar sus competencias; y 3) acercarlo a la sociedad y extraerlo del exclusivo ámbito de los partidos y de los poderes formales y tradicionales del Estado.

El Banco de México también está necesitado de reformas. El banco central mexicano experimentó durante 1993 importantes modificaciones hacia su autonomía, que la crisis de finales de 1994 y principios de 1995, así como su comportamiento posterior, han demostrado ser insuficientes. Los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución lo regulan. Las principales deficiencias de la autonomía del Banco de México podríamos resumirlas en lo siguiente:

1. La designación de los cinco miembros de la junta de gobierno del Banco de México se hace sólo con aprobación —mayoría simple y no mayoría calificada— del Senado, sin tomar en consideración el respaldo de la Cámara de Diputados, de los Estados, ni desde luego, de la ciudadanía.
2. El injerencismo del ejecutivo, pues de acuerdo con el artículo 38 de la Ley del Banco de México, el presidente de la república, nombra de entre los cinco miembros de la junta de gobierno, al gobernador del Banco.
3. El banco tiene limitadas atribuciones en materia de control de cambios. El artículo 21 de la Ley del Banco de México dispone que el Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo a las directrices que determine una Comisión de Cambios, que estará integrada por el secretario y el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, y otro subsecretario, así como con el gobernador y dos subgobernadores. Las resoluciones de la Comisión se adoptan por mayoría de votos, y es necesario el voto favorable de uno de los representantes de la Secretaría para tomar cualquier decisión; además, el gobernador de banco,

conformé al último párrafo del artículo 43 de la ley, puede ser removido por no cumplir con los acuerdos de la Comisión de Cambios. Lo anterior quiere decir, que la política cambiaria en realidad no está en manos del banco, y ésta es, junto con la monetaria, la función más importante de todo banco central. La Secretaría de Hacienda, es decir, el ejecutivo, está por encima del Banco de México.

4. La autonomía financiera del banco y hasta las remuneraciones de sus titulares dependen de la Secretaría de Hacienda. El artículo 49 de la Ley establece que la remuneración del gobernador del banco y de los subgobernadores, las determina un comité integrado por el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y por dos personas nombradas por el secretario de Hacienda y Crédito Público.
5. El control financiero del banco corre en buena medida a cargo del secretario de Hacienda, pues el auditor externo del banco se designa por las autoridades hacendarias, según lo dispone el artículo 50 de la Ley del Banco de México.
6. El estatuto de los titulares del banco no garantiza plenamente su independencia. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público interviene en demasía en esta materia.
7. Es más importante la relación institucional entre el ejecutivo y los titulares del banco que con los legisladores y la sociedad.
8. El gobernador del banco no se concibe como un coordinador jerárquico de los trabajos de los miembros de la junta, sino como un superior de ellos y, para demostrarlo, basta analizar la duración en su cargo, la discriminación en el salario, y principalmente sus atribuciones.⁴¹
9. La principal crítica al Banco de México, radica en su lejanía con la sociedad. Pocas instituciones tienen tan escaso contacto social. Sus titulares hacen consistir esa desvinculación en la naturaleza del banco central y su carácter técnico.

El órgano para la transparencia en México ha sido resultado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002. Dicho órgano denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) carece de autonomía constitucional. Al estar bajo la órbita del ejecutivo, sus decisiones quedan fatalmente condicionadas por los intereses de ese poder, por más que la ley, señalé que para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna. Además, la ley presenta muchísimas deficiencias, entre éstas, las siguientes:

1. Los procedimientos son materia reservada (artículo 14, fracciones IV, V, VI).

⁴¹ Para el análisis comparado de la legislación sobre los bancos centrales, véase *Documentación preparada por la Secretaría General del Congreso de los Diputados*, Madrid, Dirección de Estudios y Documentación, documentación 110, 2 vols., marzo de 1993.

2. Los partidos y otros factores reales de poder no son sujetos obligados (artículo 11).
3. No es una ley para todo el poder público, sólo para el ejecutivo. Remite al resto de los poderes públicos y órganos autónomos, a reglamentos que violan el principio de reserva de ley según lo determina el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En algunos casos, los poderes públicos y órganos constitucionales autónomos, han previsto más reservas a la información que las de la ley.

Nuevos órganos constitucionales autónomos deberían incorporarse al derecho mexicano. Uno de ellos sería el órgano técnico para el federalismo, el que podría auxiliar al Senado y a las atribuciones concurrentes. Este organismo podría estar integrado por miembros de todos los estados, sin que tenga voto de calidad ni esté dirigido por miembros del poder ejecutivo, sino por una dirección colegiada de miembros que representen a los estados, no en función del territorio de éstos, sino en razón de su diferente grado de desarrollo socioeconómico. El organismo podría administrar recursos federales, el equivalente a lo que hoy son los fondos, específicamente el fondo de participaciones, manejar la información fiscal y derivada de las atribuciones concurrentes, realizar estudios, elaborar proyectos legales en la materia, tener el derecho de iniciativa legal, y en primera instancia, ser el árbitro de los conflictos sobre atribuciones concurrentes, debiendo establecerse para ello, distintos mecanismos de negociación y arbitraje con la intención de que sólo los muy espinosos lleguen al Tribunal Constitucional.⁴²

De la misma manera, es preciso un órgano constitucional autónomo para los medios de comunicación. Un órgano, a diferencia de lo que ahora se aprobó, que sea autónomo y se encargue de la autorización de concesiones y permisos, del derecho de réplica y aclaración, responsabilidades de los informadores, de los códigos de ética para los medios, de la función social y democrática de los medios, de los medios de carácter social, etcétera. La razón de todas estas añejas reivindicaciones está en el uso abusivo que tradicionalmente el ejecutivo realizó en los medios y, que ahora, efectúan los propios medios aliados con nuevos intereses clientelares.

Específicamente en materia de corrupción algunos países han ideado agencias u órganos anti-corrupción que bien podrían tener la naturaleza de autonomía constitucional. Uno de los casos internacionales más conocidos es la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong.⁴³ Esta comisión tiene por propósito no sólo recibir e investigar —más no juzgar— acusaciones de corrupción, sino también llevar a cabo campañas de concientización pública y para hacer auditorías de las administraciones de departamentos y oficinas gubernamentales.

⁴² Jaime Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996, p. 273.

⁴³ *Transparencia Internacional*, Libro de consulta 2000 de t. I, pp. 161-171.

Control ciudadano

Los controles verticales y horizontales de carácter institucional no bastan, es necesario contar con una sociedad civil activa y medios de comunicación autónomos.⁴⁴ La sociedad civil debe contar con instrumentos jurídicos para ejercer la supervisión y vigilancia a las autoridades. Estas armas consisten en instrumentos de democracia semi directa como el referéndum, la revocación del mandato y la iniciativa legislativa popular. En su diseño y ejecución estas vías no deben ser administradas por alguno de los poderes tradicionales, sino por órganos constitucionales autónomos como las autoridades electorales y bajo la propia supervisión ciudadana. A los mecanismos de democracia semidirecta deben agregarse otros, tal como la posibilidad de que sectores sociales puedan proponer ante las cámaras del Congreso comisiones especiales, ya sea de investigación o de otro género. En la planeación, programación e implementación de políticas y programas públicos debe considerarse legalmente la intervención de la sociedad en cada una de las etapas del procedimiento. En el ámbito del poder judicial, se debe prever, la acción ciudadana o popular de inconstitucionalidad, la protección de intereses difusos o colectivos, la derogación del concepto "interés jurídico" en los litigios de naturaleza pública o que no atañan a intereses privados, la incorporación de la figura del *amicus curiae* y, desde luego, la participación de los ciudadanos en los procesos de designación de las titularidades judiciales y de órganos autónomos más importantes. Las medidas anteriores en los tres poderes y en los órganos constitucionales autónomos, deben venir acompañadas por normas de acceso a la información y transparencia más amplias que las actuales. Sobre todo, la necesaria transparencia en los procedimientos administrativos, legislativos, judiciales y en los de los órganos autónomos.

La sociedad civil debe contar con otros medios de control, tales como las auditorías ciudadanas, los ombudsmen sociales, las diferentes vías de movilización social, y con la garantía de que se respetaran formas de protesta social como resistencia, la desobediencia civil y la objeción de conciencia.⁴⁵ De lo que se trata es que la sociedad civil siempre cuente con armas, de preferencia —jurídicas para supervisar, vigilar y controlar a las instituciones y a sus responsables. La idea es que la sociedad civil promueva condiciones más participativas y deliberativas en el mundo institucional y social. Se pretende generar un debate sobre cuestiones tales como: los mandatos imperativos, que pueden favorecer políticas deliberativas y obligar a la comunidad a llegar a un acuerdo sobre lo que se va exigir a sus mandatarios; de insistir en la representación por grupos, dado que puede ser una forma de resolver problemas sociales o económicos que parecen irresolubles; obligar a los medios de comunicación a ocuparse de cuestiones de interés público y de hacerlo confrontando varios puntos de vista; subsidiando expresiones o voces no escuchadas por ser minoritarias, y poniendo a su alcance de forma

⁴⁴ Victor Pérez Díaz, *La esfera pública y la sociedad civil*, Taurus, Madrid, 1997, pp. 11 y ss.

⁴⁵ María José Falcón y Tella, *La desobediencia civil*, Marcial Pons, Madrid y Barcelona, 2000 y Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena, *La desobediencia civil en el Estado constitucional democrática*, Marcial Pons, Madrid y Barcelona, 1999.

gratuita a los medios de comunicación electrónica para ventilar sus puntos de vista; consultar a los sectores afectados antes de la aprobación de políticas públicas o leyes; descentralizando decisiones, etcétera.⁴⁶ En este sentido, las políticas de género o respecto a minorías deben tener prioridad para generar más condiciones participativas y deliberativas en los diferentes mundos de vida.

⁴⁶ Roberto Gargarella y Félix Ovejero, "Democracia representativa y virtud cívica", en *Claves de razón práctica*, núm. 105, Madrid, septiembre de 2000, pp. 69-75.



La Constitución mexicana frente a la apertura comercial

*Ruperto Patiño Manffer**

La política comercial impulsada por los gobiernos mexicanos durante los últimos tres periodos sexenales se ha caracterizado por la reducción y en un porcentaje importante —más del 90%—, la reducción a la tasa cero de los impuestos que deben pagar los productos extranjeros que se importan al mercado mexicano. Se ha eliminado así la protección arancelaria que se otorgaba a los productores nacionales, que a su vez se sustentaba en el reconocimiento por parte del gobierno, de las ineficiencias estructurales de la economía mexicana —como son: los costos financiero, tecnológicos, fiscales, de servicios, públicos y privados, de energéticos, etc.— que encarecen los procesos de producción en el mercado mexicano.

Los impuestos o gravámenes que deben pagar los importadores de mercancías por sus operaciones comerciales, tienen como efecto inmediato el encarecimiento de los productos importados, dicho sobre precio se justifica como un medio de compensación a favor de los productores del mercado doméstico, que enfrentan costos productivos más elevados como consecuencia de una economía en desarrollo que aún mantiene importantes niveles de ineficiencia que se traducen en mayores precios. Se reconocen así las asimetrías existentes entre los diversos mercados y lo inequitativo que puede resultar una competencia comercial abierta sin ninguna intervención del estado, vía los impuestos de importación.

La importancia que tiene la intervención del estado en defensa de la producción nacional, vía la política arancelaria, encuentra en la Constitución mexicana su expresión formal a través de los artículos 31, fracción IV; 73, fracción XXIX, 1 y 131, segundo párrafo. A estudiar estas disposiciones constitucionales y su aplicación en la política arancelaria del país, dedicaremos el presente ensayo.

* DEP-FD-UNAM.

Revisión del artículo 31, fracción IV constitucional

Los impuestos que deben pagar los importadores al introducir mercancías extranjeras al mercado mexicano, están sujetos, como todas las contribuciones, al cumplimiento de los principios constitucionales establecidos en el artículo 31, fracción IV de la norma.

Fundamental.¹ Conforme a estos principios, todo gravamen o impuesto debe contenerse en una Ley formal y materialmente considerada, es decir, expedida por el Congreso de la Unión principio de legalidad, debe ser proporcional —principio de proporcionalidad— debe ser equitativo —principio de equidad— y debe destinarse al gasto público.

Tratándose de los impuestos de importación, el principio de legalidad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, se satisface a partir de dos actos legislativos, a saber; el primero, mediante la expedición de La Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, que periódicamente expide el Congreso de la Unión,² por medio de la cual se crea la tarifa de los impuestos generales de importación y exportación, en la que se establecen las tasas arancelarias, expresadas en términos *ad valorem*, que deben pagar los importadores de mercancías, por la introducción de las mismas al mercado nacional y, el segundo, mediante la expedición de la Ley de Comercio Exterior, que delega en el ejecutivo federal la facultad de modificar las cuotas de las tarifas de los impuestos de importación y exportación, facultad que, según lo dispone el artículo 131, segundo párrafo constitucional, sólo puede ejercerse para enfrentar situaciones de urgencia y para satisfacer los objetivos mencionados en la propia norma fundamental.

El *principio de legalidad*, conocido también como *reserva legal*, ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a los criterios jurisprudenciales que a continuación transcribimos:

Núm. Registro: 197 375

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*

Tomo: VI, noviembre de 1997

Tesis: P. CXLVIII/97

Página: 78

¹ El artículo 31 de la Constitución Política Mexicana, en lo conducente dispone: "Son obligaciones de los mexicanos: I... II... III... IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

² La versión vigente de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, entró en vigor el 1 de abril de 2002.

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengán a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Precisado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

Amparo en revisión 2402/96. Arrendadora e Inmobiliaria Dolores, S.A. de C.V. 14 de agosto de 1997. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y

José de Jesús Gudiño Pelayo. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga M. Sánchez Cordero. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta de octubre en curso, aprobó, con el número CXLVIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a treinta de octubre de mil novecientos noventa y siete.

Adicionalmente, conviene recordar algunas tesis y criterios jurisprudenciales sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con los fines extrafiscales de los impuestos, que es el caso de los impuestos que se aplican a la importación de mercancías, y con el cumplimiento de los principios de legalidad, equidad y proporcionalidad que indubitablemente deben respetarse en el procedimiento de creación o modificación de un impuesto, cualquiera que este sea. Los criterios jurisprudenciales que nos permitimos recordar en esta parte del presente trabajo son los siguientes:

Octava época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

Tomo: VII, junio de 1991

Tesis: P./J. 18/91

Página: 52

CONTRIBUCIONES. FINES EXTRAFISCALES. Además del propósito recaudatorio que para sufragar el gasto público de la federación, estados y municipios tienen las contribuciones, éstas pueden servir accesoriamente como instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no, para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los principios constitucionales rectores de los tributos.

Amparo en revisión 548/58. Glendon E. Robertson. 7 de marzo de 1974. Unanimidad de dieciséis votos de los señores ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Rebolledo, Jiménez Castro, Rocha Cordero, Martínez Ulloa, Iñárritu, Palacios Vargas, Solís López, Canedo Aldrete, Salmorán de Tamayo, Saracho Álvarez, del Río, Guerrero Martínez, Mondragón Guerra y Presidente Guerrero López, lo resolvió el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia. Ausentes: Manuel Rivera Silva, Ezequiel Burguete Ferrera, Abel Huitrón, Rafael Rojina Villegas y Ernesto Aguilar Álvarez. Ponente: Alberto Jiménez Castro. Secretaria: Luz María Perdomo Juvera.

Amparo en revisión 8788/83. Juan Antonio Dorado González y otra. 18 de agosto 1988. Unanimidad de diecisiete votos de los señores ministros: López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Castañón León, Fernández Doblado, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoza Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill

Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ausentes: de Silva Nava, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos y Díaz Infante. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pablo V. Monroy Gómez.

Novena época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: X, diciembre de 1999

Tesis: P. CIV/99

Página: 15

CONTRIBUCIONES. LOS FINES EXTRAFISCALES NO PUEDEN JUSTIFICAR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La existencia de un fin extrafiscal, entendido éste como un objetivo distinto al recaudatorio que se pretende alcanzar con el establecimiento de una determinada contribución no puede convertirse en un elemento aislado que justifique la violación a los principios de *legalidad*, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público consagrados por el artículo 31, fracción IV de la Ley Fundamental. Los fines extrafiscales son exclusivamente otros elementos que debe analizar el órgano de control para determinar la constitucionalidad o no de un determinado precepto.

Amparo en revisión 95/98. Laura Paulina Bátiz Morfín. 15 de noviembre de 1999. Mayoría de diez votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

Amparo directo en revisión 1092/99. Guillermo Garza Morales. 15 de noviembre de 1999. Mayoría de diez votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades y rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial

que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley *tributaria* de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad *tributaria* significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

(Séptima época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo 199-204, primera parte).

IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS. De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales; primero, que sea establecido por ley; segundo, que sea proporcional y equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos tres requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución General. Ahora bien, aun cuando respecto de los requisitos de proporcionalidad y equidad, este Tribunal Pleno no ha precisado una fórmula general para determinar cuándo un impuesto cumple dichos requisitos, que traducidos de manera breve quieren decir justicia *tributaria*, en cambio, de algunas de las tesis que ha sustentado, pueden desprenderse ciertos criterios. Así se ha sostenido, que, si bien el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías cuando los tributos que decreta el Poder Legislativo son notoriamente exorbitantes y ruinosos. También este Tribunal Pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de igualdad, determinando que es norma de equidad la de que se encuentren obligados a determinada situación los que se hallen dentro de lo establecido por la ley y que no se encuentren en esa misma obligación los que están en situación jurídica diferente o sea, tratar a los iguales de manera igual. Es decir, este Tribunal Pleno ha estimado que se vulnera el derecho del contribuyente a que los tributos sean proporcionales y equitativos, cuando el gravamen es exorbitante y ruinoso y que la equidad exige que se respete el principio de igualdad.

(Séptima época. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo 187-192, primera parte).

De igual manera, la equidad tributaria se debe entender como un principio fundamental del sistema tributario mexicano, por el que el poder público está obligado a dar a todos los contribuyentes que se encuentren en una situación o hipótesis impositiva similar, el mismo tratamiento fiscal, sin discriminación y sin privilegios. Considerar la vigencia de este principio resulta especialmente relevante en tratándose de impuestos de importación, ya que en la tarifa del impuesto general de importación se clasifican las diversas mercancías y se establece la tasa *ad valorem* que se debe pagar por su introducción al mercado mexicano, con independencia del origen que tengan las mismas. Es decir, confor-

me a la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, el origen de las mercancías resulta irrelevante para efectos de determinar la tasa que debe pagar el importador por introducir mercancías extranjeras al mercado mexicano.

El problema que se presenta en relación con este principio de equidad, se deriva de la suscripción por parte del gobierno mexicano de tratados o acuerdo comerciales en los que se convienen diversas tasas arancelarias preferenciales para las mercancías negociadas, preferencia que sólo se aplica si el producto es originario del país con el que se ha celebrado el convenio. Esta situación, y el hecho de que el gobierno mexicano haya celebrado hasta esta fecha 12 acuerdo comerciales que involucran a 43 países, ha provocado el nacimiento de, cuando menos, doce tratamientos fiscales diferentes al tratamiento general que se establece en la tarifa del impuesto general de importación, generándose así, evidentemente, un tratamiento fiscal inequitativo en tratándose del cobro de los impuestos de importación.

La equidad, en materia de impuestos, ha sido definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se expresa en las siguientes tesis de jurisprudencia:

No. Registro: 198,402

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: v, junio de 1997

Tesis: P./J. 42/97

Página: 36

EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES ANÁLOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS QUE ESTÁN EN SITUACIONES DISPARES. El texto constitucional establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; en relación con la materia tributaria, consigna expresamente el principio de equidad para que, con carácter general, los Poderes públicos tengan en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Conforme a estas bases, el principio de equidad se configura como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico de la producción normativa y de su posterior interpretación y aplicación. La conservación de este principio, sin embargo, no supone que todos los hombres sean iguales, con un patrimonio y necesidades semejantes, ya que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acepta y protege la propiedad privada, la libertad económica, el derecho a la herencia y otros derechos patrimoniales, de donde se reconoce implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas. El valor superior que persigue este principio con-

siste, entonces, en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.

Amparo en revisión 321/92. Pyosa, S. A. de C. V. 4 de junio de 1996. Mayoría de ocho votos; unanimidad en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Constanancio Carrasco Daza.

Amparo en revisión 1243/93. Multibanco Comermex, S. A. 9 de enero de 1997. Once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Amparo en revisión 1215/94. Sociedad de Autores de Obras Fotográficas, Sociedad de Autores de Interés Público. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Manuel Rojas Fonseca.

Amparo en revisión 1543/95. Enrique Serna Rodríguez. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Manuel Arballo Flores.

Amparo en revisión 1525/96. Jorge Cortés González. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de junio en curso, aprobó, con el número 42/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de junio de mil novecientos noventa y siete.

No. Registro: 179 914

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*

Tomo: XX, diciembre de 2004

Tesis: 2a XCV/2004

Página: 560

EQUIDAD TRIBUTARIA. OPERA NO SÓLO EN RELACIÓN CON LOS SUJETOS PASIVOS DEL TRIBUTO, SINO TAMBIÉN RESPECTO DE SITUACIONES QUE SI SON IGUALES DEBEN RECIBIR EL MISMO TRATAMIENTO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación guarden una idéntica situación frente a la norma que lo

regula, lo que implica que estén en la misma situación jurídica o que, en su caso, se justifique la desigualdad de tratamiento que se les otorgue. En ese sentido, el citado principio rige ante situaciones que si son iguales deben recibir del legislador el mismo tratamiento impositivo, en lo referente a los elementos esenciales del tributo (objeto, base, tasa o tarifa) y a las excepciones relativas.

Amparo en revisión 1251/2004. Carpicentro, S.A. de C. V. 8 de octubre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: César de Jesús Molina Suárez.

Hemos mencionado también al artículo 73, fracción XXIX, inciso 1, del propio Pacto Federal, que le otorga al Congreso Federal la facultad de establecer contribuciones al comercio exterior. Debemos tener presente este precepto constitucional, al momento de analizar el artículo 131 de la propia constitución, lo que haremos a continuación.

Revisión del artículo 131, segundo párrafo, de la Constitución

Texto del artículo 131 constitucional

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Antecedentes históricos del artículo 131

En relación con el ejercicio de la facultad constitucional que permite el establecimiento de impuestos al comercio exterior, conviene recordar los antecedentes históricos que precedieron al texto del actual artículo 131 de la Constitución mexicana.

A partir de la Constitución de Cádiz de 1812 y hasta la de Carranza de 1917, pasando por las diferentes versiones de Norma Fundamental, incluyendo el Decreto de Apatzingán de 1814, la Constitución de 1824, la versión de 1836, los proyectos de 1842, las Bases Orgánicas de 1843, la de 1857

y, finalmente, la vigente de 1917, en todos los diferentes textos de las diversas constituciones que han estado vigentes en nuestro país, las facultades para definir las regulaciones del comercio exterior, establecer aranceles y celebrar arreglos con potencias extranjeras sobre ésta materia, han sido facultades tradicionalmente reservadas a la representación popular (Congreso) y no al gobierno, entendiendo por este último el que se deposita en el Poder Ejecutivo.

Tanto en las cortes, como en el Supremo Congreso, en el Congreso General o en el Congreso Federal, en todos los casos se consideró como facultad de los representantes del pueblo integrantes del poder legislativo, la de fijar y expedir los aranceles que debían aplicarse al comercio exterior, encomendándose a la rama ejecutiva del gobierno la función de recaudar dichos impuestos.

Esta tradición constitucional fue recogida puntualmente por el Constituyente de 1917 quien al redactar el texto definitivo de la vigente Norma Fundamental, incluyó el artículo 131 que en su versión original, textualmente señala:

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

Adición del segundo párrafo al artículo 131

Fue en el año de 1951 en que, como apoyo al Ejecutivo Federal para que pudiera impulsar eficientemente la política de sustitución de importaciones que entonces se iniciaba, se adicionó al artículo 131 de la Constitución un párrafo segundo que hasta el día de hoy forma parte de su texto.

La adición de un segundo párrafo al artículo 131 constitucional tuvo por objeto, como se desprende de la lectura tanto de su texto como de la exposición de motivos correspondiente, permitir que el Ejecutivo pudiera ser facultado por el Congreso para que, cuando lo estimara urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país, modificara las medidas arancelarias y no arancelarias tendentes a la regulación del comercio exterior. Dichas modificaciones pueden expresarse en aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos.

De la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de modificaciones constitucionales en la que se propuso adicionar un segundo párrafo al artículo 131 del Pacto Federal.³ Transcribimos:

³ Véase el *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, 5 de diciembre de 1950. México.

El complejo de atribuciones que los ordenamientos jurídicos en vigor otorgan al Estado mexicano, constituye la causa fundamental que determina el incremento incesante de los gastos públicos, los cuales, dentro de una buena administración financiera, deben cubrirse a través de los tributos y entre estos ocupan sitial preferente los impuestos cuya misión actual no consiste, exclusivamente, en producir ingresos para el Estado, sino, concomitantemente, en realizar fines de carácter extra fiscal: de políticas económicas, social, demográfica, exterior, etc., etc. y es así, con tarifas arancelarias elevadas en un momento, reducidas en otro, o prohibitivas en determinado instante, el Estado puede favorecer, el desarrollo de las industrias nacionales mexicanas, lograr el florecimiento de industrias incipientes, influir en el equilibrio de la producción, estimular la producción agrícola en vez de la industrial o viceversa, incrementar o impedir el comercio internacional, tutelar la clase laboral, etc., etc. Asimismo, que en un momento determinado, mediante impuestos elevados o reducidos o la creación o supresión de fracciones en las tarifas de importación o de exportación, por medio de restricciones a unas u otras, así como al tránsito de los productos y aun mediante su prohibición es factible estabilizar la moneda e impedir la elevación de los precios en bien de la población mexicana y del propio país, o bien cubrir un déficit presupuestario. Ahora bien: no pasa inadvertido a ese H. Congreso y a esas HH. Legislaturas de los Estados que la apreciación de las diferentes circunstancias que en cada momento exigen la adopción de determinadas medidas en lugar de otras, para la consecución de los fines que el Estado se propone alcanzar, por las razones, anteriormente expuestas, escapan a ese H. Congreso de la Unión y son, en cambio, clara y fácilmente perceptibles para el Ejecutivo Federal.

Por medio de la adición que se propone al texto constitucional citado, nuestro sistema fiscal, en este punto, dará plena realización a los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición, estando el Estado en posibilidad, tanto material como jurídica, de adecuar los aranceles a las necesidades imperantes en el país en un momento determinado.

Del dictamen elaborado por las Comisiones unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Aranceles y Comercio Exterior, hemos extraído los siguientes párrafos que consideramos de gran interés para comprender el contenido teleológico de la reforma constitucional que comentamos.⁴

Esta adición tiene por objeto capital erigir a la categoría constitucional la costumbre en el Estado Mexicano, establecida por una imperiosa ley de necesidad, de otorgar al Ejecutivo Federal la facultad de cooperar con el Congreso de la Unión mediante ciertas oportunas regulaciones a la mejor eficiencia del sistema fiscal, haciendo factible la adecuada elasticidad de los aranceles como medio de consolidación de la política económica del país y de realizar los esenciales fines de carácter social, demográfico, exterior, etc., encaminados a favorecer el desarrollo de las industrias nacionales, lograr su florecimiento, equilibrar y estimular la producción, regular el comercio internacional, etcétera.

⁴ *Idem.*

De acuerdo con los mandatos constitucionales el Congreso de la Unión, al expedir la Ley de Ingresos y fijar los diversos impuestos, expide también las tarifas de exportación e importación a las que debe sujetarse el comercio exterior, pero por los diversos motivos que la iniciativa examina y, muy singularmente, por ser conveniente en la vida económica actual prestar elasticidad a las bases de imposición para un mejor funcionamiento del sistema fiscal, es indispensable que las cuotas de las tarifas de exportación e importación que expida el Congreso, queden sujetas a las variaciones, modificaciones y supresiones que en un momento dado considere el Ejecutivo necesario que se introduzcan con urgencia y oportunidad, cosa esta que no podría lograrse por la intervención directa de las Cámaras, tanto por la natural lentitud en el desarrollo de la función legislativa, como porque ésta sólo se realiza 4 meses del año según los preceptos de nuestra Carta Magna.

Y como es rigurosamente cierto que, a través de ciertos tributos, el Estado no sólo ha de realizar el fin esencial de previsión para que se satisfagan los gastos públicos, sino llenar también otros fines de carácter extra fiscal para, mediante modificación de las tarifas en unos casos y prohibición de importaciones y exportaciones y de tránsito de productos en otros, proteger la economía del país, regular el comercio exterior y tutelar la estabilidad de la moneda y de los precios así como de proteger la producción nacional, se necesita que el Ejecutivo se encuentre constitucionalmente capacitado a fin de dictar todas esas medidas de urgencia.

La adición al artículo 131 que propone el Ejecutivo podría estimarse que no constituye un a típica delegación de facultades sino una delegación de autoridad para determinar un hecho o estado de cosas, de los que depende la actuación de la ley; dicho con más propiedad, con la frase de ejecutorias de la Corte de Justicia de los Estados Unidos a propósito de la delegación de facultades que la Constitución de aquel país prohíbe: "El Congreso no puede delegar su facultad de hacer la ley; pero puede hacer la ley delegando autoridad para determinar un hecho o estado de cosas de las que la ley se propone hacer depender su acción. Negar esto, sería parar las ruedas del gobierno." Podría sostenerse, repetimos, que lo que la propuesta adición al artículo 131 persigue es esa delegación de autoridad para el fin indicado, pero aun cuando con un extremo rigorismo se pensase en lo contrario, o lo que es lo mismo, en que la reforma persigue una delegación de facultad para hacer la ley, esa delegación es plenamente justificada y necesaria. Examinando el fenómeno mismo que nos ocupa y al que pretende dar solución la Iniciativa Presidencial, la Suprema Corte de Justicia, en el Informe de su Segunda Sala en el año de 1949, se produce en los siguientes términos: "por las fluctuaciones tan frecuentes y en ocasiones bruscas de los precios en el comercio internacional hay notoria necesidad de obrar con la mayor rapidez para dictar oportunamente las medidas indispensables a la preservación del valor de nuestra moneda y, en general de la economía del país. Antes de la reforma que en agosto de 1938 se hizo al artículo 49 constitucional, anualmente se concedía en esa materia facultades extraordinarias del Ejecutivo; pero como a partir de la apuntada fecha quedó terminantemente proscrita la delegación de facultades legislativas, salvo el caso de suspensión de garantías y, por otra parte, el periodo ordinario de labores del Congreso de la Unión sólo comprende 4 meses del año, además de que el proceso legislativo no puede tener la rapidez que requiere la materia arancelaria, se suscitó la cuestión constitucional a propósito del decreto del Ejecutivo de 20 de agosto de 1948. "Ese decreto fue declarado inconstitucional

nal por la Corte frente a la drástica prohibición contenida en el artículo 49 constitucional. Es cierto, por otra parte que con el propósito de no dejar sin posible solución adecuada un problema de tanta urgencia el Congreso de la Unión, al expedir la Ley de Ingresos de la Federación para el año en curso, formuló en la misma el artículo 10 en el que se establece que: a fin de regular el comercio exterior del país con fines de estabilidad monetaria, de impedir la elevación de los precios y de proteger la producción nacional, el Ejecutivo de la Unión, a propuesta de la Comisión de Aranceles, aumentará o disminuirá hasta en un 100% las cuotas de la tarifa de exportación en vigor y hasta en un 50% las de importación. Y en ese propio artículo se autorizó también al Ejecutivo para crear o suprimir fracciones de las tarifas mencionadas, así como para restringir o prohibir la importación, la exportación, o el tránsito de productos, todo con el propósito de realizar aquellos fines. Pero independientemente de la inconveniencia de estar repitiendo año tras año un precepto semejante, bien podría suceder que, por los motivos que se han expresado antes, la Corte se pronunciase por declarar inconstitucional un precepto semejante. De aquí la necesidad de que esa autorización por todos conceptos conveniente y necesaria se encuentre expresamente permitida por un precepto constitucional. Pero las comisiones que suscriben consideran indispensable introducir una reforma al texto de la adición que propone la iniciativa, a fin de que no se realice cercenamiento permanente y definitivo de facultad legislativa atribuida por la ley constitucional al Poder Legislativo, sino para hacer posible una delegación de facultades en materia arancelaria al Ejecutivo por una ley del Congreso, cuando aquel la solicite o este considere conveniente y necesario otorgarla, pero sujeta siempre a la revisión y aprobación por su parte de lo que hubiese hecho el Ejecutivo en uso de la facultad otorgada.

Y como indispensable corolario, ha de modificarse el párrafo segundo del artículo 49, a fin de que en forma indubitable quede establecido que sólo puede otorgarse facultades al Ejecutivo para legislar, en los casos de suspensión de garantías de que habla el artículo 29 y en materia arancelaria en los términos del párrafo que se adiciona al artículo 131...

Conforme al proceso legislativo previsto para llevar a cabo modificaciones constitucionales, se turnó la iniciativa a dictamen de segunda lectura y posteriormente a debate de los señores diputados, habiéndose presentado un voto particular en contra por parte del Diputado Gonzalo Chapela y B., cuyo contenido también puede consultarse en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión correspondiente al 21 de diciembre de 1950.

En el debate correspondiente, intervinieron los diputados Gonzalo Chapela, Alfonso Pérez Gasga, Jaime Robles Martín del Campo, Antonio Rocha, Juan José Hinojosa y Jorge Saracho Álvarez. Al concluir el debate, se recogió la votación en lo general y en lo particular, habiéndose aprobado el proyecto de adición al artículo 131 y la reforma al artículo 49 de la Constitución General de la República por 86 votos a favor y 4 en contra. Se ordenó pasar al Senado para continuar con el proceso legislativo previsto en el caso de reformas constitucionales, habiendo culminado dicho proceso con la adición de un segundo párrafo al artículo 131 constitucional, tal como aparece actualmente y en la modificación del artículo 49 del propio ordenamiento fundamental, para quedar en los términos que ahora presenta.

Ley reglamentaria del artículo 131 constitucional

Fue hasta 1955 cuando por primera vez el Congreso de la Unión hizo uso de la facultad que le confiere el segundo párrafo del artículo 131 constitucional y para ello expidió la Ley Reglamentaria del Segundo Párrafo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estuvo vigente hasta el 20 de enero de 1986 en que entró en vigor la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior sustituyendo a la de 1955, que finalmente ha sido remplazada por la actual Ley de Comercio Exterior de 1993.

Análisis de la reforma constitucional

Como se desprende tanto de la exposición de motivos en que se apoyó la iniciativa de modificaciones constitucionales, como de los dictámenes elaborados por las comisiones unidas segunda de puntos constitucionales y de aranceles y comercio exterior, y los argumentos expresados por los señores diputados que intervinieron en el debate, parece evidente que mediante la reforma constitucional se ratificó el principio de que originalmente la facultad de regular el comercio exterior del país mediante la utilización de las medidas arancelarias y no arancelarias, corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión y sólo por excepción, cuando el órgano legislativo lo estime conveniente, para los efectos previstos en el propio ordenamiento constitucional, podrá facultarse al Ejecutivo para que, cuando éste alto servidor público lo estime urgente, sea él y no el Congreso quien defina el tratamiento arancelario y no arancelario que se dará a las operaciones de comercio exterior en nuestro país. En todo caso, el Ejecutivo queda obligado a informar al Congreso anualmente sobre el uso que hubiese hecho de la facultad concedida y el Congreso debe calificar la actuación del Ejecutivo cerciorándose de que efectivamente se haya utilizado dicha facultad para enfrentar casos de urgencia debidamente justificados.

Es nuestra opinión, que basamos en el texto de la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la modificación constitucional, que la intención teleológica que tuvo el Constituyente Permanente al adicionar el segundo párrafo al artículo 131 constitucional, creando un caso de excepción al principio de división de poderes, consagrado por el artículo 49 del propio texto fundamental, fue la de permitir que el Ejecutivo Federal tuviera la posibilidad de intervenir con oportunidad en la promoción y defensa de la economía nacional, frente a los vaivenes y cambios imprevisibles que en su tiempo (1951) presentaba el comercio internacional, y para que pudiera apoyar e impulsar la política de sustitución de importaciones, enfrentando con oportunidad los cambios intempestivos de precios y ofertas del mercado internacional. Se deseaba que el ejecutivo federal pudiera garantizar a la producción doméstica un adecuado ambiente de seguridad y estabilidad y la posibilidad legal de mantener un margen suficiente de protección y seguridad para impulsar los nuevos proyectos de inversión. Se iniciaba así plenamente la política de sustitución de importaciones.

En Todo caso, la intervención del ejecutivo federal al hacer uso de esta facultad extraordinaria, debe tener como fin, según lo dispone el propio artículo constitucional, regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Introducir en la constitución una modificación al principio de la división de poderes consagrado en el artículo 49, mediante la adición del segundo párrafo al artículo 131, resultó de tal importancia y trascendencia que fue necesario, a juicio del constituyente permanente, sujetar dicha excepción a dos condiciones fundamentales: a) la autorización al ejecutivo federal quedó sujeta a renovación anual y b) el ejecutivo federal únicamente puede hacer uso de la facultad extraordinaria que se le concedió, cuando lo considere urgente para alcanzar los fines que el precepto constitucional señala, es decir, regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

En efecto, la obligación a cargo del ejecutivo federal de informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el uso que hubiese hecho de la facultad concedida, permite al órgano legislador revisar con dicha periodicidad el alcance de la autorización concedida al ejecutivo federal y el uso que dicho funcionario hubiese hecho de la misma. Con base en éste conocimiento y previa su aprobación, el Congreso debe decidir sobre la pertinencia de prorrogar la misma o simplemente no renovarla y reasumir para sí la facultad que originalmente le encomienda el propio artículo 131.

Por otra parte, el elemento urgencia en que debe justificarse y fundamentarse el ejercicio de la facultad concedida, se convierte en una obligación a cargo del Ejecutivo Federal y en razón de dicha obligación constitucional en cada ocasión en la que haga uso de la facultad extraordinaria concedida por el Congreso, modificando los aranceles y las medidas no arancelarias aplicables al comercio exterior, debe expresar los hechos y las razones por los que considera urgente adoptar una medida arancelaria o no arancelaria para regular el comercio exterior. La adopción de una medida arancelaria o no arancelaria en la que el Ejecutivo Federal no exprese los hechos por los que considere que es urgente adoptar dicha medida, provocaría que la medida así adoptada careciera de fundamento constitucional, ya que el Ejecutivo estaría excediéndose en los límites de la facultad concedida por el Congreso.

Breve referencia a los artículos 4 y 5 de la Ley de Comercio Exterior

Ahora bien, como se observa de la lectura de la actual Ley de Comercio Exterior (1993), al legislador ordinario se le olvidaron éstos dos requisitos fundamentales que establece el artículo 131 constitucional en su segundo párrafo: a) no expresó que la autorización concedida al ejecutivo federal tiene carácter temporal y que en todo caso su renovación está sujeta a que anualmente el Congreso Federal revise y, en su caso apruebe, el uso que se hubiese hecho de la misma y b) tampoco sujetó el ejercicio de la facultad concedida a la existencia, a juicio del propio ejecutivo, de condiciones o situa-

ciones de urgencia, con lo que se provoca, en nuestra opinión, una incongruencia constitucional entre el texto fundamental y la Ley reglamentaria.

En efecto, al revisar el artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior, en sus diferentes fracciones, podemos percatarnos de que, al hacer uso de la posibilidad incorporada en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, el legislador ordinario otorgó al ejecutivo federal facultades para crear, aumentar, disminuir y suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, de conformidad con lo establecido por el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, a pesar de la condición que se incorpora en el texto de la fracción primera del artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior, al señalarse que la facultad concedida al ejecutivo federal debe de ejercitarse de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, es evidente que el legislador ordinario no incluyó expresamente la condición de que en todo caso el ejercicio de esta facultad extraordinaria sólo se justifica constitucionalmente cuando se trate de casos de urgencia para alcanzar los objetivos señalados en el propio texto constitucional y no en todos los casos o en los casos ordinarios que no califican como urgentes. Tan es así, que en la práctica, ninguno de los innumerables decretos expedidos por el ejecutivo federal, a través de los cuales se modifican los impuestos de importación o de exportación (aranceles), se ha invocado situaciones de urgencia que justifiquen la medida modificadora de los aranceles. Es decir, el ejecutivo federal ha dado por hecho que la modificación de aranceles puede llevarla a cabo en cualquier momento y no únicamente cuando lo estime urgente, violentando con esta conducta el sentido expreso del mandato constitucional.

Diferente situación se presenta en la fracción segunda del artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior, a través de la cual se faculta al ejecutivo federal para regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución. Es decir, para el legislador ordinario, la condición que el constituyente permanente introdujo en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, referente a la consideración de urgencia, únicamente es aplicable tratándose de las medidas de regulación, restricción y prohibición que se establezcan con relación a la exportación e importación de mercancías y no, como lo señalamos en el párrafo anterior, cuando se trate de modificaciones a los impuestos de importación.

¿Por qué el legislador ordinario consideró que las modificaciones a los impuestos de importación y exportación establecidos en las leyes correspondientes, podría llevarlas a cabo el ejecutivo federal sin tener prácticamente ninguna limitación y desde luego sin observar la condición de urgencia establecida por el constituyente permanente en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional y en cambio, tratándose del establecimiento de medidas para regular, restringir o prohibir la exportación, la importación, circulación o tránsito de mercancías, si condicionó al ejecutivo federal a la consideración de urgencia a que nos hemos referido? Realmente no tenemos una respuesta. Sin embargo, si consideramos que independientemente de la fórmula incorporada por el legislador en el artículo 4, fracción I de la Ley de Comercio Exterior, el ejecutivo federal está obligado por mandato de

la constitución (segundo párrafo del artículo 131), a señalar e invocar consideraciones de urgencia en cada ocasión en la que haga uso de la facultad de modificar los impuestos de importación o exportación, ya que la propia constitución no distingue entre las facultades de modificación arancelaria y las facultades de regulación del comercio exterior en relación con la condición de que únicamente ejerza dichas facultades el ejecutivo federal, cuando lo estime urgente y no en otras condiciones.

Más curioso resulta aún el caso de la fracción III del artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior, mediante la cual se faculta nuevamente al ejecutivo federal para establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría (se refiere a la que hoy es la Secretaría de Economía) o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. Como puede observarse, la facultad concedida en la fracción III del artículo 4, resulta prácticamente la misma que la concedida en la fracción II del propio artículo 4, específicamente por lo que se refiere a regular o restringir la exportación o la importación de mercancías. Sin embargo, en este último caso (fracción III), la facultad concedida puede ejercerla por conducto del Secretario de Economía y no necesariamente en forma directa el titular del ejecutivo federal, situación que contradice el mandato contenido en el artículo 80 constitucional que expresamente dispone que: "el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

De manera adicional debemos observar que la facultad concedida al secretario de Economía, independientemente de que carece de sustento constitucional, resulta inclusive más amplia que la que se concede al propio titular del ejecutivo federal, ya que mientras a éste funcionario se le limita el ejercicio de la facultad de regular o restringir las exportaciones y las importaciones a casos que se estimen de urgencia, tal como lo establece la fracción II del artículo 4 de la Ley, al secretario de Economía se le otorga la misma facultad que al presidente de la República, sólo que al secretario no se le limita el ejercicio de la misma a los casos que se estimen urgentes, sino que tal como está redactada la fracción III del propio artículo 4, el secretario de Economía puede ejercer la facultad de regular o restringir la importación y exportación de mercancías, siempre que lo considere conveniente u oportuno, aunque no necesariamente se trate de situaciones de urgencia.

Esta observación se refuerza con la lectura de la fracción III del artículo 5 de la propia Ley de Comercio Exterior, a través de la cual se faculta expresamente al secretario de Economía para: "Estudiar, proyectar, *establecer* y modificar medidas de regulación y restricción no arancelaria a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancía. Es decir, para el secretario de Economía prácticamente no existen límites para el ejercicio de una facultad que originalmente le corresponde al Congreso de la Unión y que por mandato constitucional es posible delegarla en el ejecutivo federal, con las limitaciones incorporadas en el propio texto constitucional. Parece evidente que *la delegación* de estas facultades en favor del secretario de Economía, contenidas en las fracciones III del artículo 4 y III del artículo 5, de la Ley de Comercio Exterior, rebasan los límites que el constituyente permanente introdujo al adicionar el segundo párrafo al artículo 131.

Análisis de la política arancelaria y conclusiones

En una interpretación armónica de ambos textos constitucionales, los artículos 31, fracción IV y 131, segundo párrafo, podríamos concluir que el impuesto general de importación es un instrumento fundamental de la política económica y más de forma específica de la política comercial, instrumento que debe utilizarse para alcanzar los objetivos establecidos por el artículo 131 constitucional; es decir, regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Resulta notable la inconsistencia que se presenta entre los niveles arancelarios que se establecen en la tarifa del impuesto general de importación y los aranceles que efectivamente se aplican a más del 90% de las mercancías que se importan al mercado mexicano, debido a la intensa actividad negociadora que han llevado a cabo los gobiernos mexicanos durante los últimos 15 años (a partir de 1990), que nos ha llevado a suscribir 12 acuerdos comerciales con 43 países.

En efecto, a partir del régimen de gobierno de Carlos Salinas y hasta el presente de Vicente Fox, la política comercial se ha sustentado básicamente en acuerdos que han tenido como punto central de la negociación, justamente la eliminación o reducción a la tasa cero de los aranceles o impuestos que se aplican a las mercancías importadas.

Es decir, dadas las limitaciones que se establecen en los artículos 31, fracción IV y 131, segundo párrafo de la Constitución mexicana para el manejo de la política arancelaria, los gobernantes mexicanos han encontrado una forma de darle la vuelta a la prescripción constitucional, promoviendo acuerdos internacionales mediante los cuales se obligan a reducir al nivel de tasa cero, los impuestos de importación. Así, mediante el recurso de acudir a la negociación internacional que los lleva a la suscripción de acuerdos internacionales, han diseñado una política arancelaria que no cumple ni está sujeta a los principios y objetivos establecidos por los preceptos constitucionales mencionados.

He llegado a la conclusión de que los tratados o acuerdos internacionales de contenido comercial, conocidos como tratados de libre comercio, que han celebrado los gobernantes mexicanos comprometiendo la política arancelaria, en los que se pasa por alto tanto los requisitos como los objetivos incorporados en los artículos 31, fracción IV y 131, segundo párrafo de la Constitución mexicana, resultan inconstitucionales.

La inconstitucionalidad de que adolecen los tratados de libre comercio, deriva del hecho de que para su aceptación, suscripción, ratificación y puesta en vigor, no se consultó ni se obtuvo la aprobación del Congreso de la Unión, que resulta indispensable por tratarse del establecimiento y modificación de un impuesto, es decir, del impuesto general de importación, que por su naturaleza fiscal, está sujeto al principio de reserva legal, es decir, únicamente el Congreso está facultado para crearlo o modificarlo, tal como lo establece el artículo 31, fracción IV de la Constitución mexicana, debidamente interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En otras palabras, podemos decir que, tratándose de impuestos, cualesquiera que estos sean, corresponde únicamente al Congreso de la

Unión y no al ejecutivo federal, su establecimiento y modificación, por lo que resulta inconstitucional que el ejecutivo federal asuma dicha competencia, mediante el procedimiento de la negociación de compromisos internacionales, en los que se obliga a modificar y eliminar los impuestos de importación. En nuestra opinión, el ejecutivo federal carece de facultades constitucionales para comprometerse a reducir los impuestos de importación, ya que ésta es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, que por mandato de la propia constitución, no interviene en la celebración y aprobación de los tratados internacionales.

Aun suponiendo que el ejecutivo federal pretendiera explicar su actuación con base en la facultad extraordinaria que prevé el artículo 131, segundo párrafo de la constitución, dicha explicación resultaría insostenible, porque como hemos visto, la disposición constitucional contenida se refiere a una facultad extraordinaria que el Congreso puede delegar en el ejecutivo, para que éste alto funcionario haga frente a situaciones de urgencia que estén vinculadas con la regulación del comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. Condiciones que evidentemente no se cumplen ni se satisfacen mediante la suscripción de tratados comerciales en los que se acepta la eliminación de los impuestos de importación, a pesar de que se conocen los mayores costos que deben enfrentar los productores nacionales derivados de las ineficiencias estructurales y grado de desarrollo de nuestra economía.



Tercera sección

Tratados y acuerdos internacionales: restricciones y márgenes de libertad para una nueva estrategia de desarrollo



Los tratados de libre comercio suscritos por México. Restricciones y márgenes de libertad para una nueva estrategia de desarrollo

*Jorge Witker**

Los Tratados de Libre Comercio que México suscribe deben ser congruentes y funcionales con los principios de economía mixta que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según lo prescribe el artículo 133 constitucional.

Una agenda de desarrollo que contemple las facultades interventoras y regulatorias del Estado tiene espacios para legítimamente desarrollar políticas públicas internas de crecimiento económico con equidad.

Conviene señalar que los Tratados de Libre Comercio se presentan como manifestaciones jurídicas de la llamada globalización, que como proceso desigual, impacta diversos sectores de la actividad socioeconómica nacional. Sin embargo, según el propio Fondo Monetario Internacional, el producto interno bruto mundial (PIB) evidencia que el 80% no responde a intercambios entre países, es decir, no cruza fronteras y, en consecuencia, se concentra en el interior de las economías nacionales. A su vez, el 20% restante corresponde al PIB exportado-importado, esto es, a lo comercializado a través de los Tratados de Libre Comercio (GATT-OMC-TLCAN-Mercosur-CAFTA).¹

Por otra parte, el esquema multilateral de comercio, plasmado en los Acuerdos de Marrakesh, que dieron origen a la Organización Mundial del Comercio (OMC), reconocen la titularidad exclusiva de los Estados, para comprometer obligaciones, que apunten a un desarrollo, con pleno empleo y también con elementos de utilización racional de los recursos productivos de cada nación.

En estos escenarios, aplicables a la economía mexicana y, en función del diseño de economía mixta establecido en la carta constitucional, una política de desarrollo es jurídicamente posible, y viable, a la luz de la experiencia de los 12 años de TLCAN y de los derechos potenciales, aún no ejercidos por México en la OMC.

* Instituto de Investigaciones Jurídicas.

¹ Ricardo French-David, "Globalización económica, desarrollo nacional. Los desafíos que enfrenta Chile en obra colectiva", Conferencias Presidenciales de Humanidades, Santiago de Chile, diciembre de 2005, p. 431.

De manera adicional, la aplicación e interpretación de los textos contenidos en los diversos Tratados de Libre Comercio suscritos por México, abren una gama de posibilidades, a políticas públicas endógenas, práctica ésta que realizan con extendida frecuencia, los socios comerciales, amparadas o no en dichos instrumentos internacionales, mientras, las autoridades mexicanas en estos 12 años de libre comercio (TLCAN), sólo han sesgado el cumplimiento en contra de los intereses nacionales.

Esto es, en la aplicación e interpretación de los tratados y en las políticas públicas endógenas está la posibilidad real de diseñar una agenda de desarrollo basado en crecimiento económico con equidad.

En ambos escenarios el gobierno federal tiene una clara capacidad y flexibilidad para adaptar los compromisos, flexibilizar los términos y adaptar negociando y renegociando sus políticas públicas sin violentar los escenarios de la economía global.

Las siguientes reflexiones centradas en la defensa de dos productos agropecuarios en peligro (maíz blanco y frijol), ilustran la forma como es posible aprovechar las variables jurídicas para la defensa y protección del sector agropecuario nacional, devastado por la ineficiencia, desinformación o mala fe de las autoridades de los últimos sexenios que han omitido y subestimado los derechos, de diversos tipos, que asisten a México en sus compromisos internacionales, especialmente derivados de la OMC y el TLCAN.

La liberación del maíz y el frijol en el 2008 en el marco del TLCAN

El primero de enero de 2003 los Estados Unidos y México eliminaron la mayor parte de las barreras arancelarias para las importaciones de productos agropecuarios. A partir de entonces, por parte de México sólo subsisten aranceles para frijol, maíz, azúcar, leche en polvo y jugo de naranja. Sin embargo, éstos desaparecerán el 1 de enero de 2008 para dar paso a un libre comercio irrestricto de tales productos.

Para México esto será extremadamente importante, puesto que el maíz representa su principal cosecha y junto con el frijol constituye la base de la dieta del mexicano.

El maíz, es la principal cosecha, tanto para México, como para los Estados Unidos, tanto en términos de superficie sembrada como en valor de la producción y también es la cosecha que recibe mayores subsidios en los Estados Unidos.

La producción de maíz y frijol es la base de la economía de algunas de las regiones más pobres del país que también son las principales contribuyentes a la migración ilegal hacia los Estados Unidos. La mayor parte de estos pequeños productores están localizados en zonas semiáridas, con condiciones poco propicias para una agricultura productiva, no tienen acceso a irrigación ni a tecnologías modernas y su posibilidad de mejorar su eficiencia o alcanzar economías de escala es muy limitada. El frijol y el maíz se producen en estas áreas sin considerar las condiciones de mercado o las señales de precio.

Desde que este acuerdo entró en vigor, las exportaciones de maíz de los Estados Unidos a México han excedido la cuota establecida casi en todos los años y sus niveles se han más que triplicado en relación con los que prevalecían antes del Tratado. Aunque en forma más errática, las importaciones de frijol también se han incrementado dramáticamente: las provenientes de los Estados Unidos se han triplicado y, aunque en volúmenes mucho menores, las de Canadá se han multiplicado quince veces. Las importaciones de ambos países serían mucho mayores sin el sistema de cuotas y los precios internos, que en términos reales se han deteriorado, serían menores.

Por otra parte, la producción de maíz blanco en los Estados Unidos, aunque es relativamente pequeña, cerca de cuatro millones de toneladas, es suficiente para afectar el mercado de maíz para consumo humano de nuestro país, además de que es previsible que una vez que el mercado esté abierto, exista un fuerte incentivo para aumentar la producción de maíz blanco para exportarlo a nuestro país. Por tanto, es indispensable que se tomen medidas legislativas que garanticen la viabilidad del sector y que promuevan su desarrollo y la soberanía alimentaria; el ejecutivo y el legislativo deben actuar coordinadamente para crear un marco legal y económico que proteja al productor nacional y le permita competir en condiciones de equidad.

El maíz representa cerca de 40% de las exportaciones de granos de los Estados Unidos a México. El maíz estadounidense ya representa 30% de la demanda nacional, en un país que tiene uno de los consumos *per capita* más altos del mundo. Las perspectivas son que esta dependencia se siga incrementando paulatinamente y que con la liberación prevista para el 2008 el producto importado predomine en el mercado, lo cual tendría enormes consecuencias para el desarrollo económico y social de México.

El maíz y el frijol son mucho más que un asunto comercial para México, porque amenaza las condiciones de vida de cerca de tres millones de familias y la economía de amplias regiones del país. El impacto potencial de abrir completamente la frontera a la importación de maíz y frijol de nuestros socios del TLCAN será devastador y tendrá, entre otras, las siguientes consecuencias:

- Provocará inestabilidad social y política.
- Acelerará en forma dramática la expulsión de la población rural hacia las zonas urbanas del país e incrementará la migración ilegal hacia los Estados Unidos.
- Acentuará los problemas de la pobreza y el desempleo a nivel nacional pero especialmente en las zonas rurales.
- Se verá incrementada la informalidad, pues la mayor parte de los desplazados no tiene posibilidades de encontrar empleo en la economía formal.
- Otro grave problema es el trabajo de menores, en nuestro país laboran cerca de 3.3 millones de menores, de los cuales casi la mitad (48%) se dedica a labores agropecuarias.
- Junto con la pobreza crecerá la desigualdad y los ingresos se polarizarán, de hecho este es un fenómeno que se ha acentuado a partir de la entrada en vigor del TLCAN.

- Generará un mayor deterioro en la seguridad pública. La pobreza, el desempleo y el subempleo son factores que incrementan los fenómenos de inseguridad.
- Agravará las condiciones de nutrición en las zonas rurales. Estudios del Banco Mundial registran un incremento en la desnutrición de la población rural de nuestro país, especialmente entre la población infantil.
- Tendrá un fuerte efecto recesivo en las economías regionales. Grandes regiones del país dependen de la agricultura para el funcionamiento de su economía y en varias de ellas el maíz y el frijol son los cultivos predominantes. A nivel nacional, más de cinco millones de personas, 15.8% de la población ocupada, se dedica a actividades primarias, pero existen entidades donde esta proporción rebasa el 40%, como Chiapas y Oaxaca, y en otras donde es superior a 25%, como Campeche, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Tabasco y Veracruz.

El tiempo para atender el problema de la liberación de las importaciones de maíz y frijol provenientes de nuestros socios del TLCAN se agota rápidamente y se dificulta por las coyunturas políticas. Hemos dejado pasar más de 80% del periodo de transición sin que se hayan tomado medidas de fondo para atender este problema tanto en lo interno como hacia el exterior. El gobierno actual ya rebasó el periodo en el que podría haber enfrentado el problema. Por lo que al nuevo gobierno el problema se le vendrá encima, pues tendrá solamente un año para tomar las medidas internas y realizar las negociaciones en el exterior necesarias para evitar un daño irreparable.

El problema que presenta la libre importación de maíz y frijol no puede ser ignorado y aunque por el momento parece no tener la debida atención de nuestras autoridades, es el mejor interés de las tres naciones que participan en el TLCAN el enfrentarlo de inmediato en una forma responsable y que tome en cuenta las asimetrías económicas y sociales de los tres países. No hay ningún otro tema en el sector agropecuario que para México sea más sensible o que tenga mayores implicaciones que la libre importación de maíz y frijol, y es sin duda el tema más importante que México tendrá que negociar y resolver con sus socios comerciales del TLCAN.

Vertientes jurídicas a considerar

1. Asimetrías jurídicas generales
2. Las fuentes jurídicas internas
3. Los derechos de México en el TLCAN
4. Los derechos de México ante la OMC

Asimetrías jurídicas generales

Cada país miembro del TLCAN establece diversas jerarquías respecto a los derechos y obligaciones derivados del mismo. México, por su parte, le otorga un carácter autoaplicativo derivado del artículo 133 de la Carta Magna, siempre que su contenido no contradiga artículos concretos de la misma. Por otro lado, Estados Unidos le otorga el carácter de acuerdo congresional, lo que le permite dilatar sus efectos en el territorio de sus estados y condados. Canadá aplica el tratado en forma condicionada, bajo un esquema de negociación con las provincias y regiones.

El carácter heteroaplicativo que le otorga Estados Unidos al Tratado ha sido fuente de diversas controversias para los exportadores mexicanos, y se expresa en la ley de implementación que cuenta con la participación y presencia de los representantes de las distintas actividades económicas y estados o regiones de EE.UU. A esta asimetría jurídica plasmada en el TLCAN se añade el hecho de que los Estados Unidos no ha suscrito las convenciones de derecho de los tratados de 1965 y 1986; situación distinta a los otros países miembros del Tratado, que sí han suscrito ambos instrumentos internacionales.

Al momento de suscribir el TLCAN en noviembre de 1993, las partes establecieron como uno de sus objetivos contenido en el artículo 110 el establecer una "zona de libre comercio" de conformidad con el artículo 24 del GATT. Para esa fecha la relación de México con el GATT estaba plasmada en el protocolo de adhesión de 1986, que excluía expresamente los capítulos relativos a servicios, inversiones, agricultura y energéticos.

Con dichas reservas, las Partes del TLCAN establecieron una zona de libre comercio centrada exclusivamente en el intercambio de bienes y manufacturas. En consecuencia, los temas regulados en los capítulos VII (Agricultura), X (Compras gubernamentales), XI (Inversiones) y XII (Servicios) no cuentan con una base legal propia en el TLCAN, pues se trata de temas propios de una etapa de un proceso de integración superior ubicado en los llamados mercados comunes, que requieren imperativamente de instituciones de carácter supranacional, cuestión que el TLCAN rechaza de forma categórica.

Posteriormente, en diciembre de 1995, los tres estados miembros del TLCAN suscriben el Tratado Multilateral de Comercio que transforma al GATT en la OMC, en el que se incorporan alrededor de 18 acuerdos multilaterales de materias específicas, dando lugar a un nuevo derecho multilateral del comercio internacional. Por ejemplo, en el universo de los servicios encontramos al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). En lo relativo a las compras gubernamentales, la OMC cuenta con un instrumento de carácter plurilateral, que admite reservas propias de los distintos niveles de desarrollo de los países miembros de la OMC. Igualmente, en materia agrícola, el Acuerdo de Agricultura establece nuevas bases y nuevos plazos para dicho sector.

En materia de inversiones existe un acuerdo de poca trascendencia, relativo a las inversiones relacionadas con el comercio de mercancías en el que no se ha dado gran avance. En esta materia, pese a los intentos de liberalización mundial, sólo ha podido avanzarse a través de APPRIS y México ha suscrito más de 15 de estos acuerdos bilaterales con distintos países.

En resumen, en el derecho interno mexicano, temas ajenos a una zona de libre comercio, como agricultura, compras del gobierno, inversiones y servicios, se encuentran en una situación de incertidumbre jurídica, pues su inclusión en el TLCAN transgrede el artículo 101 por el que se crea una zona de libre comercio. En razón de la suscripción y ratificación de la OMC que en general sí contempla acuerdos para estos temas y siguiendo el principio de que un tratado posterior, priva sobre el anterior, se hace evidente que en estos temas, el TLCAN es inválido, según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969 y 1986), y que la normatividad de la OMC y sus respectivos acuerdos multi y plurilaterales son los instrumentos aplicables.

Otros temas, como la propiedad intelectual y la política de competencia recientemente se negocian a partir de las Conferencias de Doha (2001) y Cancún (2003), cuando la gran mayoría de la comunidad internacional estaría de acuerdo en someter a regulaciones internacionales dichos temas, siempre y cuando los subsidios agrícolas que imponen la Unión Europea y los Estados Unidos al mundo sean eliminados.

Otra asimetría existente la encontramos en el capítulo VII, relativo al sector agropecuario, donde México renunció a todas las reservas que el protocolo de adhesión al GATT (1986) le otorgaba. El sector agropecuario, a nivel global y, a nivel de la propia OMC no es regulado por tarifas y aranceles, sino por una gama de instrumentos como permisos, certificaciones, requisitos fitosanitarios y pecuarios, contingentes y, en la práctica usual de los países industrializados, las llamadas prácticas desleales de comercio internacional, en donde los subsidios y dumping temporales son medidas normales del mercado de productos agropecuarios.

El TLCAN no prohibió ni limitó los subsidios de los productos agrícolas estadounidenses, que ha impactado al mercado interno y a la producción de granos y otros productos primarios. México se comprometió a abrir su mercado interno sin exigir la existencia de una competencia leal entre los productores americanos y mexicanos. Desde antes de la suscripción del TLCAN, los Estados Unidos ha manejado diferentes tipos de apoyos agrícolas para su sector productivo interno, algunos de ellos son:

- Restricciones cuantitativas (cuotas) a las importaciones de diversos productos agrícolas, entre los que destacan el azúcar y productos que contienen azúcar, crema de maní, carne vacuna, algodón, tabaco y trigo. Estas cuotas permitían al presidente imponer restricciones cuantitativas a productos agrícolas que tuviesen un pacto negativo en los productos domésticos.
- Los Estados Unidos, controla la importación de todas sus plantas, animales y productos animales que pudieran introducir nuevas plagas o enfermedades.
- Los Estados Unidos mantiene un buen número de normas y reglas que regulan la higiene e inocuidad de los alimentos importados, exceptuando las carnes rojas y carnes de pollo.
- Las carnes rojas y de pollo pueden ser importadas a los Estados Unidos únicamente desde países y plantas aprobadas por el servicio de seguridad e inspección alimentaria.

- Los Estados Unidos impone restricciones muy severas a pesticidas y otros compuestos químicos utilizados en alimentos y productos agrícolas y comercializados en dicho país.
- Igualmente los Estados Unidos exige que las importaciones de frutas y hortalizas frescas cumplan con los requerimientos de tamaño, calidad y maduración.

Por último, una ley conocida como Farm Bill, establece un programa de subsidios propuesto por Bush y aprobado por el Congreso estadounidense en el 2002; la cual aumentó los subsidios en este rubro hasta en 80 por ciento.

En resumen, la asimetría de origen y actualmente vigente del capítulo agrícola del TLCAN es evidente y permanente.

Las fuentes jurídicas internas

- a. El artículo 133 constitucional prescribe que todo tratado internacional negociado por el Ejecutivo y aprobado por el Senado, tiene que ajustarse en sus términos de forma y fondo, a lo que establece la Constitución Política. De tal suerte, que las incongruencias o contradicciones entre el TLCAN y la propia OMC, deben ajustarse a los principios constitucionales mexicanos. Para ello la acción de inconstitucionalidad es procedente según lo dispuesto en el artículo 105 de la Carta Federal.
- b. El artículo 131 constitucional prescribe que la facultad para regular el comercio exterior radica en la Federación, es decir, se trata de una facultad privativa del Congreso de la Unión. Esto implica que las unilaterales rebajas arancelarias que hace la Secretaría de Economía para todos los sectores productivos, debe justificarlas como medidas que son fundadas en el interés general y a favor de la economía nacional.
Anualmente, por delegación del Congreso se faculta al ejecutivo para manejar las tarifas y demás regulaciones-restricciones no arancelarias.
- c. En base a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, privilegiar los productos señalados en el artículo 179 que en calidad de básicos y estratégicos deben renegociarse puntualmente con los socios comerciales (cupos, permisos, cuotas compensatorias, salvaguardas, etc.). Aquí se incluyen el maíz blanco, frijol, lácteos y otros. Estos productos pueden considerarse *como productos sensibles según lo actualmente negociado en Ronda Doha a favor de los países en desarrollo*.
- d. Revisar comparativamente la Ley Federal de Protección al consumidor con los ordenamientos estadounidenses federales y estatales, a fin de plantear reformas similares que impidan la venta de productos alimentarios de deshecho en nuestro mercado. Propiciar una ley espejo en la materia.

- e. Plantear reformas al artículo 26 de la Ley de Comercio Exterior, a fin de que las normas oficiales mexicanas sean obligatorias para productos agropecuarios importados y no dejadas a la discreción administrativa actual.
- f. Revisar las leyes de sanidad animal y fitosanitaria a fin de igualar las exigencias de nuestros socios comerciales en la materia. Se trata de que los productos de origen agropecuario que se importen de nuestros socios, se sometan a las mismas inspecciones, que someten a las exportaciones mexicanas las autoridades de los Estados Unidos y Canadá (Ley espejo y principio de reciprocidad).

Los derechos de México en el TLCAN

El TLCAN es el primer y único Tratado de Libre Comercio que liberalizó el comercio de productos agrícolas y pecuarios. Desde 1994, año de creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que no logró acuerdos sustanciales en materia agrícola (guerra de subsidios entre los Estados Unidos y Japón), México ha suscrito más de 10 tratados comerciales sin comprometer el sector agrícola como en el TLCAN.

Sin embargo, México suscribe el TLCAN ostentando los derechos que el protocolo de adhesión al GATT de 1986, le otorga, en el cual el sector agropecuario es considerado un sector estratégico que gradualmente sería liberalizado según el status de trato especial y diferenciado.

Estos derechos de México en el GATT son reconocidos expresamente por el artículo 102 del TLCAN, en el cual los socios de dicho tratado reconocen dichos derechos ante el esquema multilateral de comercio.

Afortunadamente dicho precedente se encuentra actualmente reforzado, puesto que la Ronda Ministerial del Desarrollo de Doha, hace una declaración expresa a los principios de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. Declaración ésta que puede servir de base, para que México renegocie el capítulo agropecuario con sus socios comerciales derivados del TLCAN que como tratado regional, debe someterse y subordinarse a los esquemas multilaterales (OMC) máxime que el artículo 101, sostiene que el TLCAN se firma en función del artículo XXIV del GATT, que está orientado esencialmente al comercio de manufacturas.

Por otra parte, uno de los seis objetivos fundamentales del TLCAN, consiste en "promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio" (artículo 102 b), lo que significa que se debe distinguir el comercio que se realiza en forma leal del que se basa en prácticas desleales, según el propio Tratado y la OMC. Frente al primero no pueden ni deben aplicarse restricciones comerciales no convenidas; en cambio, los productos que se exportan en forma desleal pueden combatirse sin violar el TLCAN. En estas circunstancias, los productos agrícolas subvencionados por nuestros socios comerciales, como el maíz blanco y frijol son una flagrante violación al principio señalado anteriormente, por lo cual México puede, amparado en el Acuerdo de Agricultura de la OMC, solicitar la renegociación

de dichos productos, en el seno de la OMC, donde aún no hay acuerdos globales sobre la rebaja y eliminación de subsidios y subvenciones a los productos agropecuarios.

Adicionalmente, el TLCAN contempla en el artículo 1803 la posibilidad de pedir consultas a los socios comerciales para el caso de violaciones al mismo (por ejemplo la Farm Bill). El artículo 1803, del capítulo XVIII (principio de transparencia) establece la obligación de las partes —Estados Unidos— de hacer público notificando oportunamente a México y Canadá de cualquier cambio legislativo que pueda afectar sustancialmente sus intereses.

El artículo 2004 plantea la posibilidad de discutir controversias referidas a aplicación e interpretación del Tratado, que puedan afectar, anular o menoscabar derechos de las partes. Dicho artículo 2004, establece un mecanismo de solución de controversias entre las partes relativas a la aplicación e interpretación del Tratado o en toda circunstancia en que una parte considere que una medida vigente o en proyecto de otra parte es o podrá ser incompatible con *las obligaciones del TLCAN* o pudiere causar *anulación o menoscabo*.

El sector abarca tanto los productos primarios como los industriales, es decir, todos los clasificados en los capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado de Codificación de Mercancías (excepto pescado y productos de pescado), así como una gran variedad de artículos manufacturados comprendidos en otros capítulos. La amplitud del sector coincide con los productos incorporados en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC.

La reducción o eliminación de barreras a las importaciones se negoció en compromisos separados entre México-Estados Unidos, México-Canadá y Estados Unidos-Canadá. Algunas disposiciones y compromisos son comunes a los tres países. En cuanto a las diferencias, destacan los productos comprometidos en el programa de liberalización y lo relativo a subvenciones y subsidios a la exportación. México y Estados Unidos incluyeron todos los productos del sector, sin excepción, mientras que los Estados Unidos y Canadá mantienen exclusiones, entre las que destacan todos los productos del sector lechero, como la leche en polvo, las aves y el huevo. Esta discriminación entre los socios, es otro instrumento que México puede solicitar en la renegociación, por lo menos del maíz blanco y frijol, para el 2008.

Respecto a las subvenciones y subsidios a la exportación, se establecen compromisos que sólo se aplican para el comercio entre los Estados Unidos y Canadá (véase el anexo 702.1 del TLCAN). Según el gobierno de los Estados Unidos, el tratado permite los subsidios a las exportaciones agropecuarias con destino a México, lo cual es una interpretación que ha afectado dramáticamente a los productores nacionales, ya que se les ha obligado a competir en forma asimétrica con prácticamente la oficina del Tesoro, de nuestro principal socio comercial.

Conforme al TLCAN todas las barreras no arancelarias entre México y los Estados Unidos se eliminaron el 1 de enero de 1994. En consecuencia se suprimieron las principales medidas proteccionistas y de regulación del mercado del sector agropecuario, como las licencias previas de importación que México aplicaba en productos muy sensibles, como maíz, frijol, leche en polvo, papas, carnes de ave,

cebada y grasas animales. *En lugar de las licencias previas se estableció el sistema de "tarificación" que, según define el TLCAN, es un mecanismo "por el que se establece la aplicación de cierta tasa arancelaria a las importaciones de un productor en particular hasta determinada cantidad y una tasa diferente a las importaciones de ése producto que excedan esa cantidad (cupos)".*

Al concluir las negociaciones del TLCAN, las autoridades informaron a la opinión pública y por supuesto a los productores mexicanos, sobre los aspectos más significativos del tratado, como lo referente al sector agropecuario. Al respecto se señaló que con excepción del comercio de productos avícolas y lácteos con Canadá, las partes eliminarán las licencias y permisos previos de importación. Éstos se sustituirán por el mecanismo llamado "arancel-cuota" (tarificación arancelaria). Este sistema permitirá el acceso sin pago de cuota de aranceles hasta cierta cantidad y, así, se aseguran insumos competitivos a la agro-industria nacional; las importaciones por encima de esa cantidad estarían sujetas a un programa de desgravación arancelaria a partir de niveles previamente convenidos. Este programa aseguraría una protección adecuada a lo largo de la transición (diez a quince años) y se aplicaría a los productos más sensibles para México, como el maíz, el frijol, la leche en polvo, la cebada y los productos avícolas, entre otros. *Estos productos tendrían una protección adicional por medio de este mecanismo que sustituiría a los permisos previos de importación.*

Entre los productos de exportación mexicanos incluidos en el sistema de tarificación arancelaria sensibles para el comercio de los Estados Unidos, se encuentran productos lácteos, jugo de naranja, tomates, melón y otras hortalizas, y azúcar. El funcionamiento del nuevo sistema ha sido, por el lado de las exportaciones de México a los Estados Unidos, estricto y conforme a lo presentado a la opinión pública por las autoridades comerciales mexicanas, esto es, al utilizarse totalmente la cuota anual convenida se aplica en forma automática el programa de desgravación arancelaria a las importaciones estadounidenses de productos mexicanos que hayan rebasado aquélla.

Las aduanas de los Estados Unidos cuentan con un sistema de monitoreo que permite cuantificar en forma eficiente cada una de las entradas de productos, por lo que los aranceles se incrementan en cuanto hay un mínimo exceso de las cuotas. Tal es el caso de las exportaciones mexicanas de "productos lácteos procesados"; la cuota para 1998 se fijó en 870 toneladas, pero se agotó en los primeros meses del año, por lo que las exportaciones excedentes quedaron sujetas a un arancel de 244 dólares por tonelada. Con ello se hacía imposible continuar las exportaciones nacionales, hasta la apertura del cupo del siguiente año. Ejemplos semejantes se dan en productos como el tomate y otras hortalizas de origen mexicano. Por el lado de las exportaciones de los Estados Unidos a México, la situación ha sido diametralmente diferente: las cantidades exportadas a México de los principales productos agrícolas sensibles para mercado nacional generalmente rebasan las cuotas por año. *Los productos agropecuarios que se negociaron en condiciones especiales por tener una "protección especial" han seguido exportándose a México debido a que los agricultores estadounidenses están apoyados con subvenciones y subsidios de su gobierno; las cantidades han rebasado las cupos fijadas supuestamente para proteger al productor nacional.*

Este mecanismo, que suponía una desprotección gradual para los productores agrícolas nacionales, fue lamentablemente vulnerado por nuestras propias autoridades nacionales, que no cumplieron los montos reservados a los cupos, los que se incrementarían anualmente en no más de 3% de lo autorizado. Sin embargo, por presiones de los industriales, todos los cupos fueron extensamente rebasados, sin pago de arancel, lo que implicó desarticular totalmente, las producciones internas agrícolas mexicanas, otorgándoles a los industriales un cuantioso subsidio, no autorizado por el Congreso de la Unión, y que derivó en la actual crisis generalizada del sector agropecuario.

"A pesar de que el comercio agrícola con México se ha incrementado en las dos direcciones conforme al TLCAN, las exportaciones estadounidenses a México se han incrementado más rápido que las exportaciones de México: el superávit del comercio agrícola de los Estados Unidos con México fue de 1 320 millones de dólares estadounidenses en el año fiscal de 2001".

Los crecimientos de las ventas de productos como arroz, soya, algodón, carne roja y carne de ave, "lograron nuevos récords..." En términos de valor las exportaciones de productos agrícolas estadounidenses a México en 1998 superaron a las realizadas a China, Hong Kong y Rusia en su conjunto. Lo que conviene dilucidar es si el precio competitivo de los productos remitidos a México se debe a la eficiencia del productor estadounidense frente al nacional o más bien a los apoyos del Tesoro de los Estados Unidos, lo que constituye una competencia desleal para el productor mexicano que habría de eliminar urgentemente.

Además de los productos agropecuarios negociados con el mecanismo de tarificación del TLCAN, los tres países establecieron cláusulas de salvaguardia para los productos del sector, las que se activan conforme a reglas acordadas para productos y cantidades convenidos. *La salvaguardia consiste en que el país importador puede suspender el programa de liberalización para productos agropecuarios negociados con esa cláusula si se importan en cantidades que rebasen el cupo mínimo fijado en el TLCAN.*

Los productos se negociaron en esas condiciones especiales porque se les consideró sensibles para los países importadores. Así, *México negoció 17 productos agrícolas* con cláusula agropecuaria, entre los que se encuentran *porcinos, su carne y vados, papas y manzanas.*

También en el caso de los productos con salvaguardia que se exportan a México las cantidades rebasan los cupos, lo que significa que esta medida no ha logrado moderarlas. En este sentido, el 15 de abril de 2000 se publicó un acuerdo de la Secretaría de Economía que activó la salvaguardia agrícola para tres productos: carne de cerdo (0203.19.99), papas conservadas (2004.19.01) y papas conservadas sin congelar (2005.20.01) con la justificación de que se rebasó el volumen total de las importaciones de cupo mínimo. Llama la atención que dichas salvaguardias se establecen después de que se rebaso el cupo, lo que ha ocurrido prácticamente desde el primer año de funcionamiento del TLCAN en 1994 el cupo de carne porcina fue 307% mayor que lo convenido; las papas conservadas congeladas 1006% y las papas conservadas sin congelar 191%. Esta situación detectada y sancionada recién en el año 2000, estuvo presente en todos los productos agropecuarios sometidos a cupos, desde 1994, situación que explica la crisis actual del campo mexicano.

Lo anterior confirma que México no ha ejercido los derechos de sustitución de la tarificación y de las salvaguardias legales conforme al TLCAN para proteger a los productores nacionales; además dichas exportaciones a México, que están subsidiadas en origen, nuestro gobierno les ha agregado un subsidio adicional, provocando un severo e injusto daño a los productores nacionales. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos no reconoce que parte del éxito exportador se debe a los subsidios gubernamentales, los cuales permiten "combatir las exportaciones de otros países que cuentan con igual apoyo". Sin embargo, "ni Canadá ni los Estados Unidos tienen permitido usar subsidios directos a la exportación para los productos agrícolas que se venden el uno al otro".

Los derechos de México ante la OMC

En la Organización Mundial de Comercio se reconocen las diferencias y el trato especial diferenciado para los países en desarrollo, especialmente en el sector agrícola, por lo que se abren más opciones al respecto, incluyendo el uso de salvaguardas agrícolas que no exigen compensarse.

Entre los derechos en la OMC, que le asisten a México para proteger el maíz blanco y frijol, destacan:

- a. Calificar dichos productos como sensibles, en base a lo negociado en el propio TLCAN, que permitió a Canadá reservarse productos como los avícolas y lácteos, sentando un precedente discriminatorio que México, puede esgrimirlo para estos dos productos sensibles.
- b. Protección a la agricultura con permisos y demás regulaciones no arancelarias a productos sensibles, reconocidas en la Ronda Doha, para países en desarrollo, mientras los industrializados no eliminen los subsidios y subvenciones a la exportación.
- c. El TLCAN se suscribió bajo el artículo XXIV del GATT-OMC, sin embargo, el capítulo agropecuario del TLCAN, entra en vigor el primero de enero de 1994, mientras los acuerdos de Marrakesh que crean la OMC y el Acuerdo de Agricultura entra en vigor el 1 de enero de 1995, en mérito a lo anterior y siguiendo los principios de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el tratado posterior suscrito por las mismas partes sobre un mismo tema, se entiende que deroga el anterior. Este derecho reconocido en el Derecho Internacional contemporáneo, debe ser esgrimido por México para defender el frijol y el maíz blanco.
- d. Un derecho que el gobierno de México debe utilizar en la OMC, es el referido a la llamada "caja verde", que permite emplear un conjunto de subsidios aceptados multilateralmente, destinados a apoyar a los productores agropecuarios nacionales en temas como: mejora de suelos, tecnificación productiva, mejora de semillas, inversión en infraestructura y otros, derivando los cuantiosos montos gastados en importaciones de alimentos, con lo cual se apoya y subsidia a productores extranjeros en desmedro de los nacionales.

- e. El caso fructosa que se resolvió a favor de los Estados Unidos, y que ya fue apelado por el gobierno de México gracias a la presión de los productores mexicanos, a fin de mantener el impuesto que grava el mercado interno de la fructosa. Por el efecto social de este producto sensible y el incumplimiento de lo pactado para el excedente de azúcar de exportación a los Estados Unidos, hay margen para renegociar estos productos en la propia Ronda Doha en actual negociación.

Anexo 1

Preámbulo del TLCAN

REAFIRMAR los lazos especiales de amistad y cooperación entre sus naciones.

CONTRIBUIR al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional.

CREAR un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios.

REDUCIR las distorsiones en el comercio.

ESTABLECER reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial.

ASEGURAR un marco comercial previsible para la planeación de las actividades productivas y de la inversión.

DESARROLLAR sus respectivos derechos y obligaciones derivados del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como de otros instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación.

FORTALECER la competitividad de sus empresas en los mercados mundiales.

ALENTAR la innovación y la creatividad y fomentar el comercio de bienes y servicios que estén protegidos por derechos de propiedad intelectual.

CREAR nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios.

EMPRENDER todo lo anterior de manera congruente con la protección y la conservación del ambiente.

PRESERVAR su capacidad para salvaguardar el bienestar público.

PROMOVER el desarrollo sostenible.

REFORZAR la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental, y

PROTEGER, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores.

Anexo 2

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados por el cual debe regirse el sector agropecuario por la Organización Mundial de Comercio (acuerdo agrícola) y ronda Doha.

Señala respecto a la observancia de los tratados que deberán regirse por el principio de *Pacta sunt servanda*, respecto a la interpretación de los tratados establece en su artículo 30 lo siguiente:

Artículo 30. Aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, los derechos y las obligaciones de los Estados partes en tratados sucesivos concernientes a la misma materia se determinarán conforme a los párrafos siguientes.
2. Cuando un tratado especifique que está subordinado a un tratado anterior o posterior o que no debe ser considerado incompatible con ese otro *tratado prevalecerán las disposiciones de este último*.

Cuando todas las partes en el tratado anterior sean también partes en el tratado posterior, pero el tratado anterior no quede terminado ni su aplicación suspendida conforme al artículo 59, el tratado anterior se *aplicará únicamente en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con las del tratado posterior*.



Tratados y acuerdos internacionales de los que México es parte contratante. Restricciones y márgenes de libertad para una nueva estrategia de desarrollo

*Arturo Oropeza García**

La profundización y expansión de los tratados de libre comercio se da en el marco de un periodo de posguerra como una manera de enfrentar un nuevo fenómeno de interacción mundial, producto de los avances del componente tecnológico. La complementariedad del comercio, de la economía, e incluso de la política, se da también como una manera de generar sinergia y valor agregado, después de una experiencia mundial traumática y beligerante.

Desde la Comunidad del Carbón y el Acero de 1947, hasta el día de hoy, los esquemas económico-jurídicos de complementación han buscado a través de la suma de las partes una mayor ventaja en el intercambio, que se signifique en un mayor desarrollo y crecimiento de sus países parte.

En este sentido, más allá de los contenidos de los tratados y de los equilibrios de los contratantes, en un sentido general, los tratados de libre comercio aparecen como herramientas auxiliares del desarrollo de los países, así como puentes del intercambio y facilitación de bienes y servicios.

En su puesta en práctica los tratados de libre comercio (TLC) no han sido ajenos a las diferentes manifestaciones de dominio y de control por parte de los actores económicos más fuertes, en detrimento de los más pequeños. Sin embargo, también han demostrado que a través de implementaciones más equitativas e integradoras, como es el caso de la Unión Europea desde sus primeras etapas (Comunidad del Carbón y el Acero y Mercado Común Europeo), los resultados en materia de comercio y desarrollo, han sido altamente satisfactorios; por ejemplo en el año de 2004, de los 3 927 millones de dólares que comerció el bloque europeo, 2 973 millones de dólares los intercambió de manera regional entre los países participantes del grupo, o sea, cerca del 70%, dejando tan sólo 30% con el resto del mundo hacia al interior del grupo de comercio un clima de equilibrio y desarrollo económico.

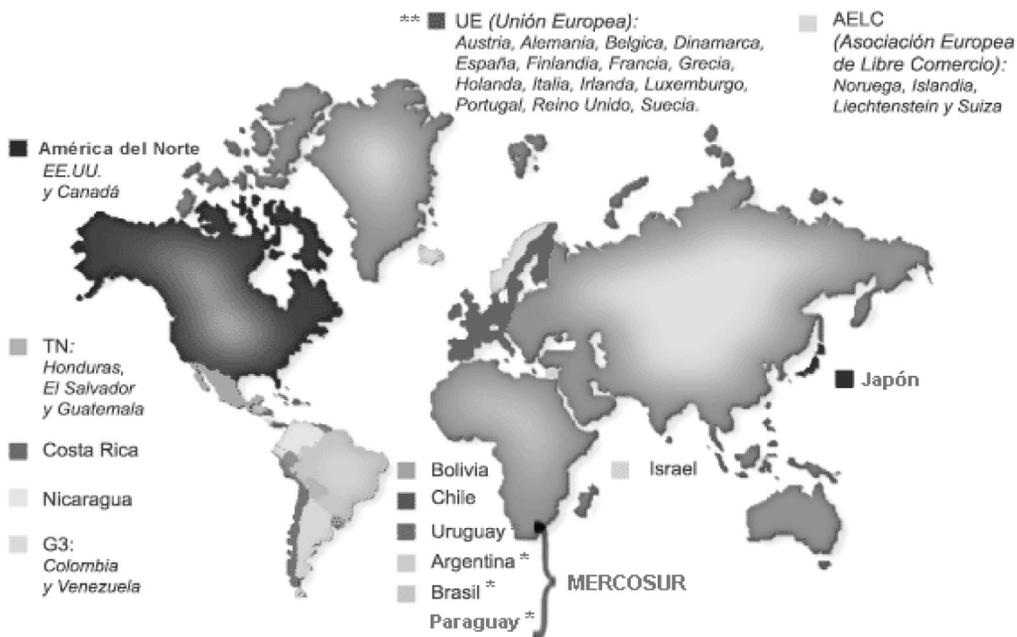
* Doctor en Derecho, por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM y catedrático de la misma, en el área de Especialización en Derecho del Comercio Exterior. Colaborador (externo) del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en la actividad de investigaciones conjuntas. Tercer árbitro no nacional de Brasil, en los términos del "Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el Mercosur". Conferencista Invitado para las Jornadas de Derecho Internacional en diversos países de Latinoamérica, de parte de la OEA. Director de la firma Consulting Group, consultoría de negocios internacionales en China y Latinoamérica.

Más allá de las intencionalidades y de los contenidos de los TLC que ha firmado México, los cuales serían tema de una reflexión aparte, a fin de establecer sus posibilidades para una nueva estrategia de desarrollo, habría que partir de la evaluación de los resultados que dichos tratados han obtenido a la fecha, los cuales, a la luz de su balanza comercial, podrían definirse en lo general, como de resultado negativo, por haber reportado números rojos en los últimos diez años:

De manera específica, en cuanto a los TLC firmados por México a la fecha, con datos al 2004, se puede resumir que en su mayoría (60%), han sido deficitarios y sólo cinco presentaron saldo positivo, aunque salvo el TLCAN el reto presenta una desviación a favor muy poco significativa, lo que nos llevaría a concluir que de los doce tratados signados, sólo en un caso se obtienen resultados superávitarios en materia de balanza comercial, sin tener en cuenta la naturaleza de su contenido, lo cual se desarrolla más adelante.

Gráfica 1

Integración comercial de México



* Acuerdos de Complementación Económica (ACEs)

** Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia.

Fuente: Secretaría de Economía.

Cuadro 1

| Resultados de los acuerdos deficitarios | | Resultados de los acuerdos superávitaros | |
|---|-------------------|--|-------------------|
| Año | Resultado general | Año | Resultado general |
| 1994 | -4 122 903 | 1994 | -2 977 141 |
| 1995 | -1 805 919 | 1995 | 13 622 254 |
| 1996 | -1 710 179 | 1996 | 14 123 187 |
| 1997 | -2 262 132 | 1997 | 13 196 278 |
| 1998 | -3 374 944 | 1998 | 9 843 746 |
| 1999 | -4 740 204 | 1999 | 15 494 543 |
| 2000 | -6 118 324 | 2000 | 20 452 737 |
| 2001 | -8 224 173 | 2001 | 26 329 349 |
| 2002 | -10 060 055 | 2002 | 35 704 337 |
| 2003 | -8 623 071 | 2003 | 40 700 125 |
| 2004 | -12 538 865 | 2004 | 53 939 537 |
| 2005 | -8 517 804 | 2005 | 42 182 721 |

Fuente: Secretaría de Economía.

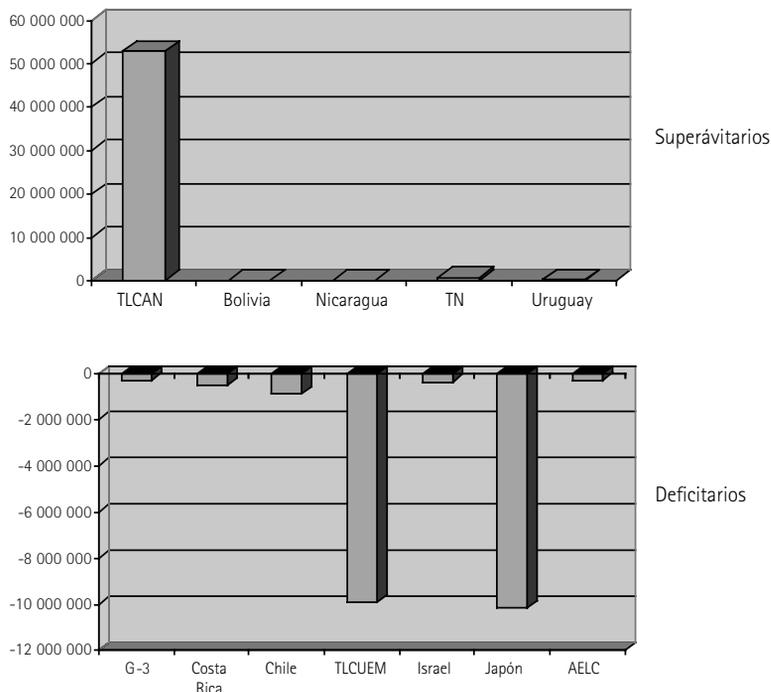
El TLCAN, como ejemplo paradigmático de los acuerdos internacionales

Antecedentes

A diez años de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), lo primero que tendríamos que señalar es que la naturaleza de las intencionalidades y las condiciones económico-político-sociales en las que se realizó, tanto de los países firmantes, como del mundo global y hemisférico que le rodearon, son diametralmente diferentes. Por ello no resulta exagerado decir que al coincidir en la reseña o evaluación del TLCAN, desde cualquier punto de vista, se participa en una especie de obituario de los 10 años transcurridos, o en una dinámica de antropología jurídica, económica o comercial del mismo, debido a la velocidad brutal con la que se han desenvuelto los fenómenos económicos, producto entre otras razones, del contenido tecnológico del acontecer global.

En este sentido, no obstante de que no todas las etapas comprometidas en el cuerpo legal se han vencido (quedan por ejemplo por cumplirse temas como el del maíz, frijol, leche en polvo, jugo de naranja congelado, etc., que tienen desgravaciones previstas para el 1 de enero de 2008), al hablar del TLCAN bajo la misma estructura de negociación que se concretó en 1994, estamos hablando de un tema pasado, que si bien se pensó y se articuló con visión de futuro, la rapidez del desenvolvimiento de los procesos regionales y globales lo han dejado varado en su plataforma de despegue, en espera de una urgente reingeniería que lo dote por lo menos de dos modalidades: la primera, de la actualización que lo ubique nuevamente en un plano de competitividad en relación a los demás esquemas de integración, y la segunda, que prevea mecanismos internos de actualización que eviten su sobreseimiento por razones de obsolescencia geopolítica, económica o comercial.

Gráfica 2



A una década de la firma del TLCAN, los cambios sucedidos en una realidad global dominante nos obligan a posponer los festejos o los lamentos de sus siempre polémicos resultados. Lo anterior vale la pena trocarlo por un ejercicio más útil que intente contestar a la pregunta de ¿qué sigue?, en un momento en que las crisis del desarrollo sostenido, de los déficits públicos, o como lo llama Ulbrich Bech, la "brasileñización de occidente" o sea, la precariedad del empleo, se generalice como producto de la era global.

Las pláticas y negociaciones del TLCAN coinciden a principio de la década de los noventas con el momento en que se hablaba de la construcción de un "nuevo orden global", el cual se caracterizaba por la definición del "fin de la historia", donde la influencia de la tríada occidental-americana: democracia-libre mercado-globalización, invadían todos los esfuerzos tanto de las nacientes economías de Europa del Este, como de las apabulladas naciones latinoamericanas, que venían de la larga noche de la década de los ochentas.

En este sentido el TLCAN se firma en un momento de optimismo, donde la apuesta se hace a los fundamentos "ganadores" de la guerra fría, desglosados sugerentemente en los 10 postulados del "Consenso de Washington" los cuales de uno u otro modo, fueron adoptados por la mayoría de los países en busca del desarrollo.

A diez años mucho ha cambiado y obliga a su replanteamiento. El TLCAN como parte sensible de este proceso e inmerso en este marco de variantes, exige de alejarse de fagos triunfalismos y caer en la tentación de análisis periféricos que no resultan en propuestas útiles para la consecución de los objetivos y fines que fueron planteados desde 1994. En este sentido su recapitulación debe advertirse desde su estrategia geopolítica, la cual como ya lo señalamos, se construyó desde el concepto del "nuevo orden global", el cual como se ha dicho acertadamente por Carlos Fuentes, ha devenido en un "Nuevo Desorden Internacional", al no haber cumplido su oferta de un mayor bienestar para todos y por el contrario, al haber logrado como dice Hernando de Soto que "Para las cinco sextas partes de la Humanidad, esta no sea la hora del mayor triunfo del capitalismo sino la de su crisis";¹ o como reseñan Hardt y Negri, "Hoy se admite ampliamente que la noción de orden internacional que propuso una y otra vez la modernidad europea ... ahora esta en crisis".²

El factor global

A más de una década de distancia el concepto de lo global sigue sin ajustarse a una interpretación puntual, quizá porque no alcanzamos a entenderla todavía o porque no hemos trabajado en la posibilidad de medirla. "El término 'globalización' ha adquirido una carga emocional en el discurso público. Para algunos conlleva la promesa de una sociedad civil internacional que puede conducir a una nueva era de paz y democratización. Para otros comporta la amenaza de una hegemonía económica y política estadounidense cuya consecuencia cultural sería un mando homogenizado parecido a una especie de Disneylandia metastática."³

Sin embargo la reflexión más generalizada en este sentido la sintetiza García Canclini cuando señala que: "Es curioso que esta chispa de todos contra todos, en la que van quebrando fábricas, se destrozan empleos y aumentan las migraciones masivas y los enfrentamientos interétnicos y regionales, sea llamada globalización. Llama la atención que empresarios y políticos interpreten la globalización como la convergencia de la humanidad hacia el futuro solidario, y que muchos críticos de este proceso lean este paisaje desgarrado como el proceso por el cual todos acabaremos homogenizados."⁴

En lo particular, en lo que hace a los procesos de globalización en América Latina el resultado es el mismo. Desilusión y pérdida del rumbo hacen recordar las mismas sensaciones que invadían a los países de la región a fines de los ochenta y principios de los noventa. Al respecto es obligado referirse al libro que explica de mejor manera la aventura de la década de los noventa escrito por Stiglitz, el cual no evade la ironía cuando lo titula como *Los felices 90* y agrega en el subtítulo la sugerente

¹ Hernando de Soto, *El misterio del capital*, Diana, México, 2001, p. 22.

² Michael Hardt y Antonio Negri, *Imperio*, Paidós, Argentina 2002, p. 21.

³ Peter Berger y Samuel Huntington, "Globalizaciones múltiples", Paidós, Buenos Aires, Argentina, 2002, p. 14.

⁴ Néstor García Canclini, *La globalización imaginada*, Paidós, México, 1999, p. 10.

etiqueta de "La semilla de la destrucción". Stiglitz ratifica que "Actualmente, en toda Latinoamérica existe un sentimiento de desilusión en las medidas promovidas por los Estados Unidos y el FMI. El crecimiento producido en virtud de la liberalización es poco más de la mitad del que tuvo lugar bajo el régimen de la prereforma... El desempleo ha subido 3 puntos; la pobreza (medida según un nivel de renta muy bajo, de sólo 2 dólares diarios) ha aumentado incluso en términos del porcentaje de la población. Cuando se ha producido crecimiento, los beneficios han ido a parar a los que ocupan un lugar más alto en la distribución de la renta. En toda Latinoamérica la gente se pregunta: ¿nos ha fallado la reforma o la globalización?"⁵

Por todo ello resulta ineludible al abordar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ubicarlo como un prolegómeno de estudio no dentro del debate de 1992, sobre la procedencia o improcedencia de la globalización, tema ya muy superado, sino dentro de la implementación y los resultados de la misma. También resultara útil aprovechar este espacio de reflexión provocado por los diez años transcurridos, para revisar la herramienta comercial utilizada, contextualizandola a la luz de los casos tanto de éxito como de fracaso que ha arrojado como saldo este primer impulso globalizador.

Vea el TLCAN tan sólo a través de las cifras de los sectores ganadores (textil, automotriz, electrónica), llevaría a correlaciones apresuradas. Partir únicamente del superávit comercial de México con los Estados Unidos (más de 50 mil millones de dólares en 2005), podría generar una tendencia de construcción de paradigmas comerciales que eviten reflexionar sobre el tratado comercial en particular y de una manera más integral, sobre el futuro del desarrollo económico de sus participantes (Canadá, los Estados Unidos y México).

Partiendo del contenido mismo del tratado rápidamente aparecen temas inacabados en los capítulos de servicios financieros, agricultura, propiedad intelectual y compras de gobierno, entre otros, en los cuales privó una ventaja desproporcional que claramente se reconoce por el propio Stiglitz cuando señala: "Que negociáramos con dureza era comprensible, y que la combinación de la dureza de las negociaciones y nuestra fuerza económica condujera a un acuerdo comercial 'injusto' que nos beneficiaría a nosotros más que a otros —era predecible. Pero fue tan injusto, tan descompensado, que algunas de nuestras ganancias se obtuvieron a costa de otros."⁶ En esta línea de la desproporción se pueden citar los casos de las escobas de mijo, el atún, el aguacate, el tomate, el transporte de carga, el cemento, etcétera.

El factor asiático

Sin embargo, caer en el detalle de la letra chica a diez años de la firma del Tratado de Libre Comercio, sería repetir el error con consecuencias magnificadas. Lo que realmente destaca en la mesa de deba-

⁵ Joseph Stiglitz E., *Los felices 90*, Taurus, México, 2004, p. 277.

⁶ *Op. cit.*, p. 257.

te del TLCAN con motivo de la década de su vigencia, es la viabilidad misma del instrumento en un mundo comercial continental que ha estado sujeto a una dinámica explosiva determinada entre otros factores por el componente asiático. China y los países de Asia Pacífico, ya hoy influyen con 20% del comercio mundial, 23% del PIB mundial y 28% de la demografía del mundo. Cuentan de igual modo con la tasa de crecimiento económico anual más alta, del orbe (7% promedio), circunstancias todas que no operaban en 1990.

En este sentido al hacer la reflexión del TLCAN, la primera interrogante que surge es si la herramienta del Tratado de Libre Comercio pensada en los noventa, sigue siendo válida para la primera mitad del siglo XXI, o si, con todas sus ventajas e imperfecciones, ya resulta insuficiente para promover las políticas de desarrollo sostenido de Canadá, los Estados Unidos y México. A la luz del desencadenamiento de los hechos y los resultados, parece evidente que la estrategia de una zona de libre comercio hoy resulta marcadamente obsoleta e insuficiente frente a los retos que cada uno de sus integrantes tiene por resolver.

En lo que hace al tema global, la primera observación tendría que hacerse en el contexto de la contienda que ya escenifican China-Estados Unidos por la primacía económica de esta mitad de siglo. Con base al crecimiento sostenido de China (9% anual), se espera que ésta supere el nivel económico de la Unión Europea en 2020 y alcance y supere a los Estados Unidos en 2040. Si esta simple hipótesis aritmética es así, pareciera que Estados Unidos requeriría de profundizar sus estrategias complementarias de desarrollo, tanto las que corresponden a su mercado interno como a aquellas que pertenecen a su mercado global, y en este último, revitalizar su estrategia de complementación con México y con Latinoamérica.

Con base a los últimos hechos económicos de una inversión en China en constante crecimiento; de una plataforma de exportación de los Estados Unidos desde China en paralelo a la nacional; de una significativa tolerancia a violaciones sobre temas de propiedad intelectual y derechos humanos, así como del aprovechamiento de un "dumping social" en base a condiciones laborales que se remontan a principios del siglo pasado, pareciera que la estrategia norteamericana no es ajena al "milagro chino". En los números el impacto se corresponde a la política de apoyo promovida o tolerada, ya que el país asiático es hoy el segundo país exportador en importancia para los Estados Unidos, con un déficit que en 2005 superó los 200 mil millones de dólares.

Ante la contundencia de los datos duros de la relación los Estados Unidos-China, la pregunta en el primer lustro del siglo XXI es ¿qué quiere o que pretende los Estados Unidos de una alianza estratégica comercial, económica y política con México?, la cual la había estructurado en los noventa a través de la integración de una zona de libre comercio. Y a partir de la respuesta habría que hacer una segunda reflexión en el sentido de si el TLCAN sigue siendo el camino suficiente y adecuado.

Debilitamiento del TLCAN

No escapa a nadie que el vigor y la fortaleza del TLCAN (sus resultados positivos), empezaron a debilitarse a fines del siglo pasado y que en el 2000 las consecuencias y las expectativas económicas y comerciales francamente cambiaron, tanto por la insuficiente estrategia pública seguida por México, como por el reacomodo de los parámetros de productividad impuestos por el componente asiático, liderado de manera central por los costos y los precios de la oferta China. En este sentido, en los últimos 10 años las importaciones norteamericanas a China crecieron 240%, con un tremendo impulso del 15% promedio anual en 2002 y 2003. A diferencia de lo anterior, México del 2000 al 2003 tuvo un decremento del 0.6%. Estos resultados se dieron a pesar de que el país asiático carece de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

Del breve análisis numérico se desprende que de mantenerse esta tendencia, en cinco años los productos chinos podrían representar más del 50% de las importaciones manufactureras estadounidenses, desplazando o desapareciendo del escenario a los productos mexicanos en particular y a los latinoamericanos en general, como el previsible caso de los textiles a partir del 2005; por lo que tendríamos que volver a cuestionar: ¿dentro de sus planes estratégicos de largo plazo, a la inteligencia geopolítica y comercial norteamericana no le importa la evidente erosión del TLCAN y sus consecuencias tanto para ellos, como para México y Canadá?, ¿estiman que la propuesta asimétrica de una zona de libre comercio, alcanza para administrar el mercado mexicano a mediano plazo?, ¿las consecuencias de su desplazamiento y el fortalecimiento de los exportadores asiáticos, son las repercusiones que convienen a Estados Unidos en el largo plazo?. Pero más aún, en este nuevo juego de regiones y multilateralidades y plurilateralidades, ¿descuidar el fortalecimiento no sólo de México, sino de las otras naciones de la región, no tiene un costo para la estabilidad norteamericana?

Hoy pareciera, por la naturaleza de las políticas de comercio exterior asumidas por los Estados Unidos en relación al TLCAN y al mismo ALCA, o que éstas consecuencias no se han evaluado debidamente o que sus repercusiones no se estiman de trascendencia para el proyecto norteamericano de largo plazo.

Sin embargo, en esta hora de las evaluaciones y de las confrontaciones que se provocan con los diez años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, dejar de hacer estas reflexiones por parte de los actores del mismo, representa dejar pasar oportunidades históricas irrepetibles, en un momento que en que la dinámica de los fenómenos comerciales, económicos y políticos han pasado de tener una velocidad aritmética, a un desbordamiento geométrico.

En esta línea de preocupación los Estados Unidos, Canadá y México deberían cuestionarse si la modalidad derivada de la normativa de la Organización Mundial de Comercio (OMC), sobre la creación de una zona de libre comercio, que era válida hace diez años, sigue teniendo vigencia en su relacionamiento comercial y estratégico. ¿Alcanza esta fórmula para sostener una relación de ventaja sin que desaparezcan los clientes?, o ¿se debería pensar en nuevas modalidades que equilibren la rela-

ción y la doten de ventajas más claras que hagan crecer a los socios y les ayuden a enfrentar la competencia asiática? La pauperización de México y de Latinoamérica en general, con un 50% en los niveles de pobreza de su población, no es una buena plataforma de despegue para ningún proyecto económico.

Los nuevos retos

Ante la profundidad y crecimiento de los jugadores europeos, agrupados como un equipo sólido de 25 países con un PIB casi similar al de los Estados Unidos y ante el gran éxito y agresividad de un grupo relevante de naciones asiáticas (China, Taiwán, Corea del Sur, Japón, Singapur, Tailandia, Indonesia y Malasia), que detentan más de 28% de la población mundial y un crecimiento sostenido anual 200% mayor que la economía de la región americana, pareciera que es hora de reconocer y fortalecer los círculos primarios de influencia y aceptar que el liderazgo de largo plazo sólo lo puede sostener los Estados Unidos a través de los nuevos paradigmas del éxito económico, que son entre otros, la complementación de las regiones y la suma de los valores agregados de los socios. Pareciera también, que es tiempo de subir la apuesta y a través de la valiosa experiencia de los diez años compartidos entre México, los Estados Unidos y Canadá, profundizar en las líneas comerciales negociadas hacia la construcción de un Nuevo Espacio Comercial Norteamericano que permita generar una fortaleza y un *expertise* que pueda prolongarse en su momento a través de un regionalismo abierto, a todo el hemisferio americano.

De un modo o de otro, antes o después, la integración es el destino de las regiones. Unirse en el desarrollo compartido para enfrentar de manera plural lo global, es la exigencia para todas las naciones, incluso para aquellos imperios que ya no pueden como antes, mantener su hegemonía en la soledad de su fortaleza. Algunos países se han adelantado en la exploración del futuro de la integración y así conviven y comparten 65% de su comercio como la Unión Europea. Otras, verdaderas integraciones virtuales como China o India, desde la fortaleza de sus demografías interiores son verdaderos continentes que sobresalen en el manejo de las nuevas reglas de lo global.

En el debate de lo multilateral y lo plurilateral (que excluye por resultado a lo unilateral), los Estados Unidos deberá reconocer que ya no puede seguir gozando libremente de las ventajas que le presentan las condiciones contractuales de una zona de libre mercado, donde el juego de las asimetrías le dan una situación de privilegio que le multiplican sus utilidades a costa de la ya frágil subsistencia de sus socios, la cual aumenta la inestabilidad de la región y promueve su "nuevo desorden internacional". Deberá aceptar por ejemplo, que no puede seguir empujando la apertura de los servicios financieros y resistir la negociación de los servicios marítimos. Que no puede promover la reducción de barreras a los productos de los países latinoamericanos, además de mantener las subvenciones agrícolas. De radicalizar y endurecer las negociaciones de los derechos de propiedad intelectual, patentes y *copyrights*, a costa de la muerte de millones de indigentes que no pueden pagar los precios

de las compañías farmacéuticas o el atraso tecnológico cada vez más evidente de sus socios regionales. Que debe modular sus acciones ganadoras a fin de evitar el quiebre del orden internacional de su región. Que debe finalmente compartir su desarrollo como parte fundamental de la preservación de su éxito hegemónico, en un mundo global donde a diferencia de otros ciclos económicos, no puede triunfar solo.

Sin embargo, si para los Estados Unidos queda siempre el privilegio de la elección que se desprende de su carácter de potencia económica, para México el camino es muy claro en cuanto a su evaluación del TLCAN y este sólo apunta al perfeccionamiento del modelo integracionista que lo lleven a una relación tanto más compartida como más justa. La obsolescencia del TLCAN de hoy respecto a su anterior de 1994, la pérdida de las ventajas arancelarias que se ha ido dando conforme los Estados Unidos firma TLC independientes con otros países de la región como Chile, los países centroamericanos y ahora la Comunidad Andina, han provocado una fuerte disminución de la fuerza estratégica de la herramienta comercial.

El concepto arancelario que en 1990 era importante, en 2004 ha dejado de ser un factor estratégico, tanto porque los Estados Unidos tiene un arancel promedio de los más bajos del mundo (4%), como porque una gran mayoría de los países regionales ya cuentan con nivel cero por haber firmado un TLC con los Estados Unidos, o por contar con sistemas arancelarios preferenciales. Lo mismo ocurre con la ventaja comparativa de las reglas de origen, las cuales se han venido generalizando en los documentos comerciales firmados. Este panorama tiende a radicalizarse para México si tomamos en cuenta la posible firma de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la cual de manera directa o paralela, desactivaría de inmediato la gran mayoría de las ventajas competitivas que se desprenden para México del TLCAN. Por otro lado, en defecto de la firma del ALCA, como ya lo señalamos, aparece una agresiva estrategia de libre comercio manejada por los Estados Unidos, la cual intenta en la región una red comercial de carácter bilateral, que opere en su caso, en sustitución del acuerdo comercial continental. Este escenario por cierto, resultaría el más desventajoso para los países latinoamericanos al dividir sus fortalezas y evitar que entre ellos desmantelen el muro arancelario del 16% promedio que limita el intercambio regional.

Por lo anterior, bajo un escenario de ALCA o de sustitución del mismo, no resulta exagerado decir que estamos ante las exequias de un TLCAN, al cual le urge ser revisado a fin de recuperar su papel de estrategia complementaria del desarrollo mexicano. De no ser así, el porcentaje de las exportaciones mexicanas que derivan su éxito de esta iniciativa comercial (el intercambio México-Estados Unidos en 1990 era del 60% promedio y en 2004 es de 90% promedio), verán caer sus índices, tal como ha venido sucediendo a partir del 2000, más allá, desde luego, del agravante asiático y la pérdida de productividad.

Para México la crisis del TLCAN deviene como un problema, pero también como la oportunidad de profundizar el esquema de integración comercial que tiene con los Estados Unidos, el cual parta de la experiencia negociadora de 1992-1994 y se prolongue en las nuevas líneas de complementa-

ción que vayan construyendo un nuevo espacio comercial norteamericano. Lo primero que habrá que detonar en este sentido es la propuesta, la cual se deberá incluir en la agenda bilateral como un punto prioritario a partir del cual se replanten los demás temas, incluso aquellos que están en espera como el de libre tránsito de personas (inmigrantes).

La formulación de la propuesta deberá realizarse bajo la visión de un nuevo mercado de amplias pretensiones, que bajo la influencia de la figura europea (EEE), se oriente hacia la creación de un espacio económico estadounidense, que contenga lo mejor de un TLC, un mercado común, o una unión económica, sin romper con lo señalado por la OMC.

En la construcción de este nuevo proyecto deberán revisarse las complementariedades, para profundizar en ellas y destacarse las asimetrías, para plantear su solución de mediano y largo plazo. En este sentido la influencia de los fondos de desarrollo europeos deberán jugar un papel importante; de igual modo deberán revisarse temas álgidos como el de agricultura y deberá replantear su normativa, pudiendo en principio dejar fuera la parte sensible y problemática; también sería conveniente la ampliación y facilitación de la libre circulación de bienes y agregar de manera fundamental las personas y los servicios; la desactivación o mayor facilitación de todas las barreras aduaneras, sobre todo las que operen como medidas parancelarias; incluir de igual modo el primer acercamiento en la coordinación de medidas macroeconómicas;⁷ revisión de las reglas de origen y de manera especial, programas de desarrollo tecnológico y de competitividad sistémica, que tienda en el largo plazo a la homologación económica de la región.

La asimetría económica de México con los Estados Unidos sólo se resolverá a base de desarrollo y más desarrollo, el cual devenga de la eficiente y honesta administración de su espacio político y económico interno. Sin embargo, por mejor que se cumplan las estrategias domésticas, en un mundo globalizado, el PIB exterior será fundamental para insertar a México en la estabilidad de los países desarrollados, lo cual lo hace irrenunciable dentro de todo plan público de desarrollo.

La experiencia comercial de China en el mercado internacional, como un elemento a considerar dentro de una nueva estrategia de desarrollo

El 11 de diciembre del 2001 se cumplió un largo proceso de adhesión de China a la OMC,⁸ después de un periodo de 15 años, y después de 57 de haber pertenecido efímeramente al bloque de 23 países que en 1947, firmaron la Carta del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).⁹

⁷ Arturo Oropeza, García, "México-Mercosur: Un nuevo diálogo para la integración". IJ-UNAM y Centro Argentino para las Relaciones Internacionales, México, 2002.

⁸ El proceso de adhesión lo inicia con el entonces GATT, de 1986, y lo concluye con la OMC, ya en 2001.

⁹ Desde un principio se encontraban los Estados Unidos, Japón, Cuba, Chile, Uruguay, Australia, la India, los países que conformarían la Comunidad Europea y la entonces Yugoslavia. Jorge Witker y Laura Hernández, *Régimen Jurídico del comercio exterior de México*, UNAM, 2002, p. 53.

China entra al GATT en 1947, se retira en 1948, y en 1949 culmina una etapa revolucionaria con la instauración de la República Popular China (RPC) con Mao Zedong. Cambios radicales de política económica que plantean la interrogante sobre el costo en términos de desarrollo que tuvo que pagar el país durante 29 años, cuando decidió amurallar su economía desde el inicio de la RPC, hasta la inauguración de la nueva política de reforma y puertas abiertas de 1979. De igual modo, este cambio de políticas nos cuestiona actualmente sobre si la aprobación de la OMC al ingreso de China en el año de 2001, ha sido un detonador dentro de su modelo comercial de exportación, o si dicho registro ha venido más bien a operar como un protocolizador de un éxito que tenía una inercia y una velocidad propias, que requerían de una carta internacional de certificación para avalar los grandes volúmenes de bienes que ya se venían comercializando por China con la mayoría de los países del mundo. En ese sentido tendríamos que reiterar, que China resulta antiparadigmática, al romper con muchos de los esquemas y moldes establecidos que se manejan como prolegómenos para un mayor intercambio de comercio.

Sin ser miembro de la OMC y sin tener tratados de libre comercio con el mundo, a partir de 1978 las importaciones y exportaciones de China tuvieron un incremento anual promedio de 15%, porcentaje incluso mayor al ritmo de crecimiento de su economía, y 8 puntos porcentuales arriba del promedio anual del comercio mundial. En el inicio del despegue del nuevo modelo chino de desarrollo, su comercio global se ubicaba en el lugar 32 del ranking global, y para el 2001, fecha de su incorporación a la OMC, China ya era una potencia exportadora e importadora, al ocupar el sexto sitio.

En lo que respecta a los aranceles, antes de su ingreso a la OMC, China ya había iniciado un camino propio de desgravación desde el año de 1992. De este modo, la tasa promedio aritmética la bajó de 43% en ese año, a 12% a finales del 2001; y el promedio ponderado de la tasa lo disminuyó de 32 a 13% en el mismo periodo.¹⁰

Como se aprecia tanto por el ritmo de crecimiento en las exportaciones, como por el nivel de manejo de sus aranceles, cuando China obtiene finalmente la entrada a la OMC, ya iba muy adelantada la consolidación de su modelo de intercambio. Esto se demuestra al ganar en un espacio de poco más de dos décadas 26 lugares en la tabla del comercio mundial, y de contar a principios de la década con un nivel arancelario que incluso hoy no se vería desmesurado. Bajo esta óptica, en un primer acercamiento podemos decir que el acto de oficialización ante la OMC influyó más en China como un acto protocolizador de su éxito con el mundo, que como un detonador de su crecimiento económico. Cuando China llega en el 2001 a Ginebra, Suiza, sede de la OMC, no iba como muchos países lo han hecho, con el afán de que esta organización le abriera las puertas del libre comercio, sino que llegó a que le validara lo que en décadas anteriores ya había logrado.

En este punto la lección de China resulta muy elocuente: primero depura las nuevas estrategias de su modelo nacional de desarrollo, y de su plataforma de exportación de productos; y luego sale a competir con el mundo, aun sin la oficialización de los acuerdos globales de comercio, o en su exten-

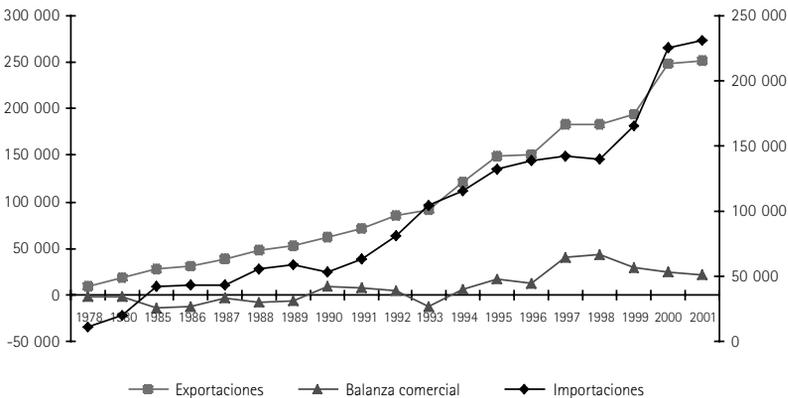
¹⁰ *El comercio en China*, p. 202.

sión, de tratados de zona de libre comercio. A pesar de ello, logra ganar en la mayoría de los mercados globales en que se presentó. Esta acción rompe con los paradigmas que establecen que sólo a través de la formalización comercial internacional se llega al libre mercado, y con el sofisma de que a mayor número de tratados de libre comercio, en automático se genera más mercado. También recuerda a las economías en vías de desarrollo, que antes de su formalización comercial exterior, o junto con ella, deben definir y depurar sus modelos de desarrollo y exportación de mercancías.

Resulta paradójico que en los últimos 25 años, en plena era de la globalización, la gran ganadora en velocidad de crecimiento económico y comercial, sea una economía definida como comunista, con un modelo adaptado hacia un "socialismo de mercado", es decir, que sea esta combinación de estatismo y apertura al libre comercio, la fórmula exitosa de principios del siglo XXI, y no lo sea ninguna de las economías de occidente que supuestamente lideraban el fenómeno de la globalización.

Vale la pena subrayar que el mundo comercial tardó quince años en atender la petición china de ingreso a la OMC, con lo que perdió un tiempo valioso para inducir al país asiático hacia una política de homogeneización internacional, que incluyera la modernización de su normativa, pero sobre todo, para que cumpliera con las reglas del intercambio global en materias tan sensibles como propiedad intelectual, subvenciones, legislación laboral internacional (OIT), leyes ambientales y demás compromisos mínimos del intercambio. Al no haberlo hecho así, se dejó un espacio que fue perfectamente aprovechado por China, la cual, si bien despegó desde una plataforma manufacturera y maquiladora de mala calidad a principios de los ochenta (a la cual se debió el crecimiento económico chino de los primeros 20 años y que comprendió 80% aproximadamente de sus exportaciones); para 1999 su industria de alta tecnología (electrónica y telecomunicaciones) ya registraba el primer lugar en porcentaje de crecimiento del total de sus envíos al exterior, para cubrir en el 2005, 25% de su universo exportador.

Gráfica 4
Comercio de China (1978-2001)



Fuente: Ministerio de Comercio Exterior Chino.

Panitchpakdi y Clifford señalan: "En teoría, la odisea china de concluir el cuerpo del acuerdo mundial, que duró quince años, no debió haber sido tan largo. La incorporación a la OMC es, bajo una visión simple, un proceso que sólo comprende 2 pasos."¹¹

Mientras el mundo analizaba si aceptaba la inclusión de China a su organización de comercio, China fabricaba y vendía. Mientras muchos de los países, incluyendo México, retrasaron su aceptación para "protegerse" del fenómeno exportador chino, el país asiático se consolidó como la fábrica más poderosa del mundo.

Lo anterior no intenta disminuir las importantes consecuencias ni los efectos que se están derivando de la adhesión de China a la OMC, para todos los actores económicos (como por ejemplo, la oportunidad para la industria textil china de participar de las prerrogativas que se abrieron para ese sector a partir de 2005, o el importante alineamiento jurídico al que se está ajustando el país asiático en beneficio del intercambio mundial), pero si trata de resaltar las importantes lecciones que se desprenden de un proceso antiparadigmático y de un modelo de desarrollo, que no necesitó para ser exitoso (por lo menos en su primera etapa 1978-2001), ni la formalización ni el apoyo de las instituciones del comercio mundial.

La experiencia generales del modelo chino de comercio, como una línea de aproximación dentro de una nueva estrategia de desarrollo

Según proyecciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en cinco años, China desbancará a los Estados Unidos y Alemania y se convertirá en el mayor exportador del mundo, culminando así, exitosamente, un largo camino de apertura hacia el exterior, que la llevó a recorrer 32 posiciones del ranking mundial (lugar 32 en 1978), el cual estará representando el 10% de la oferta total mundial.¹² Al 2004, su comercio se elevó a más de mil millones de dólares, con un crecimiento promedio desde 1980 de 15%, casi el doble en el mismo periodo que el aumento de su PIB (9%).

Los volúmenes de exportación y de comercio alcanzados por China en un tiempo tan corto y a este ritmo de crecimiento no ha sido logrado en ningún momento por algún otro país del mundo.

El éxito del comercio chino, por su espectacularidad, no se puede explicar solamente a la luz del buen desempeño de un área de la administración pública del país asiático; ni tampoco por la calidad del trabajo de un sector exportador, como sucede en una gran mayoría de los países occidentales. El resultado de las exportaciones, de las importaciones y de la balanza comercial favorable de China, se tiene que apreciar a través del marco de una política integral, que aprovecha cada uno de los esfuerzos públicos y privados del país, para posicionar su oferta de bienes y servicios en los mercados in-

¹¹ Supachai Panitchpakdi y Mark L. Clifford, *China ante WTO*, John Wiley y Sons, Asia, 2002, p. 74.

¹² *Reforma*, septiembre, 2005.

ternacionales. La diferencia con la mayoría de las economías de los países en vías de desarrollo, es que la cadena de valor exportadora no se concibe solamente como la expresión espontánea de empresarios privados, que debe ser acompañada por la tarea de gobierno; sino que la venta al exterior se ubica como una prioridad del Estado, que tiene el compromiso de hacerla exitosa en razón de sus necesidades sociales, y por lo tanto, orienta, cuida, facilita y acompaña al exportador (sea público, privado o extranjero), antes de la venta, durante la exportación y después de ella, manteniendo en todo momento una visión a largo plazo.

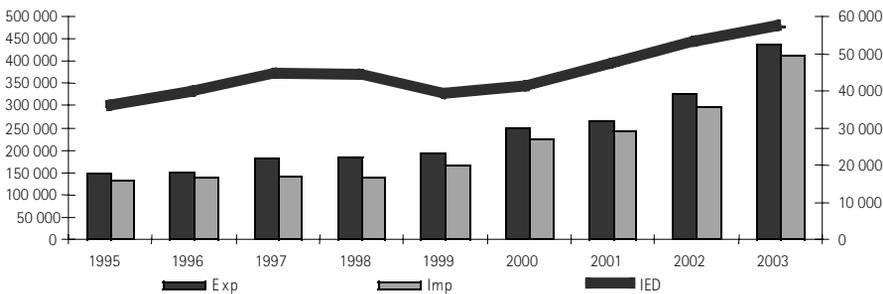
La estrategia china va más allá de un simple programa exportador, o de una guía de facilitación a la iniciativa privada, por lo que se integra con todo el poder y los recursos de la acción pública, sobre los bienes y servicios exportables.

Cuando China decide su política de puertas abiertas, sabía que al abrirlas tenía la oportunidad de potencializar su crecimiento hacia el exterior, (el cual de manera interna ya no respondía a las necesidades del pueblo chino), pero sabía también que al hacerlo, si no dominaba la apertura, entrarían las "moscas" que se apoderarían de lo mejor de la economía china, sin los beneficios del mercado externo. Por eso nunca compraron la tesis del libre juego de las fuerzas del mercado, si no que metieron al Estado a participar en él. Decía Deng Xiaoping:

Gráfica 5

China: participación en el comercio internacional 1995-2003

(cifras en millones de dólares)

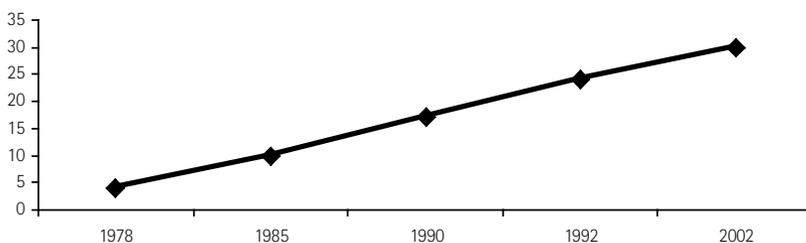


Fuente: ANIERM con datos de la OMC; OECD y la UNCTAD.

Es equivocado sostener que una economía de mercado, sólo existe en una sociedad capitalista y que es una economía de mercado capitalista. ¿Porque no podemos desarrollar una economía de mercado bajo el socialismo? Al hacerlo no quiere decir que seamos capitalistas.¹³

¹³ W. Mengkui, *op. cit.*, p. 39.

Gráfica 6

Participación del comercio exterior chino en su economía (% del PIB)

Fuente: Banco Mundial, 2004.

A la actividad del comercio exterior, Deng la elevó al nivel estratégico que guardaba su tríada pública: *el desarrollo*, como categoría suprema; la *reforma*, como acción permanente para ser competitivo; la *estabilidad política*, como un elemento de confianza para lograrlo, y el *comercio exterior*, como la acción pública fundamental para soportar el crecimiento. La apertura de China hacia el libre mercado tenía que sostenerse en una estrategia integral del Estado, a fin de que su apertura no fuera una "corriente de agua sin fuente" o un "árbol sin raíces", como decía Deng. Y al hacerlo, tanto los planes económicos como sus reformas, los proyectaron como una respuesta a la demanda; y a la mano invisible del mercado, le contrapusieron la mano visible del Estado, buscando un equilibrio de las fuerzas primero, y luego una participación ganadora. A través de esta estrategia, la actividad exportadora del país paso de una participación de 4% de su PIB en 1978, a más del 30% en 2004.

En su política de libre comercio, China adoptó un modelo gradualista que inició regionalmente por la zona costera y que lo fue extendiendo a las zonas internas de su territorio. Primero, seleccionando áreas o regiones, enfocadas a ciertas industrias y comercio, experimentando con zonas económicas especiales, cuyos resultados ha venido codificando y aplicando a lo largo del país. Paso a paso, construyendo un sistema institucionalizado para el mundo exterior. A lo anterior se agregó una política de atracción de inversión extranjera, la cual ha jugado un papel estratégico para el desarrollo de su comercio y de su economía.¹⁴

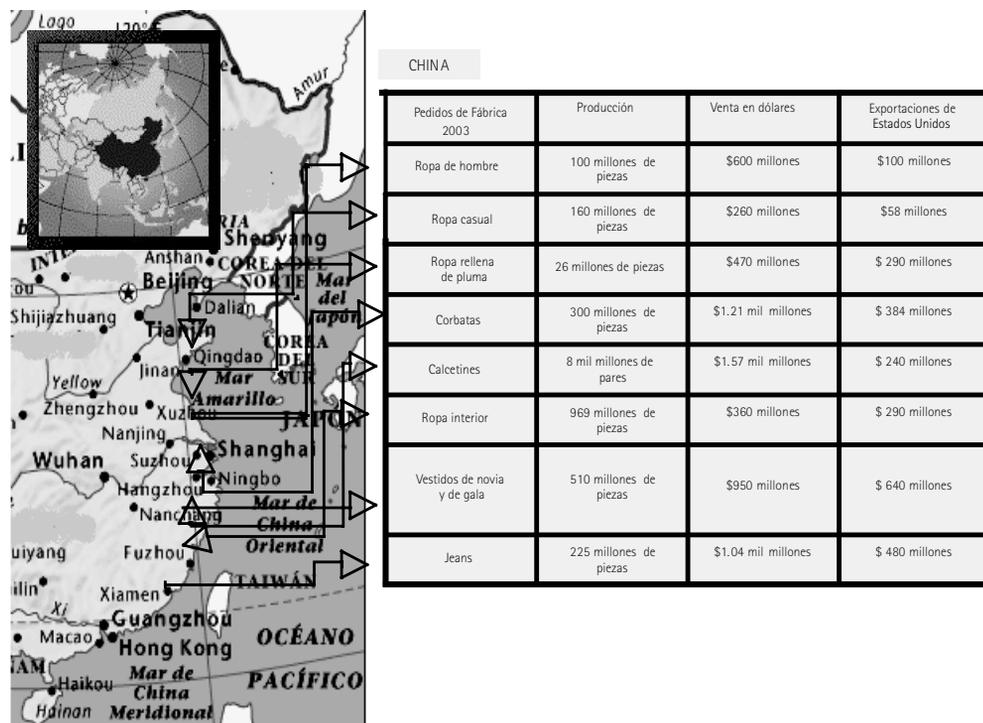
A diferencia de las economías en desarrollo como las de Europa del Este o las latinoamericanas, China en vez de seguir un "plan de choque" que la incrustara de golpe en el libre mercado, se impuso una estrategia precavida y gradualista que le permitiera cruzar el río que separaba su esquema comunista del libre mercado: "ir sintiendo las piedras del lecho del río", como decía Deng, para no tropezar o caer en él. Su decisión, además de ir con la naturaleza oriental del manejo del tiempo, obedecía también a que el fracaso en la implementación de esta estrategia, llevarían a otra hambruna o al rompimiento de su estabilidad social.

¹⁴ *Idem*, p. 321.

La estrategia para crear una plataforma de exportación, como ya se ha señalado, inicio con la apertura de algunas zonas de la costa sudeste, para después reproducirlas a lo largo de toda la costa y zonas interiores. Para 1990 ya se habían abierto a la inversión extranjera y a su proyecto estratégico de exportación 410 mil km², involucrando a una población de 200 millones de personas. En 1995 la superficie se incrementó a 550 mil km² (una cuarta parte de la superficie de México), incorporando en la estrategia a 354 ciudades y localidades; cinco zonas económicas especiales; 32 zonas de desarrollo económico y tecnológico; 13 áreas de preferencia aduanal y una población de 330 millones de personas (10% más que la población de los Estados Unidos). Toda esta estrategia y sus recursos, han estado enfocados hacia una actividad exportadora: millones de personas alineadas a una cadena de valor que define de manera previa ventajas comparativas, regiones especializadas y ciudades enteras que trabajan en una sola actividad, la cual la convierten en paradigma de eficiencia global.

Cuando se habla del éxito comercial chino, algunos autores, en recuerdo del modelo japonés, destacan algunas de las diferencias operativas que empiezan a sobresalir de los primeros empresarios chinos, como Fishman cuando señala: "que si al mundo le inquieta la competencia china, no debería

Gráfica 7



Fuente: China Consulting Group.

temer a los planificadores del gobierno, sino a las empresas que van apareciendo en el escenario".¹⁵ Independientemente del reconocimiento a la innovación y sacrificio de trabajo que pueda desprenderse de la nueva clase empresarial china, el fenómeno económico del país asiático, y en especial, su éxito exportador, sólo puede entenderse a la luz de una estrategia de Estado, que desde 1978, tuvo la visión de dibujar caminos a través de lo que podría transitar el esfuerzo del trabajo chino, así como las inversiones, infraestructura, educación y todos los demás insumos públicos que han acompañado al capital, ya sea nacional o extranjero, público o privado.

Por ejemplo, es famoso el caso de Hong Dongyang, una emprendedora de la provincia de Zhejiang, que siendo maestra en la década de los setenta, inicio un negocio de fabricación de medias con su máquina de coser, vendiendo en su localidad de puerta en puerta. Ante su primer éxito, abrió un pequeño establecimiento al que le llamó Zhejiang Stoking Company. Su modelo de negocio se fue reproduciendo en la zona y la provincia de Zhejiang es hoy la capital mundial de los calcetines, con más de 8 000 empresas que venden 8 000 millones de pares al año, cantidad que representa 30% de la producción mundial. El impacto de esta dinámica de producción se puede apreciar en relación con el mercado de Estados Unidos, al cual en el 2001 China le vendía 1% de su demanda; dos años más tarde, aumentó 200 veces y ahora representa 7% del mercado americano de calcetines (el Departamento de Comercio de los Estados Unidos señala que la oferta China en este segmento, bajó los precios cerca de 50% en el 2003). Lo mismo sucede con los demás productos chinos de exportación: en 2003, el envío de muebles de madera para dormitorios ascendió a 1 200 millones de dólares, y en la actualidad, China fabrica 40% de todos los muebles que se venden en el mercado norteamericano;¹⁶ pero bajo a este mismo enfoque se puede decir que Xiamen es la capital de los *jeans*; Fuzhou, de la ropa interior; Qingdao de la ropa casual; Xuzhou, de la ropa rellena de pluma, etc.; pero sería muy simple concluir que en un país comunista, de planificación central, estos empresarios y estas ciudades, decidieron libremente el modelo comercial de China.

En la década de los noventa, el modelo de producción artesanal tuvo un gran auge en Italia, siendo motivo del interés mundial; incluso el tamaño de su éxito, su modelo de negocio se trató de reproducir en diversos países, como una forma de integración de la mano de obra rural y abaratamiento de los costos de producción. La marca Benetton, por ejemplo, aprovechó este modelo de producción provincial en la fabricación de su cadena textil; sin embargo, ni los Benetton, ni los países que intentaron copiar este esquema de fabricación, mantienen hoy la importancia y la trascendencia que han logrado los modelos chinos de manufactura, los cuales en su gran mayoría se ubicaron en ciudades de la costa este, y no por una casualidad geográfica, sino por un proyecto de Estado que decidió desde el momento de su apertura cuales serían las regiones, las ciudades, los sectores de producción y los productos que tenían la posibilidad de ser ganadores dentro de la competencia global.

¹⁵ Ted C. Fishman, *op. cit.*, pp. 62-73.

¹⁶ *Idem.*

Es cierto que no todo el mérito de la estrategia puede ser atribuido al proyecto del Estado, donde incluso la burocracia y la corrupción del mismo, han operado de algún modo en sentido contrario a los objetivos trazados. El ingenio que nace de la pobreza y la necesidad, y la alta competencia que se vive entre regiones, también han contribuido a la formación de este "capitalismo socialista" exitoso. Pero precisamente por ello, porque actualmente persiste una política estratégica centralizada que domina a la economía y al comercio, que todavía define la migración interna, la orientación de los créditos y el abanico de apoyos públicos a los sectores de exportación y alta tecnología, etc., es que el éxito de su comercio y el desbordamiento en el envío de sus bienes y productos a los diferentes países del mundo, no se explica, más que a través de una política integral del Estado chino, en combinación con una sinergia social adecuadamente conducida.

De acuerdo con esta tesis se puede agregar que la apertura de regiones se instrumentó de manera previa con base en sus ventajas comparativas. Y que la política de selección de sectores y productos que se viene aplicando desde 1978, se ha estado actualizando conforme a la orientación del mercado y las posibilidades de su plataforma de exportación. Así, al inicio de los ochenta, se privilegió al campo, la industria y la maquila; y a partir del VII Plan Quinquenal se agregó de manera prioritaria a los sectores y productos con alto contenido tecnológico. En el IX Plan Quinquenal se adicionaron cinco ramas fundamentales para el desarrollo y la exportación, entre las que se encuentran la industria automotriz, la electrónica, maquinaria, petroquímica y construcción.

El gradualismo, las regiones, los sectores y la inversión extranjera, representan cuatro de las políticas más relevantes de la estrategia china para lograr su éxito en los mercados internacionales. A través del manejo inteligente de estos factores, China ha decidido dónde enfrentar su globalización y los tiempos de la misma; así como seleccionar los productos que le dan en el momento una mayor ventaja competitiva.

En el marco de esta estrategia general, desde 1990, China ya integraba su plataforma de exportación con bienes manufacturados (70%), dentro de los cuales la maquila ha jugado un papel fundamental. No obstante lo anterior, dentro de los diferentes planes que se han implementado desde 1978, la investigación, desarrollo, fabricación y exportación de bienes de alto contenido tecnológico, han sido una de las mayores preocupaciones de su modelo, previendo desde hace dos décadas el traslado de la rentabilidad de la industria, de una manufactura de ciclo agotado, a productos con alto contenido tecnológico. Esta política logró ya en el 2002, que los bienes tecnológicos representen 24% de la manufactura exportadora.

Además de la valoración geográfica y de la dotación de infraestructura que se manejó en las zonas estratégicas, el Estado incluyó una serie de estímulos para el capital extranjero, a fin de convertirlo en puntal de desarrollo y crecimiento de los bienes de exportación. Para ello, estableció una amplia política de atracción de capitales, que comprendía, entre otros estímulos: bajos costos de fabricación, subsidios a la exportación, mano de obra barata, facilitación en el transporte, comunicaciones y telecomunicaciones de primer nivel, exenciones de impuestos, deducción de utilidades, reembolso de impuestos de

productos exportados, etcétera. Toda esta gama de apoyos se condicionó, dentro de una política focalizada e inductiva, a que los capitales se ubicarán en las regiones previamente seleccionadas y se dedicaran a actividades de exportación o de contenido tecnológico.

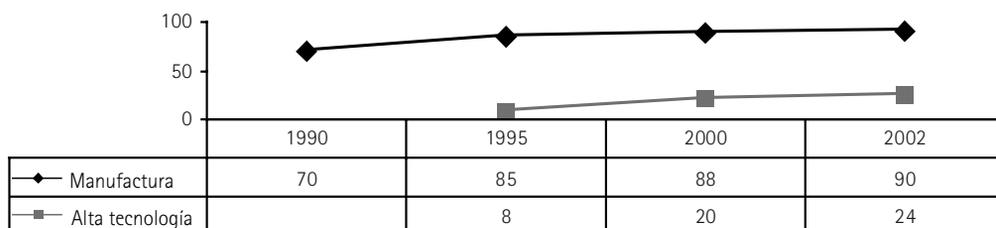
Durante la década de los ochenta, el desarrollo económico y la plataforma de exportación de China se financió principalmente a través de la contratación de deuda externa (60%); sin embargo, en los noventa, dado el éxito de la estrategia de comercio exterior, la composición de la inversión cambio y el crecimiento se sostuvo con las grandes inversiones que empezaron a llegar al país (80% de IED). (Fulin, 2004)

El arribo de capital extranjero fue un proceso gradual, que se fue dando ante la gran oferta de proyectos de inversión y las facilidades ofrecidas por el Estado. De 1979 a 1987, por ejemplo, se aprobaron un número aproximado de 10 000 proyectos de inversión, para 2 000 millones de dólares aproximadamente. De 1988 a 1991 se intensificó el interés y se autorizaron aproximadamente 30 000 proyectos de inversión para cerca de 3 000 millones de dólares. Para el final de 1991 se ampliaron ambos indicadores, para 42 000 proyectos y más de 5 000 millones de dólares (Mengkui, 2000). Desde 1992, China se convirtió en el segundo país receptor de IED, después de los Estados Unidos; de 1991 a 1995, concentró el 40% de inversión extranjera dirigida a países en vías de desarrollo. Hasta el año 2000, se estima que 200 de las 500 empresas multinacionales más importantes, ya tenían inversiones en China.

El capital extranjero se orientó en primer lugar hacia la fusión con empresas exportadoras o con potencial exportador del Estado, para pasar posteriormente a un proceso de integración de empresas fusionadas. El capital extranjero, para su formalización, siguió una orientación del gobierno chino vía joint ventures, compra de activos o incrementos de capital; sin embargo, de una primera etapa de inversión hacia el mercado externo, se ha transitado hacia una nueva etapa de inversión hacia el enorme potencial del mercado interno de China, a través de marcas internacionales reconocidas, o compra de marcas ya posicionadas en el mercado chino.

Gráfica 8

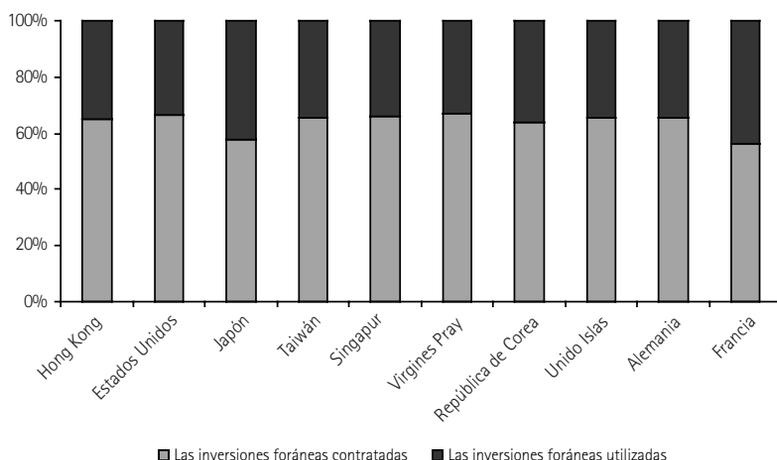
Participación de la exportación china en (valor %)



Fuente: China Consulting.

Gráfica 9

Los diez países y regiones de mayor inversión en China hasta fines de 2001



Fuente: Li Jun Ma Ke, *El comercio en China*, China Intercontinental Press, 2004.¹⁷

Cuadro 2

Sectores y ramos con inversiones directas extranjeras al cierre del año 2001
(en millones de dólares)

| Sectores y ramos | Monto de fondos extranjeros contratados | % |
|---|---|-------|
| Total | 745 291 | 100 |
| Sector primario: agricultura, silvicultura, ganadería y pesquería | 14 071 | 1.89 |
| Sector secundario: industria | 463 160 | 62.14 |
| Sector terciario | 268 060 | 35.97 |
| 1. Construcción civil | 21 514 | 2.89 |
| 2. Transporte, almacenamiento, correos y telecomunicaciones | 17 270 | 2.32 |
| 3. Comercio mayorista y minorista y restauración | 24 794 | 3.33 |
| 4. Bienes raíces y servicios públicos | 168 876 | 22.66 |
| 5. Sanidad, deportes y bienestar social | 4 906 | 0.66 |
| 6. Educación, cultura, artes, radio, cine y televisión | 2 195 | 0.29 |
| 7. Investigación científica y servicios tecnológicos | 2 779 | 0.37 |
| 8. Otros ramos | 25 726 | 3.45 |

Fuente: *El comercio en China*.

¹⁷ Li Jun Ma Ke, *El comercio en China*, China Intercontinental Press, 2004. En lo sucesivo, esta referencia se anotará como: *El comercio en China*, únicamente.

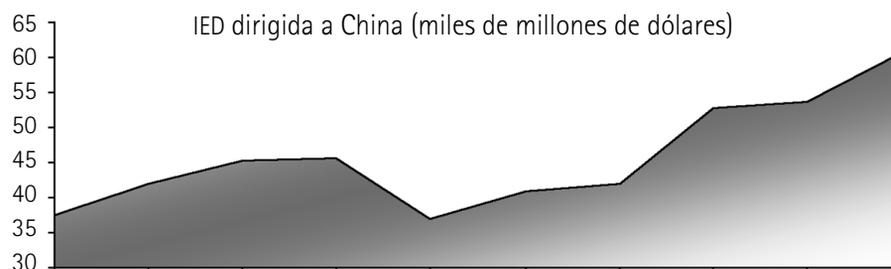
A finales de la década de los noventa, la inversión extranjera había transformado la economía y el comercio exterior de China. El éxito de esta estrategia pública de atracción de capitales ha sido de tal magnitud, que desde el 2002, China superó a los Estados Unidos en la captación de IED. En el 2004, recibió más de 53 mil millones de dólares y para el cierre del 2005, se estima que recibirá una cifra superior a los 60 mil millones de dólares. De 1990 a 2004 ingresaron más de 480 mil millones de dólares, lo que representa el 97% de la IED captada por China desde 1979.

La visualización del comercio y la apertura de mercado, como una estrategia de Estado, ha sido todo un éxito para el gobierno asiático. Durante 23 años manejó una política comercial gradual y focalizada, sin los compromisos de la OMC, lo cual le dio un margen de maniobra que supo aprovechar adecuadamente, a través de un proceso virtuoso de copia-asimilación-integración-inversión, que le ha permitido transitar exitosamente de un país maquilador, a ser el tercer exportador mundial de productos de alta tecnología.

Gráfica 10

IED dirigida a China

(miles de millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Comercio de China.

En el mediano plazo, China seguirá siendo un líder del comercio exterior. Su nuevo mercado interno de más de 200 millones de consumidores, con un ingreso *per capita* de 10 mil dólares aproximadamente, lo dotan de una fortaleza que no tenía en 1978, y que ahora le da un sólido posicionamiento en la producción, venta y consumo de bienes y servicios. De igual modo, su ventaja competitiva de mano de obra barata, se extiende prácticamente de manera infinita, ante el potencial de los recursos humanos que están en espera de una oportunidad laboral (800 millones de personas). Su visión de manejar el mercado con toda la fuerza del Estado, su focalización a la tecnología y su experiencia ganadora de 27 años, son elementos que seguirán apoyando su política comercial.

Conclusiones

1. La estrategia comercial de México, iniciada desde los ochenta, y profundizaba a partir de los noventa, por medio de 12 acuerdos comerciales, a la fecha presenta un saldo negativo general en su balanza, que reclaman una revisión de sus planteamientos.
2. El TLCAN, que es el único de los 12 acuerdos que presenta resultados numéricos significativos, a parece con un deterioro y una obsolescencia que exigen un nuevo planteamiento que actualice sus ventajas competitivas y un equilibrio más armonioso de las partes.
3. Tomando como punto de comparación el modelo chino de comercio, se puede apreciar que la estrategia comercial de México se significa por las siguientes limitaciones:
 - a. Su apertura se dio de manera abrupta, descuidando su plataforma interna de comercio.
 - b. Su apertura se dio de manera general, dificultando su capacidad para responder de manera integral y consolidada al reto externo.
 - c. A la fecha, su política comercial carece de una estrategia de inteligencia de intercambio, con visión de largo plazo.
 - d. Adolece al momento, de una estrategia comercial de regiones, sectores y productos, que permita la suma de la cadena de valor pública y privada, que permita hacer frente de manera integral al mercado exterior.
 - e. Al no contar con una política de mediano y largo plazo, la cadena educativa y de investigación y desarrollo, además de ser insuficiente, carece de la focalización que le permita dar valor agregado a la oferta exportadora.
 - f. Carece de una política moderna y competitiva de atracción de capitales.
 - g. Carece de una política industrial de apoyo a sectores prioritarios.
 - h. Carece de una política de integración industrial o de sustitución de importaciones en el componente de bienes exportables, que llene, como en el caso de China, a niveles de integración nacional del 80% promedio.
 - i. Se carece de una política de priorización de bienes tecnológicos exportables, que sostenga la rentabilidad y el desarrollo de mediano plazo.
4. En síntesis, de acuerdo al balance de los resultados, pero sobre todo, al debilitamiento que presentan los principales productos exportados, se requiere de la elaboración de una estrategia comercial de mediano y largo plazo, que integre una política comercial de Estado: entendiendo por esta la suma de todos los activos disponibles, ya sea privados, públicos o internacionales, a fin de volver competitivo y exitoso al comercio exterior del país.



Resultados de la apertura comercial en México y márgenes de maniobra

*Ruperto Patiño Manffer**

Iniciamos nuestro análisis tomando como punto de partida los acuerdos de Bretton Woods y en especial la puesta en vigor del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, conocido como GATT, en 1948. Los principios básicos de este acuerdo multilateral, en el que originalmente participan 23 países que para 1986 ya sumaban 82 y actualmente suman 149, que han suscrito también el acuerdo multilateral por el que se crea la Organización Mundial de Comercio, están orientados a facilitar el comercio mundial, mediante la reducción y administración sujeta a reglas, de las medidas gubernamentales que restringen u obstaculizan el intercambio comercial de mercancías.

La no-discriminación o trato de la nación más favorecida, expresado en el artículo primero del GATT, es el pilar del sistema multilateral de comercio, porque esencialmente dispone que los países suscriptores otorgarán a todos los demás países con los que mantienen intercambio comercial, el mismo tratamiento legal, administrativo, fiscal, aduanero, etc., sin discriminación. Es decir, los países miembros no deben establecer en su legislación interna tratamientos comerciales diferenciados en razón del origen de las mercancías que adquieren en el mercado internacional. El principio de nación más favorecida, se expresa en artículo primero del GATT, en los siguientes términos:

Artículo I

Trato general de la nación más favorecida

1. Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, con respecto a los métodos de exacción de tales derechos y cargas, con respecto a todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y con respecto a todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III,* cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e in-

* DEP-FD-UNAM.

condicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.¹

Existe, sin embargo, como una excepción a este principio de no-discriminación, la autorización para los países miembros del GATT, que celebren acuerdos específicos para la formación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras, de no extender al resto de los demás países suscriptores del GATT, los beneficios acordados para el funcionamiento de la zona de libre comercio o de la unión aduanera. Es así, como los países que son suscriptores del GATT y al mismo tiempo integran a una zona de libre comercio o a una unión aduanera, pueden administrar dos sistemas jurídicos diferentes que aplican a las mercancías importadas a sus mercados, sin que por ello se considere que se han infringido las reglas jurídicas del comercio multilateral.

El régimen de excepción que se crea a favor de las mercancías que son originarias de una zona de libre comercio o de una unión aduanera, tiene su sustento legal en el artículo XXIV del GATT, que en la parte conducente dispone:

Artículo XXIV

1...

4. Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios.
5. Por consiguiente, las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, a condición de que:
 - a. En el caso de una unión aduanera o de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una unión aduanera, los derechos de aduana que se apliquen en el momento en que se establezca dicha unión o en que se concierte el acuerdo provisional no sean en conjunto, con respecto al comercio con las partes contratantes que no formen parte de tal unión o acuerdo, de una incidencia general más elevada, ni las demás reglamentaciones comerciales resulten más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios

¹ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. Se localiza en la página electrónica de la Organización Mundial de Comercio, sección documentos jurídicos. www.wto.org

- constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso.
- b. En el caso de una zona de libre comercio o de un acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una zona de libre comercio, los derechos de aduana mantenidos en cada territorio constitutivo y aplicables al comercio de las partes contratantes que no formen parte de tal territorio o acuerdo, en el momento en que se establezca la zona o en que se concierte el acuerdo provisional, no sean más elevados, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso.
 - c. Todo acuerdo provisional a que se refieren los apartados *a)* y *b)* anteriores comprenda un plan y un programa para el establecimiento, en un plazo razonable, de la unión aduanera o de la zona de libre comercio.

Tratado regional vs. GATT

Esta dualidad jurídica que se origina cuando un país es miembro de la OMC y en consecuencia suscriptor del GATT y, al mismo tiempo, ha suscrito acuerdos de libre comercio, genera no pocas incertidumbres y distorsiones en la relación comercial, dado que, cada acuerdo comercial, ya sea regional o multilateral, representa en sí mismo un estatuto jurídico que regula la relación comercial entre los países signatarios, por lo que, las reglas aplicables a la relación comercial que existe, por ejemplo, entre México y los Estados Unidos de América y Canadá, no son las mismas que las reglas que regulan la relación comercial entre México y la Unión Europea, o las que rigen para la relación entre México y Japón, como tampoco son iguales a las que se aplican en la relación comercial de México con el Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras); o con el G-3 (Venezuela y Colombia), etcétera.

Tratándose de acceso a mercados, la diferencia fundamental entre las disposiciones del GATT y las de un Tratado de Libre Comercio, radica en el tratamiento que se le da a los impuestos (aranceles) que se aplican a los productos importados al ingresar al mercado.

En efecto, mientras que en GATT, se privilegia el uso del arancel como una forma legítima de proteger a la producción doméstica, en los tratados de libre comercio los países contratantes convienen en la eliminación total de los aranceles para todas las mercancías originarias de la región.

Para comprender la importancia que tiene el manejo que se le dé a los impuestos aplicados a las mercancías de importación, es necesario recordar el objetivo esencial de la política arancelaria.

Encarecer las mercancías extranjeras que se importan a un mercado es el efecto deseado e inmediato que se produce cuando se aplica el impuesto de importación en la aduana de introducción al país. Se pretende con ello, ofrecer a los productores nacionales una ventaja comercial frente a los exportadores extranjeros, para compensar las ineficiencias, traducidas en mayores costos, que presenta la economía del mercado importador.

En efecto, la estructura de costos de las mercancías no es igual en todos los mercados, y en consecuencia, existen mercados en donde el costo de producción de una mercancía determinada resulta más eficiente o reducida que la estructura de costos que se presenta en un mercado diferente. En general, mientras más desarrollada y madura es una economía, sus costos productivos serán más eficientes y en la medida en que un mercado se encuentra en una etapa primaria o intermedia de desarrollo, los costos que deben enfrentar sus productores resultan más elevados. Así, por ejemplo, tenemos que en los mercados con mayor grado de desarrollo o madures, el costo de la intermediación financiera (el crédito), el costo tecnológico, el costo fiscal, el costo de los servicios, incluyendo los servicios que ofrece el sector público, entre otros, se ubican en un nivel de precio más eficiente y competitivo si lo comparamos con el precio que deben pagar, por los mismos insumos, los productores ubicados en un mercado menos desarrollado, es decir, menos eficiente.

Esta situación provoca que la competencia comercial internacional, que se presenta entre productores de diferentes mercado, frecuentemente resulte in equitativa, puesto que los productores ubicados en el mercado con mayores índices de competitividad, siempre tendrán acceso a insumos más baratos que los precios que tendrán que pagar por los mismos insumos, los productores ubicados en mercados con menores índices de desarrollo o competitividad.

Reconocer esta diferencia en los grados de desarrollo y consecuentemente de competitividad en el mercado doméstico, es uno de los objetivos principales de la política arancelaria. ¿Qué nivel de arancel o impuesto de importación debe establecerse en un mercado determinado, que sin encarecer innecesariamente los productos importados resulte adecuado para evitar que los productores domésticos se vean obligados a enfrentar una competencia injusta o in equitativa? La respuesta a esta interrogante dependerá del conocimiento que se tenga respecto de los precios que debe pagar la producción doméstica por el acceso a insumos como los que se han mencionado.

Es a partir del conocimiento de estas cuestiones, como se estructura la política arancelaria de un país y, por ello, es frecuente encontrar que en los países con menores índices de desarrollo y consecuentemente con economías menos eficientes, las tasas arancelarias tienden a ser mayores y, por el contrario, en la medida en que una economía alcanza niveles de desarrollo mayores y por lo tanto es más eficiente y consecuentemente más competitiva, los niveles arancelarios tienden a ser menores.

Reconocer esta realidad y consecuentemente aceptar que el tratamiento arancelario que aplica cada país es diferente porque deriva de su índice de desarrollo, eficiencia y competitividad, fue uno de los principios que animaron a los autores del GATT desde 1947 y por ello, desde entonces se privilegió el uso de los impuestos de importación o aranceles, como una forma legítima de protección a favor de la producción doméstica de cada mercado.

Es por ello que, en ninguna regla o disposición del GATT encontramos un compromiso o decisión que tenga por efecto la eliminación de los aranceles. En todo caso, los niveles arancelarios que aplica cada país suscriptor del GATT, tiene que ver con los compromisos adquiridos en las rondas de nego-

ciaciones comerciales multilaterales, en las que participan todos los países suscriptores del GATT y que ahora, a partir de 1995, también son miembros de la Organización Mundial de Comercio.

Ningún país miembro de la OMC se ha comprometido con el resto de los países miembros, a eliminar totalmente los impuestos de importación que aplican a las mercancías extranjeras. Aun las economías más desarrolladas y eficientes, como la japonesa, la estadounidense, la europea, etc., mantienen niveles arancelarios más o menos importantes, a pesar de que sus productores tienen acceso a insumos como los mencionados, a precios más competitivos.

Los impuestos de importación en los acuerdos regionales

Diferente situación se presenta entre los países que han decidido integrar sus economías, acudiendo a la constitución de zonas de libre comercio o uniones aduaneras. En ambos casos, dado que se trata de procesos de integración económica, el compromiso central que asumen los países suscriptores de un tratado de libre comercio, tiene que ver, precisamente, con la eliminación de los impuestos de importación a las mercancías que se producen en la región cubierta por el acuerdo en cuestión.

Este es el caso de los tratados de libre comercio que han suscrito los gobiernos mexicanos a partir de la presidencia que ocupó Carlos Salinas y que fue continuada por Ernesto Zedillo y ahora por Vicente Fox.

Básicamente, la suscripción de un tratado de libre comercio, debería sustentarse en la certeza de tener una economía, tan eficiente y competitiva, que los productores que en ella se ubican, no requieren de la protección arancelaria, porque el precio de los insumos que deben pagar por insumos como: el financiamiento, la tecnología, los servicios públicos y privados, los impuestos, el precio de los energéticos, la transportación, las comunicaciones, etc., son equivalentes a los precios que pagan por los mismos insumos, los principales socios comerciales. En el caso de México, la comparación debe hacerse en relación con los costos que aplican los productores estadounidenses, los europeos, los canadienses, los japoneses, entre otros.

Es evidente que en la suscripción de los tratados de libre comercio, las autoridades mexicanas no tomaron en consideración el hecho evidente de que en México, por nuestro nivel de desarrollo, nuestros niveles de eficiencia y competitividad no son equivalentes a los de nuestros principales socios comerciales y, en consecuencia, renunciar al uso del arancel como una forma legítima de compensar a nuestros productores, resultaría en un daño a la economía nacional de muy profundas consecuencias, con efectos inmediatos, como ha sido, la pérdida masiva de empleos, la desarticulación de las cadenas productivas, el abandono del campo y consecuente dependencia alimentaria, la emigración de los campesinos a los centros urbanos y al extranjero, básicamente a los Estados Unidos, el crecimiento de la pobreza, la multiplicación de los cinturones de miseria alrededor de las ciudades, el deterioro de los servicios, el incremento de la delincuencia, etcétera.

Resultados comerciales de México frente a sus principales socios comerciales de 1994 a 2004

En el periodo comprendido entre 1994 a 2004, México ha suscrito 12 acuerdos de libre comercio, que involucran a sus 43 principales socios comerciales de acuerdo con las siguientes cifras:

- TLCAN Estados Unidos y Canadá
- TLC G-3 Colombia y Venezuela
- TLC México- Costa Rica
- TLC México-Bolivia
- TLC México-Nicaragua
- TLC México-Chile
- TLCUEM México-Unión Europea (25 países)
- TLC México-Israel
- TLC México-Triangulo del Norte (El Salvador, Guatemala, Honduras)
- TLC México-AELC (Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza)
- TLC México-Uruguay
- AAE México-Japón

Conforme a las cifras oficiales anunciadas por la Secretaría de Economía, en el periodo comprendido entre 1993 (un año antes de la entrada en vigor del TLCAN) y el año 2003, el comercio exterior de México, importaciones-exportaciones, ha presentado los siguientes resultados: "Las importaciones crecieron en 161%, pasando de 65.4 a 170.6 mil millones de dólares. Las exportaciones también crecieron considerablemente, pasando de 51.9 a 164.9 mil millones de dólares." Por lo que el déficit acumulado para México, es de 5.7 mil millones de dólares, a pesar de que el notable incremento en el valor de las exportaciones se ve influenciado por las exportaciones de petróleo y de la industria maquiladora.

Con el resto de los países con los que México mantiene intercambio comercial, las reglas de comercio aplicables se derivan de los acuerdos administrados por la Organización Mundial de Comercio entre los que destaca el GATT de 1994.

Al respecto, el investigador universitario José Luis Calva, informa lo siguiente:²

La apertura comercial fue realizada, en efecto, con tan asombroso celo y dinamismo que en escasos cinco años (entre 1984 y 1988) quedó prácticamente concluida. Durante la época del desarrollo estabilizador (1958-1970), 57.2% de las importaciones —en valor— estaban sujetas a licencias de importación, porcentaje que

² José Luis Calva, "Comercio exterior, realidades", en *El Universal*, correspondiente al viernes 17 de febrero de 2006, p. 42a, México.

pasó a 74.1% en el periodo 1971-19890; mientras que en 1989 solamente 14.1% de las importaciones —en valor— estaban sujetas a licencias de importación, porcentaje que se redujo a 4.2% en 2005. Así mismo, el arancel promedio ponderado, que en 1981 fue de 18.3%, quedó reducido a 6.1% en 1988 y a 3.5% en 2005.

Paralelamente, la orientación de la economía hacia los mercados externos avanzó a ritmos realmente espectaculares: las exportaciones no petroleras saltaron de 2.8% del PIB en 1982 a 10.3% del PIB en 2005, sin incluir maquiladoras, y de 4.4% del PIB en 1982 a 24% del PIB en 2005, incluyendo maquiladoras. Si se agregan los productos petroleros, las exportaciones globales de mercancías pasaron de 14% del PIB en 1982 al 28.2 % del PIB en 2005, incluyendo maquiladoras.

Sin embargo, la liberalización comercial y el mayor peso de las exportaciones en el PIB mexicano no trajeron consigo mayores tasas de crecimiento del producto nacional, la inversión y el bienestar. Al contrario, bajo el modelo económico precedente al neoliberal, el Producto Interno Bruto por habitante había crecido a una tasa media de 3.2 % anual entre 1935 y 1982; la inversión fija bruta per capita se expandió a una tasa media de 6% anual en ese lapso; y el poder adquisitivo de los salarios mínimos se incrementó 96.9%. En contraste, bajo el modelo neoliberal, el PIB *per capita* sólo creció a una tasa media de 0.6% anual entre 1983 y 2005; la inversión fija bruta *per capita* también se incrementó a una tasa media de apenas 0.6% anual, y los salarios mínimos perdieron 69.7% de su poder de compra.

En la práctica, concluye el investigador, la liberación comercial así como el crecimiento acelerado de las exportaciones y el mayor peso de estas en el PIB, no sólo no trajeron consigo un mayor crecimiento económico, sino que significaron para México dos décadas perdidas para el desarrollo.

Por otra parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), publicó recientemente el documento titulado México: crecimiento agropecuario, capital humano y gestión de riesgo,³ arribando a los siguientes resultados:

Resultados positivos para productores

- El PIBA creció en promedio 2% anual, ritmo mayor que durante los 13 años anteriores.
- El valor agregado agroindustrial aumentó a una tasa de 3.2% casi 3 veces la del periodo anterior.
- La producción pecuaria creció casi 4% anual. Aves 7.5%.
- La productividad laboral agropecuaria promedio se elevó a 4.4%, entre 1993 y 2003. La productividad por hectárea 2%.
- El comercio exterior aumentó y se diversificó. Exportaciones 9% anual.
- Creció la inversión extranjera directa.

³ México: crecimiento agropecuario, capital humano y gestión de riesgo, publicación del CEPAL, documento LC/MEX/L.686, del 28 de octubre de 2005. Se localiza en la página electrónica <http://www.eclac.cl/publicaciones/>

Para consumidores

- Aumento del consumo por habitante de varios alimentos.
- Falta investigar si hubo un beneficio para los consumidores, vía menores precios por una reducción de los precios de insumos importados en algunos productos.
- Diversificación de la oferta alimentaria.

Resultados negativos: Crisis 1994–1995

- Caída de ingresos reales.
- El empleo en el sector agropecuario declinó 22%.
- Los salarios agrícolas reales promedio se redujeron 28% entre 1994–1997; en 2005 fueron 10% menores que en 1994.
- La pobreza y pobreza extrema rural se elevaron y luego se redujeron, pero su nivel es aun de casi 28 y 6% respectivamente en 2004.
- La desigualdad rural aumentó. Coeficiente de Gini 51%.

Márgenes de maniobra que permiten los tratados de libre comercio

Dada la reducción o eliminación de los aranceles y de otros mecanismos de defensa, que se produce como consecuencia de la suscripción de compromisos internacionales, han surgido nuevas estrategias comerciales que permiten a los gobiernos garantizar a sus productores y consumidores condiciones adecuadas de competencia internacional y acceso a bienes y servicios en condiciones de precio y calidad competitivas.

Coincidimos con el investigador José Luis Calva cuando afirma:⁴

No está al alcance de México poner fin a las asimetrías en la globalización; pero si es factible desplegar una nueva estrategia endógena de desarrollo económico e inserción en los procesos globales, congruente con el crecimiento sostenido y el bienestar social. De hecho, las evidencias empíricas universales indican que sólo los países en desarrollo —como los del este de Asia— que despliegan estrategias económicas endógenas, audaces y pragmáticas —y no basadas en los dogmas neoliberales del Consenso de Washington— logran elevar aceleradamente sus niveles de ingreso y bienestar.

Sólo mediante una estrategia económica endógena, audaz y pragmática —que deseche los dogmas del Consenso de Washington— nuestro país encontrará su propio camino hacia el crecimiento económico sostenido con equidad.

⁴ *Idem.*

Existen, en efecto, ciertos márgenes de maniobra que puede utilizar el gobierno mexicano para defender a los productores nacionales que se han mantenido en el mercado doméstico y que día a día enfrentan la agresiva competencia de los productos originarios de países con los que México ha celebrado acuerdos de libre comercio. Productos que, por las condiciones de costos más reducidos de las que disfrutaban en sus países de origen, tienen la posibilidad de penetrar el mercado mexicano en mejores condiciones de precio, desplazando a los productos mexicanos, en una competencia comercial que frecuentemente resulta injusta e inequitativa.

Tanto a nivel multilateral como regional, los gobiernos de los países con los que México mantiene relaciones comerciales, han reconocido que en la competencia por los mercados, frecuentemente se generan conductas comerciales muy agresivas, cuyo efecto es la eliminación de un competidor en un mercado determinado. Estas conductas comerciales agresivas se pueden identificar de diversas maneras, sin embargo, las más comunes se refieren a la discriminación de precios, que se conoce como dumping, que cuando causa daño a los productores del país importador, es decir, cuando se produce un desplazamiento total o parcial de competidores del mercado doméstico, pueden ser enfrentadas por los gobiernos de los países importadores, mediante el establecimiento de gravámenes fiscales, que tienen por objetivo encarecer, tanto como sea necesario, los productos importados, para asegurar que la competencia con los productos nacionales competidores se realice en condiciones equitativas o equilibradas. Estos gravámenes fiscales se conoce como "cuotas compensatorias", que son mecanismos de carácter fiscal, equiparable al impuesto de importación, que se aplica a las mercancías extranjeras cuando se ha demostrado que las mismas se han introducido al mercado mexicano a precios discriminados o inferiores a su valor normal, causando daño (desplazamiento) a los productores domésticos de mercancías idénticas o similares.

El gobierno mexicano ha utilizado ampliamente este mecanismo de defensa, aplicando a las mercancías que se importan al mercado nacional en condiciones de dumping, las cuotas compensatorias que resulten pertinentes como resultado de las investigaciones administrativas que a petición de parte afectada, la producción nacional, o de oficio, se llevan a cabo en la Secretaría de Economía.

Otra alternativa que se presenta al gobierno mexicano frente al crecimiento desmedido de las importaciones de determinados productos que causan daño (desplazamiento) a los productores del mercado doméstico es el uso de las salvaguardas o cláusulas de escape o de emergencia, instrumento que posibilita el establecimiento de mayores niveles arancelarios aplicados a los productos importados, cuando el volumen de importación ha crecido cantidades tales que causan o amenazan causar un importante daño a los productores del mercado doméstico.

Un uso inteligente y comprometido con la producción nacional, de los mecanismos legítimos de defensa que están disponibles para el gobierno mexicano, es una opción adecuada que permitirá tomar lo mejor de la apertura comercial, sin pagar los altos costos que se generan cuando las empresas participan en el mercado mundial en condiciones desventajosas o inequitativas.



Cuarta sección

Realidades geopolíticas del mundo e inserción
digna y eficiente de México en el ámbito internacional



Realidades geopolíticas del mundo e inserción digna y eficiente de México en el ámbito internacional

Rogelio Martínez Aguilar*

La "inoportuna" inserción de México

La inserción de México en el proceso de la mundialización ha revestido diversas modalidades a lo largo de las últimas dos décadas. En ocasiones ha sido una *inserción pasiva*, esto es, el país ha sido insertado por procesos o acontecimientos sobre los que México no tiene influencia o dominio alguno, o bien por actores internacionales cuyo posicionamiento mundial es de tal poderío que "arrastran" a otros con o sin su voluntad. En otras ocasiones, cuando la vinculación con la globalización ha resultado de una decisión inducida por intereses propios de México, se ha alcanzado una *inserción activa* y aún se han dado algunos casos de *inserción fallida*, cuando una iniciativa de inserción resulta incoherente con el ámbito al cual estaba dirigida.

Asimismo, la inserción ha resultado parcialmente satisfactoria y eficiente sobre todo a nivel regional —el caso del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN)— o definitivamente inadecuada o ineficiente, como en lo que se refiere a la sociedad del conocimiento y, a la Tecnología de la Información y de la Comunicación (ITC, por sus siglas en inglés).

Finalmente, cabe diferenciar también entre *inserción económica* e *inserción política*. Cada una de ellas con sus propios procesos y mecanismos, la diplomacia económico-comercial en el primer caso, y la diplomacia política en el segundo.

La inserción económica

En lo que se refiere a la primera, la más estudiada por analistas y especialistas, puede decirse que México llegó a ésta en un momento inoportuno. La década de los años 80 dispara el proceso de

* Profesor de Organismos Económicos Internacionales. Universidad Iberoamericana e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Campus Ciudad de México). Ex embajador de México en Costa Rica, Venezuela, Unión Soviética, República Democrática Alemana e Israel.

mundialización, genera la globalización acelerada, y ese periodo coincide con una etapa particularmente difícil para México.

Durante esos años se hace manifiesto el agotamiento del modelo económico que había permitido cuarenta años de crecimiento económico con satisfactorias tasas reales de incremento anual y que había transformado un país rural con población mayoritariamente analfabeta, en otro medianamente industrializado y con sistemas de seguridad social que cubrían a más de la mitad de la población.

Las crisis financieras de los años ochenta, tanto la interna, como la externa, golpearon de manera inesperada a una nación acostumbrada a la estabilidad y al crecimiento económico sostenido. Todo pareció presentarse de improviso y simultáneamente: un agudo desequilibrio fiscal, un endeudamiento externo inmanejable, una drástica caída de los precios del petróleo y un insostenible tipo de cambio, entre otras calamidades económicas.¹

Como resultado de esta situación, México se vio obligado a iniciar de manera pasiva e inadecuada su proceso de inserción en la creciente globalización. La Carta de Intención exigida por el Fondo Monetario Internacional en 1982 y los ajustes impuestos en la misma, impidieron llevar a cabo modificaciones internas que podrían haber permitido una más eficiente inserción (aún medidas adoptadas como la nacionalización de la banca añadieron desconcierto a los mundos político y económico de entonces).²

Es durante la administración del presidente Salinas (1988-1994), que México realizó un profundo intento de inserción activa. Con firme decisión política se acogieron como válidos y benéficos para el país los paradigmas económicos de la globalización. En un breve periodo se llevó a cabo una acelerada privatización de empresas públicas y se liberalizó el comercio y las transacciones financieras internacionales. Se asumió que para una economía como la mexicana, el mercado y la liberalización garantizarían una senda exitosa, siempre y cuando se observaran conductas acertadas, particularmente en lo que se refiere a algunas variables macroeconómicas.

No es la intención de estas líneas hacer una amplia evaluación del resultado de la inserción económica del México de entonces; pero es obvio que los resultados esperados no se presentaron. La economía del país dejó de crecer hace ya varios lustros y si bien es cierto que algunas variables macroeconómicas, tales como el equilibrio fiscal, la inflación o el nivel de reservas internacionales muestran solidez; también lo es, que no basta con observar cierta disciplina financiera para alcanzar los objetivos de un verdadero desarrollo.

¹ La literatura económica sobre el periodo mencionado es abundante y no se considera necesario ilustrarlo con datos en este ensayo.

² A partir del punto 17 de la Carta se definen los ajustes que habrían de permitir a la economía mexicana retomar el crecimiento sostenido de la producción y del empleo, superar el desequilibrio externo, abatir los índices de inflación y fortalecer las finanzas públicas. El punto básico era reducir el déficit financiero del sector público, para lo cual se consideraba imprescindible disminuir el gasto corriente y revisar la política de subsidios. Ver: "Carta de Intención de México al Fondo Monetario Internacional", en *El Mercado de Valores*, núm. 47, Nacional Financiera, noviembre 22 de 1982.

La adopción por México de los paradigmas de la globalización se llevó a cabo de una manera automática y apresurada, y sin una vinculación con otras variables políticas y sociales.

No obstante que, como se mencionó, los resultados de la política económica implementada al menos en los últimos 18 años ha demostrado su ineficacia sobre todo en materia de crecimiento y equidad, y ha insertado desequilibradamente a México en la economía mundial, las actuales autoridades políticas y financieras (2000-2006) parecen decididas a no variar el rumbo

A pesar de lo anterior, pareciera que el ambiente internacional prevaleciente en la actualidad es propicio para intentar una revisión en los términos de la inserción económica de México. Existe una percepción cada vez más generalizada, tanto en el ámbito de los organismos internacionales —la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y jaún el Banco Mundial!—, como entre diversos países desarrollados y en desarrollo, de que la adopción indiscriminada de las recetas del Consenso de Washington no han resuelto los problemas del desarrollo, particularmente los que se refieren a la equidad y a la pobreza. Además, al menos por ahora, México no está sujeto a condicionalidad alguna por parte del Fondo Monetario Internacional.³

Las condiciones parecen estar dadas para que México intente revisar las modalidades de su inserción económica, realizando los ajustes pertinentes en los vínculos financieros, tecnológicos y comerciales con el exterior, a fin de que sean más consecuentes con la realidad mexicana. Empero, para ello es indispensable un verdadero cambio y voluntad política.

La inserción política

La otra inserción, la política, ha revestido características más complejas. En algunas ocasiones puede calificarse como una inserción activa y adecuada (o eficiente) y en otras, como pasiva e inadecuada

³ La X Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo celebrada en Bangkok, Tailandia, en el año 2000, tuvo como tema principal "Hacer de la globalización un instrumento efectivo para el desarrollo de todos los países y toda la población". A su vez, la XI Conferencia celebrada en Sao Paulo, Brasil, se realizó en torno al tema "Aumento de la coherencia entre las Estrategias Nacionales de Desarrollo y los Procesos Económicos Mundiales" y en su Declaración Final "El Espíritu de Sao Paulo", se explicita que "La mayoría de los países en desarrollo... particularmente los más pobres han permanecido al margen de los beneficios del proceso de globalización".

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe dedicó su XXIX periodo de sesiones al tema "Globalización y desarrollo" y en el documento emanado de la reunión se señala, entre otros muchos aspectos, que la globalización plantea riesgos de exclusión para aquellos países que no están adecuadamente preparados para las fuertes demandas de competitividad propias del mundo contemporáneo y riesgos de agudización de la heterogeneidad estructural entre los sectores sociales y regiones de los países, que de esta manera se integran de manera segmentada y marginal a la economía mundial.

Por su parte, México liquidó en el año 2000 todo adeudo con el FMI.

(el calificativo de indigna parece excesivo a pesar de los frecuentes desfiguros diplomáticos durante los últimos años).

La inserción política mexicana en el mundo unipolar ha sabido aprovechar algunas de las ventajas de la mundialización y, al mismo tiempo, no ha podido superar muchos de los retos de éste proceso. El espectacular crecimiento de las exportaciones mexicanas, así como la significativa corriente de inversiones extranjeras hacia el país son evidencias de los beneficios de la mundialización y de la trascendencia de los acuerdos económicos y políticos, sobre todo en el marco regional. A su vez, la ampliación de las asimetrías con relación a nuestros principales socios, así como al interior de México, subrayan los sesgos inducidos por una inserción inadecuada y los retos que habrán de ser resueltos en el futuro.

Sin duda, la geopolítica juega un papel muy relevante en las modalidades que definen el lugar que ocupa México dentro de la comunidad internacional; sin embargo, no es el único factor que condiciona o determina a la inserción. Elementos igualmente trascendentes como las identidades políticas o los intereses económicos comunes, independientemente de aspectos geográficos o regionales, influyen de manera directa en la forma de insertarse. No menos importantes son aspectos de carácter interno, tales como el proyecto de nación que haya asumido el gobierno en turno.

La etapa previa al unipolarismo permitió, hasta cierto grado, que México conservara un papel relativamente equidistante de los dos grandes bloques antagónicos. La inserción política de México no era abiertamente reclamada ni siquiera por el bloque occidental, al que México pertenecía atendiendo a cuestiones de carácter económico.

La irrupción en la década de los noventa de una sola superpotencia y de un sistema político-económico que muchos consideraron el único y último (el fin de la historia),⁴ coincidió con la adopción por parte de México de decisiones en materia de política internacional y de política comercial que constituyeron profundas transformaciones en el papel que venía desempeñando dentro de la comunidad internacional.

A partir de un enfoque geopolítico y pragmático, México decidió que la inserción en el nuevo mundo debía iniciarse —y según muchos terminar— en la región de Norteamérica. A contrapelo de tradiciones y valores culturales, de orígenes comunes, de dolorosas experiencias históricas y de realidades geopolíticas con otras regiones (significativamente Latinoamérica), las autoridades de entonces resolvieron que México era, antes que todo, norteamericano.

El alineamiento mexicano con Estados Unidos no se limitó al marco de las cuestiones ventiladas en el TLC, sino fue igualmente definitivo en el terreno político, inclusive en el ámbito multilateral que

⁴ Francis Fukuyama en su famoso libro *El fin de la historia y el último hombre*, México, Planeta, 1992, expone su tesis de que la historia humana, como lucha de ideologías, ha terminado con un mundo final basado en la democracia liberal. En palabras del autor "El fin de la historia significaría el fin de las guerras y de las revoluciones sangrientas, los hombres satisfacen sus necesidades a través de la actividad económica sin tener que arriesgar sus vidas en ese tipo de batallas".

había sido hasta entonces uno de los nichos en los que brillaba la posición independiente de México. Esta relación subordinada, con algunas variaciones estacionales, se ha conservado hasta el presente y ha afectado de manera significativa el lugar que ocupa el país dentro de la comunidad internacional.

Durante la primera década del nuevo milenio México ha enfrentado una situación de creciente aislamiento con respecto a otras regiones y naciones con las cuales se mantuvo por muchos años una relación privilegiada o, al menos, de intereses compartidos.

El caso más relevante es el que se refiere a Latinoamérica, comprendiendo a las tres subregiones que la componen: Centroamérica, las Antillas y Sudamérica.

Centroamérica fue desde el siglo XIX una zona íntimamente vinculada a México por razones históricas,⁵ culturales, de afinidad étnica y por supuesto por vecindad. Las relaciones se estrecharon a partir de la segunda mitad del siglo XX como resultado del incremento registrado en el intercambio comercial y de una creciente corriente de inversiones mexicanas, públicas y privadas,⁶ a varios de los países del Istmo. No menos importante fue la afinidad política que en diversas etapas se tuvo con algunos estados centroamericanos (la Costa Rica de Calderón Guardia, de Figueres y de Oduber; la Nicaragua sandinista, o el Panamá de Torrijos). Más allá de pretensiones hegemónicas, Centroamérica representaba una zona de influencia mexicana donde elementos geopolíticos, de intereses compartidos, estaban presentes y eran aprovechados. La situación cambió radicalmente a partir de la década de los noventa. Un alejamiento no explícito por parte de México, sino derivado de la atención concentrada en el Norte provocó un cambio sustancial en la naturaleza de la relación. Se pasó de una situación en que México podía actuar como un actor fundamental en la solución de conflictos (Contadora⁷ o los procesos de paz de Guatemala y el Salvador) a otra donde la influencia es cada vez menor, tanto por falta de interés mexicano, como por pérdida de peso político y confiabilidad en las propuestas mexicanas. La presencia económica mexicana también disminuyó, al menos en términos relativos. Al inicio de la presente administración se hizo un intento por retomar proyectos de interés común, que concluyó con el fantasmagórico Plan Puebla-Panamá.

La situación diplomática prevaleciente con el Caribe es aún más lamentable. México nunca ha tenido en realidad una política exterior debidamente estructurada con los pequeños estados insulares de la subregión.

⁵ Baste recordar que durante un breve periodo de tiempo después de su independencia, la mayoría de los países centroamericanos formaron parte del Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide.

⁶ Hacia la mitad de los setenta, por ejemplo, dos de las más importantes empresas en Costa Rica, atendiendo al volumen de inversión, valor de la producción y número de trabajadores, eran Fertica, propiedad de la paraestatal mexicana Fertimex y la otra, una productora de harina de maíz y tortillas propiedad del grupo Maseca.

⁷ En 1983 los ministros de Relaciones Exteriores de México, Panamá, Colombia y Venezuela se reunieron en la isla de Contadora, Panamá, con el objeto de lanzar una iniciativa de paz conjunta para el conflicto armado centroamericano de aquellos años. Así nació el llamado Grupo de Contadora. La influencia del Grupo, adicionado en 1985 por Perú, Argentina, Brasil y Uruguay —convertido en Grupo de los Ocho—, fue fundamental para que años después el problema centroamericano encontrara una solución.

Con excepción de Cuba y en mucha menor medida República Dominicana y Jamaica, México ha mantenido una presencia distante y simbólica con los estados anglófonos caribeños. Durante los setenta y ochenta se realizaron algunos intentos de acercamiento con estas naciones —Acuerdo de San José,⁸ incorporación de México al Banco de Desarrollo del Caribe; suscripción de un Convenio Marco de Cooperación con la Comunidad del Caribe (Caricom); constitución de la Naviera Multinacional del Caribe (Namucar), entre otros—; sin embargo, al igual que en el caso de Centroamérica los vínculos se fueron diluyendo hasta convertirse en relaciones meramente formales a través de las pocas misiones diplomáticas que mantiene México en la zona.

La relación con Cuba ha sido de muy diferente naturaleza, caracterizada por un permanente lazo fraternal entre las poblaciones y una relación política que ha registrado frecuentes altibajos, reflejo de los distintos sistemas político y económico de México y Cuba. Hasta la mitad de los noventa la relación bilateral estuvo basada en un pragmatismo de conveniencia mutua, situación que se transformó en una de soterrado antagonismo que en momentos ha estado cerca de la suspensión de vínculos diplomáticos.

En lo que se refiere a Sudamérica, la inserción activa de México a Norteamérica también ha cobrado su cuota de costo político. Actualmente las relaciones de México con algunos de los principales países de aquella subregión,⁹ atraviesan por un periodo de deterioro que ha dilapidado el bono político que se había obtenido con la firme oposición mexicana a los gobiernos dictatoriales que asolaron a Sudamérica hasta hace algunos lustros. Agudas diferencias en materia de política económica, han limitado la inserción de México a los acuerdos regionales sudamericanos.¹⁰ De esta manera, los factores geopolíticos, entendidos como la posibilidad de forjar una comunidad de intereses, se han ignorado por ambas partes. La incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) generó serias disputas al interior de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) al no extenderse a los miembros del Tratado los beneficios otorgados a Estados Unidos y Canadá en virtud del Tratado de Libre Comercio. Por su parte, la inflexibilidad del gobierno de Brasil y en menor medida del de Argentina ha impedido lograr acuerdos bilaterales que allanen el camino a la incorporación de México al Mercosur.

La inserción de México con el resto del mundo presenta también elementos de irregularidad, pasividad en algunas regiones y activismo, no siempre eficiente, en otras.

⁸ El 3 de agosto de 1980, en San José, Costa Rica, los presidentes de México y Venezuela firmaron el Acuerdo de San José, mecanismo de cooperación energética basado en el suministro de petróleo hasta por 160 000 barriles diarios (80 000 barriles correspondían a cada uno de los dos países) en condiciones de pago preferenciales. Los países integrados al programa fueron: Barbados, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

⁹ Muy particularmente Venezuela y Argentina, y en menor medida Brasil. La polémica participación mexicana en la Cuarta Cumbre de las Américas, celebrada en Mar de Plata, Argentina, en noviembre de 2005, agudizó las diferencias.

¹⁰ De manera significativa al Mercosur.

El Tratado de Libre Comercio firmado con la Unión Europea (UE) representó un intento por parte de México de diversificar las relaciones económicas, por una parte, y de equilibrar las relaciones políticas a nivel mundial, por la otra. Ambos objetivos han estado lejos de alcanzarse con plenitud.

En cuanto a los aspectos económicos se refiere, el sector exportador mexicano ha mostrado sus limitaciones en materia de competitividad que impiden ampliar su presencia en el creciente mercado europeo. Los países de la UE, por el contrario, han incrementado sustancialmente sus exportaciones a México y mantenido en un nivel moderado sus inversiones, pero su participación en el total de las transacciones económicas de México con el exterior continúa siendo marginal. Las relaciones políticas, por su parte, tampoco han alcanzado un desarrollo que las distinga, con la posible excepción de España. La relación privilegiada que alcanzó México con Francia en los años ochenta se perdió y actualmente no parecen estar dadas las condiciones para reiniciarlas.¹¹

En ambos casos, el económico y el político, la intensa inserción de México en el ámbito norteamericano inhibe el fortalecimiento de los vínculos con Europa. La situación podría calificarse como de interés moderado en espera, o *stand-by*.

Con otras regiones del mundo, Asia y África, en particular, la estrategia mexicana para sus relaciones (si es que puede denominarse de esta manera) no ha trascendido a la de la relación bilateral tradicional.¹² Se han realizado esfuerzos por intensificar las relaciones económicas con China y Japón, habiéndose alcanzado un notable avance en la creación de instrumentos de colaboración con el gigante asiático y se ha concluido satisfactoriamente un "Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón" que entró en vigor en abril de 2005. Sin embargo, en ambos casos el carácter de las relaciones carece de un enfoque sistémico que englobe aspectos de carácter político, social u otros relevantes de la llamada Nueva Agenda Internacional.¹³ Esta carencia no debe atribuirse sólo a México, influye también el poco interés de las naciones mencionadas en avanzar hacia una relación estratégica con nuestro país.

¹¹ En aquella década, México firmó el primer Tratado Marco de Cooperación Económica con una potencia europea. Además, en el terreno político se alcanzaron diversos acuerdos en el ámbito internacional de singular importancia; destaca entre ellos la Declaración Franco-Mexicana sobre el conflicto bélico en El Salvador que reconocía la calidad del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) como parte beligerante.

¹² En relación a la política exterior de México con Asia, el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 señala como objetivo "Intensificar nuestra participación en la APEC y promover el comercio, la inversión y las relaciones financieras con los países miembros. Establecer vínculos más estrechos con Japón y la República Popular China". Eso es todo. Nótese que, al menos en el año 2000, India parecía no existir para los estrategias de la política exterior mexicana.

¹³ En particular los subrayados en la Cumbre del Milenio celebrada en el año 2000 en Nueva York, a saber: paz, seguridad y desarme; desarrollo y erradicación de la pobreza; medio ambiente y desarrollo sustentable; derechos humanos, democracia y buen gobierno y, reforma y fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas.

En busca de la inserción perdida

Ya se mencionó que un país de las características de México está sujeto a limitaciones para diseñar de manera autárquica las modalidades de su inserción en la mundialización. Existe, sin duda, un margen de acción que permite cierto grado de inserción activa, pero coexiste con condiciones objetivas que determinan la sujeción parcial o coyuntural a la inserción pasiva. Se requiere, en consecuencia, diseñar e implementar una estrategia que amplíe la capacidad de México de insertarse activamente (siempre suponiendo que significa una inserción eficiente) y limite los niveles de pasividad ante factores exógenos.

Una primera tarea urgente es replantear la vinculación regional con las Américas. México debe continuar disfrutando las ventajas geográficas y económicas que brinda nuestra pertenencia a Norteamérica; no obstante, es necesaria una firme acción política que modifique aquellos aspectos que se han convertido en serios obstáculos a una "digna" integración, particularmente las cuestiones migratorias y de movilidad regional de la mano de obra, y el reconocimiento de asimetrías.

Al tiempo de replantear la posición en el ámbito norteamericano, debe recuperarse la condición de miembro pleno de la comunidad latinoamericana. Tanto con Centroamérica y el Caribe, como con Sudamérica, se comparte un espacio geopolítico con posibilidades reales de construir redes de interés político y económico compartidas. Empero, en este caso, como en tantos otros, se requiere una nueva visión política derivada de un diferente proyecto de nación.

Con el resto del mundo es más limitada la capacidad de México de definir de manera independiente la modalidad de su inserción. Ya se mencionó que no necesariamente los intereses estratégicos de México coinciden con los de los principales actores internacionales, trátase de países o de empresas globalizadas; existen, sin embargo, mecanismos que pueden incrementar la capacidad de influir en la modalidad de la inserción. Uno de ellos es reactivar la participación mexicana en foros propios de los países en desarrollo,¹⁴ tales como el Grupo de los 15,¹⁵ al cual las últimas administraciones mexicanas han desairado de manera reiterada, a pesar de estar integrado por algunas de las economías emergentes más dinámicas (India, Brasil, Argentina, Chile, entre otras), así como

¹⁴ A partir de la incorporación de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se adoptó una decisión nunca suficientemente aclarada de "renunciar" a la membresía de México al Grupo de los 77, foro por excelencia de consulta y coordinación de los países en desarrollo.

¹⁵ En septiembre de 1989 en Belgrado, en el marco de una reunión del Grupo del Grupo de los No Alineados, se crea un mecanismo para reforzar la cooperación Sur-Sur que haciendo referencia al número de estados miembros fundadores, adopta el nombre de Grupo de los Quince (G-15). Actualmente el Grupo está compuesto por Argelia, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Egipto, India, Indonesia, Irán, Jamaica, Kenia, Malasia, Nigeria, Perú, Senegal, Sri Lanka, Venezuela y Zimbabwe.

por naciones de relevante influencia política subregional (Egipto, Indonesia, Kenia, Nigeria, Jamaica, y otras más).¹⁶

Esta reactivación en el ámbito de la cooperación sur-sur, no debe concebirse en detrimento de la participación de México en foros propios del primer mundo como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) u otros mixtos como el mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). Más aún, dado que la toma de las decisiones que más influyen en la economía mundial se ha desplazado de los organismos internacionales a los grupos "informales" como el G-8, México debe usar la capacidad negociadora que proporciona la magnitud de su economía para incorporarse, aún en calidad de invitado, a este selecto grupo de estados privilegiados.

La posibilidad de que en el futuro México pueda encauzar de manera eficiente su inserción en la mundialización, convirtiéndola básicamente en activa y limitando la pasiva, habrá de depender de la existencia de un proyecto de nación que atienda a las características propias del país y a los requerimientos económicos y sociales de la población.

¹⁶ Tanto el presidente Zedillo, como el Presidente Fox estuvieron ausentes de las Cumbres del G-15 celebradas durante el periodo de sus administraciones. Cabe subrayar que en la última Cumbre celebrada en América Latina, en 2004 en Venezuela, estuvieron presentes además del Presidente anfitrión, los Presidentes de Argentina, Brasil, Colombia y el Primer Ministro de Jamaica.



¿En qué mundo deberemos insertarnos?

*Jorge Eduardo Navarrete**

En algún trabajo reciente afirmé que, como se sabe desde hace tiempo, para el acontecer de México es esencial lo que ocurra fuera de casa. Aunque hay naciones insulares, ningún país es una isla. Sin embargo, son variables los grados de inmersión en el entorno global y el alcance y naturaleza de esta imbricación. Diferentes según los Estados-nación, cuando se les aprecia en su conjunto, y distintos también por el ámbito específico de actividad de que se trate, cuando se analizan con enfoque sectorial. Para México, la exposición a las influencias externas es muy elevada y se ha exacerbado en el último cuarto de siglo. Las tramas de la economía, la sociedad y la cultura nacionales están entretejidas por componentes foráneos o determinados en el exterior. Es frecuente que esos componentes refuercen dichas tramas pero también a menudo las tensan y debilitan, las vulneran. En todo caso, forman parte de ellas y las diversas tramas no pueden tejerse o destejarse sin atender a esos componentes. Al apreciar, a escala global, este tipo de entramados suele hablarse de interdependencia. En el caso mexicano debe hablarse de dependencia. Lo impone, sobre todo, la asimetría que caracteriza aún a amplios segmentos de las relaciones del país con el resto del mundo.

Advertía también que, con periodicidad asociada a los grandes aniversarios nacionales y, con mayor frecuencia, a los ciclos sexenales de renovación gubernativa federal, México se interroga sobre su futuro. Cada seis años se multiplican los análisis y propuestas referidos a uno o varios aspectos de la vida nacional o, aun, a su conjunto. El actual es uno de esos momentos y el ejercicio en el que ahora participamos una manifestación de ese fenómeno. Me parece que debe reconocerse que, por lo general, este tipo de intentos propositivos dejan de lado los factores externos, o apenas los tocan. El voluntarismo que suele permear a los proyectos nacionales, al igual que a planteamientos de mucho menor alcance, ignora u omite con frecuencia una adecuada consideración de la medida en que la viabilidad de lo que deseamos hacer en casa está limitada o determinada por la evolución de nuestros

* Economista y diplomático. Investigador en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (UNAM); embajador eminente de México (1972-2003); subsecretario de Relaciones Exteriores (1979-1985); subsecretario de Energía (1995-1997). Miembro de la Comisión del Sur.

diversos vecindarios, del inmediato al global. Suele asumirse, si bien no siempre de manera consciente, que lo externo es apenas adjetivo, materia de apéndices o anexos a las propuestas nacionales.

Este Seminario tiene el ambicioso, acaso desmedido, propósito de delinear una agenda de desarrollo para los siguientes tres lustros. Tal diseño reclama una apreciación cuidadosa y detallada de los entornos externos que correspondan a cada uno de sus acápites. La discusión de experiencias, fenómenos y tendencias globales que ha ocupado sus tres primeros módulos proporciona un marco de referencia útil pero insuficiente. Estoy convencido de que será necesario —al abordar los temas específicos de cada uno de los siguientes doce módulos— no olvidar el entorno externo correspondiente a cada uno de ellos.

Añadiré otra prevención. Las fronteras analíticas y metodológicas que permiten el análisis ordenado y sistemático del acontecer social —fronteras como las que se colocan entre cuestiones económicas, financieras, sociales y culturales— se tornan cada vez más engañosas. Muchos de los acontecimientos que han ocupado y preocupado al país y a la comunidad mundial en los años recientes no son fácilmente catalogables en alguna de esas categorías o sectores. Quizá no haya fenómeno que ejemplifique mejor lo que quiero advertir que el de los movimientos migratorios transfronterizos. Un análisis exclusivamente económico de excedentes o déficit de fuerza de trabajo y de los niveles de remuneración asociados a los mismos, en uno o varios países, no captura ni lejanamente la complejidad de los factores que entran en juego en las migraciones y, para entenderlas, hay que tratar de aprehender esta enorme complejidad.

Para concluir este exordio diré que espero que a lo largo del ejercicio que se inicia y a cuyos organizadores felicito —en especial al coordinador José Luis Calva— no se pasen por alto las cuestiones externas relevantes para cada uno de los temas de discusión y no se permita que el enfoque económico predominante se convierta en un limitante que impida reconocer y apreciar las tramas complejas de la realidad nacional que deseamos entender, para modificarla en función de los intereses colectivos, y de la realidad global de la que la nuestra hace parte.

Mi contribución a esta Seminario se limita a abordar apenas unos cuantos fenómenos y tendencias globales en este comienzo de siglo que, a mi juicio, resultarán cruciales para configurar el entorno global en que deberemos insertarnos. Aludiré a la oportunidad y alcance del tránsito a la multipolaridad global y sus protagonistas, a las transformaciones mayores que ha registrado la geopolítica mundial, a las movilizaciones de fronteras de la configuración de regiones y bloques, a los principales contenidos de una suerte de nuevo código de comportamiento global y las exigencias que supone en áreas tales como la no proliferación nuclear, el cuidado ambiental y los derechos humanos, y finalmente, a las hipótesis de funcionalidad de las instituciones multilaterales y los reclamos de reforma.

El objetivo es traer a debate tanto las oportunidades que el entorno global ofrecerá a México en los diez o quince próximos años como las dificultades que habrá de vencer para conseguir que la inserción en ese entorno sea eficiente y positiva. Como José Luis Calva lo señaló en un texto publicado el viernes último: "México debe cambiar sustancialmente su actitud frente a los procesos de globali-

zación. En vez del estilo pasivo de inserción en la mundialización, a través de la liberalización económica a ultranza y de la reducción de las funciones del Estado en la promoción activa del desarrollo, México debe reprocesar y redefinir internamente, mediante políticas económicas y sociales activas, las 'señales' o tendencias espontáneas del mercado mundial.¹ Se trata, en efecto, de ver en qué mundo deberemos insertarnos.

El tránsito a la multipolaridad global²

Una de las interpretaciones más positivas de la globalización es la que la entiende como un proceso hacia la conformación de nuevos equilibrios en el escenario mundial; como la sustitución progresiva de relaciones de predominio por relaciones de interdependencia. Así se planteó hace un cuarto de siglo en Cancún, en aquella reunión de jefes de Estado y de gobierno de veintiún países de los dos hemisferios. Esa cumbre, inaugural de la actual fase de la globalidad, propuso reconocer la interdependencia emergente, determinar su naturaleza y alcances y esclarecer sus consecuencias para la cooperación política y económica internacionales.

Veinticinco años después, mediado el primer decenio del nuevo siglo, la aparición de otros centros de poder global se manifiesta en diversos ámbitos de un mundo crecientemente globalizado. Sobre todo en China y en la Unión Europea, pero también en la Federación Rusa, la India y, de manera mucho más incipiente, Sudamérica. Allí se consolidan los actores del mundo multipolar del futuro, que suplirá al unívoco que, centrado en la superpotencia estadounidense, impera a partir del colapso del socialismo real y el fin de la guerra fría.

Desde el inicio del siglo, *China* ha sido protagonista destacado en la escena mundial, en la que se ha consolidado como potencia global. La proyectó a esa posición la reforma y apertura económicas de los dos decenios precedentes, que, además de transformar las relaciones sociales de producción al interior del país más poblado, significaron un cambio radical de sus vinculaciones con el resto del mundo. Desde mediados de los ochenta, por lo menos, China sostuvo un ritmo impresionante de crecimiento económico orientado en especial hacia los mercados externos y progresivamente complementado por el surgimiento de un mercado nacional en rápida expansión, aunque confinado a una fracción de su vasto territorio a la que fluyeron corrientes migratorias internas sin precedente.

En menos de un decenio, resultó evidente que China se había vuelto demasiado grande para ser ignorada. Su economía escaló hasta la sexta posición en el mundo, superando a la de tres de los ac-

¹ José Luis Calva, "Mirar al futuro", *El Universal*, México, 3 de marzo de 2006, p. A22.

² Este apartado retoma parte de un ensayo, titulado "El entorno mundial, hipótesis sobre la evolución de la escena global", que hace parte del libro *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, actualmente en proceso de publicación.

tuales miembros del Grupo de los Siete.³ China se tornó la cuarta potencia comercial y el principal destino de la inversión extranjera directa. El comportamiento de los mercados de productos básicos, incluyendo hidrocarburos, se vio modificado por el veloz aumento del consumo chino de materias primas.

Debe subrayarse —ante la insistencia en sostener lo contrario con referencia a la magnitud y crecimiento del superávit comercial chino— que China es un factor de equilibrio de los intercambios mundiales de mercancías y servicios. De las diez mayores economías del mundo, seis alcanzaron superávit en su intercambio externo de mercancías y servicios en 2004 y los de cuatro de ellas (Rusia, Brasil, Alemania y Japón) fueron superiores, tanto en términos absolutos como relativos, al excedente de China. Si el superávit en el intercambio de mercancías y servicios se mide como proporción de las exportaciones de bienes y servicios, resulta que el de China —que se eleva sólo dos décimas de uno por ciento— es el más bajo entre las mayores economías, con excepción del de Italia. Siendo el cuarto exportador y el tercer importador, la importancia de China para el resto del mundo es mayor como mercado de importaciones que como vendedor de mercancías y servicios. Por ello China puede ser considerada como factor de equilibrio en los intercambios mundiales.⁴

Hay, desde luego, aspectos oscuros en este historial de desarrollo. Aluden, entre otros, a un proceso de crecimiento económico depredador del ambiente y en extremo ineficiente en el consumo de recursos naturales, en especial de los de energía no renovable; a una desigualdad rápidamente creciente, no sólo entre las zonas urbanas y rurales, sino en la distribución de la renta, que ha llevado el coeficiente de Gini a niveles casi latinoamericanos; en fin, en una brecha insostenible a largo plazo entre diversidad económica y monolitismo político.

A la mayor presencia económica pronto se sumó una actividad e influencia crecientes de China en diversos ámbitos del escenario internacional, no constreñida a su evidente peso en la región del Pacífico asiático. La voz de China resonó con mayor repercusión en los organismos multilaterales políticos y financieros. Se aceleró el paso de la modernización del aparato militar, pues aun siendo claro que China prefiere una evolución pacífica de las relaciones internacionales, desea estar preparada para la otra eventualidad.

En los años más recientes, particularmente en 2005, comenzó a manifestarse una intolerancia amplia y diversificada a la absorción creciente de mercancías fabricadas en China, sobre todo en el sector textil, liberalizado a principios de año; hubo resistencias a las inversiones de China en el exterior, en especial en sectores considerados estratégicos, como el petrolero; fueron más frecuentes e

³ En la medición convencional, que compara los PIB reales convertidos a dólares de los Estados Unidos a tipos de cambio de mercado. Si se utilizan paridades de poder de compra —que eliminan las distorsiones de los precios y tipos de cambio — la de China resulta la segunda economía del mundo, con dimensión equivalente a casi dos terceras partes (61.3%) de la estadounidense. Cifras de Banco Mundial, *World Development Indicators*.

⁴ Cifras de UNCTAD, *Handbook of Statistics*, Ginebra, 2006.

intensas las presiones para modificar la política cambiaria y acelerar la apertura financiera; se censuraron los programas de modernización militar y reaparecieron las presiones para inducir reformas en el anquilosado sistema político. En suma, se creó un ambiente externo desfavorable para la continuada consolidación de China como potencia global. Vistas en su conjunto, estas acciones parecen configurar una clara intención política de contener a China: evitar que continúe proyectándose en el ámbito global con el ritmo y las modalidades antes señaladas, prevalecientes sobre todo en los primeros cinco años de este siglo.⁵

A la luz de estos hechos, cabe preguntarse por la probabilidad de que la intolerancia internacional, especialmente en Estados Unidos, ante diversos aspectos de las relaciones internacionales ante la propia evolución interna de China, signifiquen un obstáculo que retrase significativamente o impida la consolidación de China como potencia mundial. La respuesta tentativa es que pueden manifestarse también actitudes políticas de signo contrario, que enfatizen la conveniencia global de mantener e impedir que se erosione un ambiente mundial favorable a esa consolidación, basadas sobre todo en los intereses comunes que China ha construido con otros actores globales. En otras palabras, permitir que el reflejo restrictivo domine las políticas hacia China entraña costos para todos los implicados —desde el consumidor que no podrá adquirir los artículos baratos que demanda hasta el gobernante que deberá enfrentar situaciones de conflicto potencial— en tanto que el enfoque de apertura y cooperación puede resultar en una situación de mayor crecimiento y prosperidad a escala global.

Con el inicio del siglo, la Unión Europea entró en tres procesos de transición con grandes consecuencias para su propio futuro y para su posición y actuación en el escenario mundial. El de ampliación, que en 2004 la llevó de 15 a 25 miembros y que en el resto del decenio sumará a entre tres y cinco miembros adicionales; el de fortalecimiento de la posición competitiva de la UE en la economía mundial, en los términos de la Agenda de Lisboa, y el de refundación institucional, centrado en la adopción de una Carta Constitucional y la reforma de los órganos de gobierno y administración de la Unión.

Ninguna de estas transiciones ha estado exenta de desafíos y dificultades. La ampliación puso de relieve, por lo menos, dos órdenes de problemas: la mayor dificultad de avanzar en una integración a 25 en áreas sensibles a las brechas de costos laborales y regímenes impositivos, como lo demostró el rechazo a la llamada Directiva Bolkestein para la integración del mercado único de servicios; y, las controversias políticas vinculadas directamente a la ampliación misma, ejemplificadas sobre todo en el debate alrededor de la incorporación de Turquía y en las dificultades para alcanzar consensos en cuestiones presupuestales y financieras.

⁵ Esta hipótesis se plantea en dos trabajos del autor recientemente publicados: *Resistencias al avance hacia un mundo multipolar: China y la Unión Europea en 2005*, Colección Prospectiva Global, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 2005, 54 pp. y "Contener a China", *Proceso*, México, 1515, 16 de octubre de 2005, pp 50-52.

Aplicar las decisiones de política económica para alcanzar los objetivos delineados en la Agenda de Lisboa resultó mucho más complicado que la definición misma de esas ambiciosas metas. En la primera mitad del decenio, la Unión, en especial los países de la zona del euro, han estado sumidos en una situación de estancamiento económico, alto desempleo y crecientes dificultades para conservar los equilibrios convenidos de finanzas públicas.

Finalmente, el proceso de ratificación de la Constitución aprobada en 2004 —que fue rechazada en sendos referendos en Francia y Países Bajos— no ofrece una perspectiva abierta y de hecho ha desaparecido la posibilidad de culminarlo en los tiempos y condiciones originalmente previstos. No es claro cómo se va a realizar la indispensable reforma institucional demandada por la ampliación.

Es claro que se han abierto márgenes de incertidumbre y riesgo para el futuro de la integración europea. Los tres factores examinados y la escasa efectividad de la acción común en defensa, seguridad y política exterior han retrasado aspectos cruciales para la presencia y actuación de una Europa unida y vigorosa en el escenario mundial, planteando con crudeza nuevos dilemas.

El estado actual de la Unión Europea destaca por su anomia: sin un esquema presupuestal y sin el marco político que significa la Constitución para Europa, los próximos años habrán de caracterizarse por la precariedad. Sin la Constitución Europa seguiría su marcha en el rumbo actual. Sin un presupuesto adecuado, las adhesiones de los 10, formalizadas en 2004, corren el riesgo de no cumplir las expectativas de ninguno. Se auguran escenarios económicos y políticos adversos a la adhesión de Bulgaria y Rumania; peligra la promesa de ampliación a los Balcanes, que funciona como elemento de estabilidad en la zona, y, tras el inicio de negociaciones, Turquía enfrenta un proceso erizado de obstáculos, que puede ser interrumpido en cualquier momento.

La consolidación de la Europa política no se logrará sin los avances que implica la Constitución; y una UE vigorosa y competente económicamente frente a China y Estados Unidos requiere de un examen exhaustivo de sus prioridades y orientación: estabilidad con mediocres resultados o ligeros desequilibrios con efectos dinámicos. De no resolverse esta incógnita, aumentarán las voces enardecidas contra la moneda única, sugiriendo un retorno-retroceso a las monedas nacionales y surgirán nuevos euro-escépticos y antieuropeos, entre varios otros factores también de signo negativo.

Actualmente Europa espera —y se espera de ella— una renovada voluntad en pro de la Unión fortalecida. De otro modo, pueden suponerse retrasos prolongados y nuevos obstáculos importantes para la consolidación de la UE como potencia mundial y la reconstitución de los equilibrios globales de poder.

Han transcurrido tres lustros desde la implosión de la Unión Soviética, considerada uno de los ápices del mundo bipolar de la guerra fría a lo largo de más de cuatro decenios posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial. El primero de estos tres lustros fue caótico: se procedió al desmantelamiento descontrolado del antiguo Estado soviético y de su sistema de economía estatal centralmente planificada. La fase superior del socialismo, en el sentido de la siguiente, resultó ser la de un capitalismo salvaje, corrupto y oligárquico. En este lapso se pusieron de relieve las enormes deficiencias del

sistema económico —con sucesivas caídas verticales del producto material bruto anual— y se mantuvo virtualmente intacto, aunque con severas limitaciones operativas, el enorme aparato militar soviético. Como estado heredero de la URSS, la *Federación Rusa* asumió el control de buena parte de los arsenales nucleares estacionados en algunas de las antiguas repúblicas federadas, ahora estados independientes. El lustro final del siglo XX testimonió el inicio de la consolidación del nuevo estado ruso y la recuperación del crecimiento de la economía, así como varios intentos de reorganización de las relaciones internacionales de Rusia, en su entorno regional inmediato y más allá. En el último lustro se ha avanzado en la consolidación institucional, ha habido progresos económicos notables y han continuado los reajustes del cuadro de relaciones internacionales de Rusia: una economía emergente con armas nucleares. Rusia se cuenta a sí misma entre los principales actores globales y, debido a su arsenal nuclear, ha sido admitida parcialmente por el G-7 en la discusión de los asuntos políticos. En 2006 le corresponde, por primera vez, presidir ese grupo que, con su inclusión, es conocido como G-8.

Concluida la transición⁶ Rusia se dispone a reasumir su papel como potencia global y ha trazado para ello una estrategia bien definida. Se plantea, como principal objetivo político e ideológico, su desarrollo como un Estado libre y democrático que, en ejercicio de su soberanía, determinará de manera autónoma e independiente, la oportunidad y las condiciones de su evolución política interna. Una democracia dirigida y tutelada, desde el Kremlin, parece ser el modelo que regirá la postransición.

Hacia el resto del mundo se distinguen dos esferas de acción. Primera, pensando quizás en la extensión y alcance no sólo de la desaparecida Unión Soviética sino del imperio de los zares, sobre todo al oriente de los Urales, el presidente de Rusia ha hablado de "la misión de la nación rusa de fomentar y extender la civilización en el continente euroasiático, que debe ser continuada, mediante el enriquecimiento y reforzamiento de nuestros vínculos históricos, a través de los valores democráticos y los intereses nacionales". Este tipo de misiones, a principios del siglo XXI, tienen resonancias intimidatorias y no se distinguen mucho de señalamientos similares provenientes de Washington. La segunda es, desde luego, Europa, área a la que Rusia desea integrarse en lo económico y en lo político.

Para el futuro inmediato, el actual año de presidencia rusa del G-8,⁷ se han señalado tres prioridades: seguridad energética, control de epidemias y educación. Prioridades difíciles de negar, a la luz de la incertidumbre provocada por la interrupción de año nuevo de los suministros de gas natural ruso a Europa y de la multiplicación de casos de gripe aviar en Asia central, el Oriente medio y algunos países europeos. ¿Educación? Una de las claves de la competitividad externa de las economías.

Viéndose como potencia Rusia ha continuado el perfeccionamiento y modernización del arsenal nuclear ruso. A mediados de año, el presidente declaró que Rusia ensayó exitosamente un sistema invulnerable de proyectiles balísticos "del que nadie en el mundo dispone ahora ni dispondrá por largo tiempo", efectivo frente a cualquier sistema antibalístico, en evidente alusión al único que se

⁶ Véase Jorge Eduardo Navarrete, "Después de la transición", *Diario Monitor*, México, 1 de mayo de 2005.

⁷ Jorge Eduardo Navarrete, "El estado de la (ex) Unión", *Diario Monitor*, México, 5 de febrero de 2006.

construye, el de los Estados Unidos. Rusia parece considerar que, para ser tomada en serio en el G-8 y en el mundo, tiene que exhibir un arsenal de armas nucleares y medios de porteo no inferior a ningún otro, si no en número al menos en avance tecnológico.

El proceso de reforma económica emprendido por la India alrededor del cambio de siglo ha sido notable. En el espacio de un decenio se ha alterado fundamentalmente la posición de la India en la economía mundial, a través de un proceso, sin precedente por su velocidad, de inserción en los circuitos más modernizados de las actividades de servicios. Éste, el más publicitado de los cambios recientes en la posición de la India en la economía mundial, es apenas uno de los aspectos que determinarán, en el primer cuarto de siglo, una nueva prominencia global para el segundo país de Asia con más de mil millones de habitantes y que, hacia 2035, será el de mayor población. La experiencia reciente de crecimiento económico de la India sólo cede ante la de China, aunque es, por ella misma, particularmente notable. El crecimiento real del PIB promedió 5.6% anual en los ochenta del siglo pasado y se elevó a 5.8% anual entre 1991 y 2003. Conocida como la mayor democracia del mundo, la India, con una situación regional, étnica, lingüística y religiosa muy diversa, ha establecido un sistema políticamente estable, que gana terreno en términos de eficacia. En trance de conseguir acuerdos de largo plazo con sus vecinos conflictivos —con los que ha estado en guerra en diversos momentos del último medio siglo— la India desea rodearse de un entorno pacífico y cooperativo, que estimule su expansión económica y su desarrollo social. Se ha abierto, además de estos acuerdos con China y Paquistán, a alianzas estratégicas simultáneas con los Estados Unidos y la Federación Rusa.

Así como en los últimos años y en especial en 2005 se manifestó una suerte de consigna global para contener a China, ha aparecido otra de sentido inverso que podría denominarse de acoger a la India. Acabamos de presenciar una de sus manifestaciones en la visita a Delhi del presidente de los Estados Unidos y en la firma, sin precedente, de un acuerdo de cooperación en materia nuclear con un país que no es parte del TNP. Para la perspectiva global, aparece la posibilidad de que las actitudes opuestas de contener a China e impulsar a la India reabran escenarios de conflicto en Asia, que afecten la estabilidad política global. Es muy pronto, sin embargo, para prever con algún margen de certidumbre si estas actitudes van a fortalecerse o corregirse.

La constitución, en diciembre de 2004, de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) alteró las relaciones geopolíticas y el horizonte de la cooperación económica y comercial en la región latinoamericana y en el hemisferio occidental. En su proyección de mediano plazo, es probable que la CASA absorba a los dos mecanismos subregionales de integración existentes en el área: el Mercosur y la Comunidad Andina. En el horizonte del primer cuarto del siglo, la CASA espera convertirse en un actor de importancia global, bajo el liderazgo de Brasil, que aspira a ocupar un puesto de miembro permanente del Consejo de Seguridad de las NNUU. La consolidación de la CASA como actor global puede implicar la pérdida de funcionalidad de la tradicional dimensión latinoamericana en las actividades internacionales, al dividir nitidamente al hemisferio en una región sur, agrupada en la CASA, y otra norte, alrededor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre las que se desarrolla-

rán, simultáneamente, relaciones de cooperación y de rivalidad. De los cambios previsibles en el escenario mundial y más allá de los que se refieran a la región de América del Norte, en la que México se inserta, son los que se produzcan en el subcontinente sudamericano los que de manera más directa afectarán el cuadro tradicional de las relaciones internacionales de México y los que obligarán a replantear la dimensión regional latinoamericana de esas relaciones.

Hay tres cuestiones cuya evolución va a definir la posición que CASA ocupara en el más amplio cuadro de las relaciones mundiales dentro de 15 o 20 años. La efectividad de la convergencia entre los mecanismos de integración ya existentes en el subcontinente —Mercosur y la Comunidad Andina— y la gradual incorporación de Chile, Guyana y Suriname, como mejor camino para la construcción de CASA. Segunda, el tránsito del énfasis inicial en la integración física hacia versiones más avanzadas de cooperación. Tercera, la viabilidad del objetivo proclamado de que CASA asuma posiciones comunes ante los temas centrales de la agenda internacional y que defina una identidad específica y reconocible en el mundo del siglo XXI.

Desde luego, la cuestión de largo plazo que interesa plantear es si una América del Sur integrada —con sus 18 millones de km², sus 365 millones de habitantes, su producto total de 1.4 billones de dólares y sus exportaciones de 280 mil millones— podrá ser uno entre la media docena de actores globales que van a constituir el mundo multipolar de mediados de siglo.⁸

De continuar prevaleciendo acciones y actitudes como en las que 2005 se adoptaron en relación a China y se produjeron al interior de la Unión Europea, es posible que su consecuencia sea alejar en el tiempo la reaparición de un mundo multipolar, con mayores grados de convergencia y de interdependencia real. Estos procesos de reordenamiento de las relaciones de poder en el mundo nunca han sido lineales o tersos, pero habían ocurrido en forma progresiva, sin obstáculos mayores, en los últimos tres lustros.

Corresponde a los intereses del conjunto de la comunidad internacional la reaparición de un mundo multipolar, más equilibrado y diversificado, en el que se manifiesten mejor las realidades de la interdependencia global. En otras palabras, beneficia a todos la superación de la anomalía histórica de una sola superpotencia hegemónica.

En particular, se requiere una mejor comprensión de China como actor global de primera magnitud y, en la Unión Europea, una conciencia más afianzada del papel global que le corresponde desempeñar en el mundo multipolar del mañana. Las demás potencias globales emergentes —la Federación Rusa, India y, más adelante en el tiempo, la Comunidad Sudamericana de Naciones— reclaman también de este entorno favorable al surgimiento y consolidación de un mundo multipolar.

⁸ Véase Jorge Eduardo Navarrete, "La 'casa' sudamericana", *Diario Monitor*, México, 9 de octubre de 2005.

Si se pasa revista, en los análisis de prospectiva, a los escenarios globales más conocidos, como los construidos por el Global Scenario Group y por la Corporación Shell,⁹ se arriba a una conclusión que puede expresarse muy brevemente: por encima de las incertidumbres y de las expectativas de importantes cambios de rumbo en el futuro distante, los dos primeros decenios del siglo van a estar marcados por la continuidad de las tendencias manifestadas desde finales de los años noventa: predominio del mercado, por una parte, y concentración del poder global en una potencia dominante, en paralelo. Cabe esperar, sin embargo, ajustes graduales expresados en políticas de intervención, que modulen algunos de los desarrollos más disruptivos, inequitativos e insostenibles auspiciados por los mercados, y un surgimiento gradual de otros centros de poder global, que contrapesen el actual dominio incontrastable de la superpotencia única.

Transformaciones de la geopolítica mundial¹⁰

Con distintos grados de intensidad, en los primeros años del siglo el mapa de la política mundial de los hidrocarburos —y más ampliamente, de la energía en su conjunto— se alteró como sacudido por sismos sucesivos, que alteraron límites, relaciones, posiciones y expectativas de los diversos ámbitos y actores, o que encierran el potencial de hacerlo. En especial, 2005 distó de ser predecible o aburrido para los participantes en el negocio mundial de los hidrocarburos, incluidos los gobiernos de los países concernidos. Algunos ejemplos: La sacudida de año nuevo, a lo largo de los gasoductos que conectan a Rusia con los mercados de Europa central y occidental a través de Ucrania, que renovó el debate global sobre la seguridad de suministros. La reestructuración del sector de hidrocarburos en Rusia, proceso aún inacabado, que bien puede conducir a transformaciones mayores en el mercado europeo y más allá. La aparentemente banal acción de Estados Unidos para evitar que representantes de algunas de sus corporaciones petroleras discutieran en un hotel de la Ciudad de México eventuales oportunidades de negocios con funcionarios del gobierno de Cuba, que acaso sea indicio de nuevas tensiones. El anuncio espectacular del enésimo intento estadounidense de reducir su dependencia de los suministros de petróleo importado desde el Oriente medio, que encierra el germen de cambios de mucho mayor alcance. La irrupción de China y la India como grandes demandantes globales de hidrocarburos, que ha agudizado la pugna global por el control de recursos y compromisos de suministro. Conviene examinar más de cerca algunos de estos acontecimientos.

⁹ Véanse Paul Raskin, Tariq Banuri, Gilberto Gallopin, Pablo Gutman, Al Hammond, Robert Kates y Rob Swart, *Great Transition: The Promise and Lure of the Times Ahead*, Informe del Global Scenario Group, Stockholm Environment Institute, Boston, 2002, y Shell International Limited, *The Shell Global Scenarios to 2025*, Londres, 2005.

¹⁰ Este apartado se basa en un manuscrito inédito titulado "Geopolítica: album 2005" (febrero de 2006).

La pugna por los suministros

Uno de los comunes denominadores que unifican y dan sentido a acontecimientos tan dispares como los mencionados es una muy intensa y en ocasiones acerba pugna por suministros adicionales de hidrocarburos, librada por casi todos los grandes consumidores de petróleo y gas de importación.

Tras la experiencia de 2004, traumática sobre todo por el alza sin precedentes de los precios nominales del crudo,¹¹ las economías importadoras de hidrocarburos de Asia, encabezadas por *China e India*, se han lanzado a una frenética búsqueda de fuentes de suministro de energía seguras y, de ser posible, propias. Las cuatro mayores economías importadoras de Asia, ambas más Corea y Japón, importan alrededor de 12 millones de barriles diarios (mbd) y sus compras, 80% de las cuales proviene del Oriente medio, han continuado creciendo velozmente.

En 2004, el consumo petrolero de China —el segundo mayor del mundo— creció en 15% y alcanzó a 5.8 mbd, pero dado el estancamiento de la producción interna, las importaciones aumentaron 40%. En el curso del año, éstas llegarían a 2.6 mbd. En estas condiciones, desde principios de 2005, China intensificó sus esfuerzos para adquirir participaciones en empresas petroleras de Rusia, los Estados Unidos y varios otros países. A comienzos de año hubo de tomar nota, con desmayo, de la decisión del gobierno ruso de que el oleoducto transiberiano cuya construcción se tiene proyectada desembocará en el puerto ruso de Nakhodka, en el Pacífico norte cerca de Vladivostok, y no en el centro petrolero chino de Daqing, como deseaba el gobierno chino. Para Rusia, la opción era casi obvia: con esta salida, el crudo estará disponible para ser transportado a varios destinos, no sólo a China. Como compensación, se comenzó a discutir tanto la construcción de un ramal hacia Daqing como el uso del ferrocarril transiberiano para transportar el crudo a China. La decisión rusa fue un golpe mayor para las aspiraciones chinas, al colocársela un tanto al margen de la adición más importante a la infraestructura de transporte de hidrocarburos en varios decenios.¹²

¹¹ Siempre que se alude a las alzas de las cotizaciones del crudo en los mercados internacionales y, sobre todo, cuando se expresan temores por sus consecuencias negativas sobre las perspectivas de crecimiento de la economía mundial, conviene recordar que se está hablando de precios nominales. En términos reales, a precios de 2005, el crudo había alcanzado en 1980, año cúspide del *shock* de 1979, un nivel de 95 dólares por barril. (Pierre Lemieux, *The Oil Price Mirage*. Disponible una versión breve en www.independent.org/newsroom/article.asp?id=1557. Una más desarrollada se encuentra en www.mises.org/story/1892.) "Ajustado con base en el aumento de precios al consumidor en Estados Unidos, el precio de un barril de crudo debería ser del orden de Dls 90 para superar, en términos reales, el nivel alcanzado en 1980." ("Oil and the global economy: Counting the cost", *The Economist*, Londres, 25 de agosto de 2005.)

¹² En América del Sur, los presidentes de Argentina, Brasil y Venezuela, anunciaron, ya en 2006, un proyecto de dimensión comparable, faraónica según algunos críticos: la construcción de un gran gasoducto transamazónico, de varios miles de kilómetros, para hacer llegar el gas venezolano a los consumidores del sur del continente. De inmediato se manifestaron objeciones al proyecto, que van desde el costo de la inversión (estimado en 23 mil millones de dólares), sugiriendo que podría ser preferible un esquema de transportación marítima de GNL, hasta el impacto ambiental en la cuenca amazónica. El proyecto revela que la Comunidad Sudamericana otorga prioridad al control y seguridad de suministros y a la

Estos años han estado punteados por los intentos de China por asegurar suministros adicionales de petróleo y gas mediante la adquisición de reservas, empresas o compromisos de suministro a largo plazo. Estas acciones se esparcieron en los cinco continentes. Algunas de ellas adquirieron especial relevancia, por su importancia intrínseca o por la controversia que suscitaron. Tal fue, desde luego, el caso del fallido intento de la China National Offshore Oil Company (CNOOC) por adquirir Unocal, la octava más grande de las petroleras norteamericanas, con sede en California, desechado por motivaciones políticas, al ser considerado por el gobierno y el Congreso de Estados Unidos como un designio del gobierno chino para apoderarse, a través de una corporación estatal, de una importante empresa privada estadounidense en un sector estratégico. Éste y muchos otros intentos dejaron en claro la importancia estratégica que China atribuye a las acciones para asegurar suministros.¹³

India, que importa 70% de su demanda de crudo, espera un crecimiento de 3.6% anual de 2005 a 2007 en su consumo de hidrocarburos. Aunque no hay certeza en las cifras, se sabe que tanto Birmania como Bangladesh poseen importantes reservas de gas natural y la India ha iniciado conversaciones con ambos países para participar en su explotación y en la construcción de un ducto que transporte el gas natural hasta la zona de Bengala, en el noroeste de la India. De manera similar se han establecido acuerdos con Irán para la compra de gas y el intercambio de equipo petrolero indio por crudo iraní. Compite con China en la compra de una participación de la empresa que resulte del desmembramiento de Yukos en Rusia. Además, a principios de 2005, India organizó la primera reunión entre países asiáticos importadores de crudo y exportadores del Golfo Pérsico.

Por lo menos en los dos últimos años han menudeado las noticias de la feroz competencia entre la India y China por comprar reservas; adquirir o asociarse con empresas petroleras; convenir en la construcción de ductos para petróleo o gas natural; desarrollar ambiciosos proyectos de licuefacción, transporte y regasificación de gas natural en los cuatro continentes. En la mayoría de los casos ha sido China la que ha logrado cerrar operaciones, ya sea por la mayor capacidad financiera de sus empresas petroleras o porque han entrado en juego decisiones políticas. Así, en un caso reciente, la CNOOC adquirió, por 2 300 millones de dólares, una participación de 45% en un campo costafuera en el litoral de Nigeria, manejado por la francesa Total, asociada con Petrobrás. La oferta de la empresa

autosuficiencia regional. Al respecto, el presidente de Petrobras declaró que, de construirse, "el gasoducto tendrá un efecto enorme en el balance energético de América Latina... Liberará para exportación más de 1 mbd de petróleo equivalente. Las redes de gasoductos son fundamentales para el crecimiento. Véase lo que ocurre en Ucrania, Europa occidental y Estados Unidos. El mundo requiere de estas venas." (Richard Lapper *et al.*, "Petrobras defends Amazon pipeline", *Financial Times*, Londres, 20 de febrero de 2006.)

¹³ "El deseo de seguridad energética por parte de China es mucho más que una cuestión económica. Tiene que ver con la estrategia general de desarrollo del país, con la orientación de su programa de modernización, con el tipo de potencia mundial en que se está convirtiendo China y, finalmente, con el grado en que asumirá un papel responsable como líder a favor de la protección ambiental mundial." W Jiang, *Fueling the Dragon: China's Quest for Energy Security and Canada's Opportunities*, Asia Pacific Foundation of Canada, Vancouver, 2005.

china se impuso cuando la Corporación Nacional de Petróleo y Gas de la India no obtuvo la autorización de su gobierno para llevar adelante tal operación. Otros casos en que las ofertas chinas se han impuesto sobre las de India se han registrado en Angola, Ecuador, Kazajstán y Nigeria.

En una visita a Pekín a mediados de enero de 2006, el entonces ministro de Petróleo de la India, Mani Shankar Aiyar, firmó un memorando de entendimiento sobre cooperación bilateral en el sector de la energía con el presidente de la Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo, entidad responsable por la planeación y la energía en China. El documento fue visto como parte del nuevo espíritu de colaboración proclamado hace algo menos de un año por los líderes de los dos gigantes asiáticos. Aún así, resultó sorprendente que incluyera un acuerdo de consultas recíprocas respecto de posibles adquisiciones de activos petroleros en terceros países. Se da por supuesto que uno de los motores de la geopolítica en los próximos decenios será la búsqueda de suministros de hidrocarburos por parte de estos dos países, que se cuentan ya entre los mayores importadores y cuya dependencia de las importaciones, que ya es sustancial (50% en el caso de China y 70% en el de la India), no cesará de aumentar (hasta 80% para China y 85% para la India) en el horizonte de 2020.

En estas circunstancias, China e India parecen haber considerado conveniente evitar una competencia ruinosa, que eleve los precios de los activos en que se interesan entidades de uno y otro país, estableciendo este mecanismo de consultas e intercambio de información. En los círculos de la industria petrolera el anuncio fue recibido con escepticismo: más como expresión de la proclividad de los ministros a firmar acuerdos, que como una fórmula práctica de hacer negocios. Sin embargo, como admitió un consultor privado, de lanzarse juntos en búsqueda de activos petroleros, China e India se convertirían en "el mayor depredador" del mercado.¹⁴ No parece ser ésta, sin embargo, la visión del Departamento estadounidense de Energía, que acaba de dar a conocer un estudio en el que señala que las acciones de China en busca de nuevos suministros, además de ser "económicamente neutrales", pueden constituir un incentivo importante al incremento de la oferta global de petróleo.¹⁵

Pronto se produjo una oportunidad para poner a prueba el espíritu de cooperación proclamado. Tras un año en el trono, el rey Abdullah de Arabia Saudita decidió aventurarse más allá del área del Golfo Pérsico y visitar cuatro países de Asia. Previsiblemente, dos de ellos fueron China y la India. Por varios días, entre finales de enero y principios de febrero, los medios dieron cuenta de la curiosa competencia entre sus anfitriones por cortejar al soberano del país que suministra porciones sustanciales de sus importaciones de hidrocarburos y con el que ambos desean establecer esquemas más complejos de cooperación.

¹⁴ Richard McGregor *et al.*, "China and India forge alliance on oil", *Financial Times*, Londres, 12 de enero de 2006.

¹⁵ "Aún cuando las inversiones petroleras de China 'retiren' activos del mercado global, en el sentido de que éstos dejarán de estar disponibles para reventa, dichas acciones simplemente desplazan volúmenes que China hubiera, de otro modo, comprado en el mercado abierto." Stephanie Kirchgaessner, "White House softens stance on China oil", *Financial Times*, Londres, 7 de febrero de 2006.

Pero no fue sólo de energía que se conversó. Hay una bien entramada relación geoestratégica en el arco que se extiende de Jeddah a Pekín, a la que no son ajenos Teherán, Islamabad, Delhi y los países del sudeste asiático, con importantes poblaciones de fe islámica, control sobre las rutas marítimas del Índico y el Pacífico suroriental, e intereses competitivos que se busca tornar complementarios, al menos en alguna medida. Éste es, sin duda, otro de los ejes en que se escribirán los futuros derroteros de la geopolítica.

Es claro que China e India se han lanzado a establecer acuerdos y transacciones complejos que incluyen la compra de activos y reservas, los acuerdos de producción conjunta y las inversiones directas. Es difícil escapar a la noción de que en Asia no sólo está revolucionándose el mercado petrolero regional sino el mercado mundial y que ningún país petrolero importante podrá escapar a las consecuencias de los cambios que allí se están dando.

La seguridad de los abastos

El segundo de los comunes denominadores que deben subrayarse al hablar de las transformaciones de la geopolítica tiene que ver con la seguridad de abasto. Esta noción —que dominó el debate petrolero mundial en la mayor parte de los decenios de los setenta y los ochenta del siglo pasado y que fue relegada del centro de las preocupaciones en los siguientes dos o tres lustros, a partir de la sobreabundancia de oferta de fin de siglo— reapareció súbitamente en los mercados de Europa como consecuencia de un episodio relativamente menor.

¿Quién hubiera imaginado que el presidente de la Federación Rusa decidiría romper en forma unilateral un contrato de suministro de gas natural y, con ello, suscitar toda suerte de temores, dudas e incertidumbres sobre la confiabilidad de Rusia como proveedor de ese energético, con el agravante adicional de que sin duda se le acusaría, como ha ocurrido, de intentar sancionar mediante una acción ilegal a un gobierno desafecto, el de Ucrania, que ha osado oponerse a algunos de sus designios geopolíticos? La respuesta es mucho más breve que la cuestión: nadie o casi nadie.

Como se sabe, la víspera y el día de año nuevo se habló de la guerra del gas entre los dos mayores estados que se desprendieron de la Unión Soviética. Sus relaciones en esta área, la de suministro de gas natural, seguían regidas por criterios y prácticas sobrevivientes del colapso de la URSS y de su fantasmal bloque económico —el Consejo de Ayuda Mutua Económica— que ya nadie recuerda. Así, los precios concesionales que Ucrania, al igual que otros países del bloque que se derrumbó, pagaba por el gas ruso se mantenían, sobre todo, como un instrumento de Rusia para conservar influencia y poder de negociación. No muy efectivo, por cierto, al menos en el caso de Ucrania después de la "revolución anaranjada" de fines de 2004. Por algún tiempo se había venido hablando de sustituirlos y establecer los contratos con referencia a los precios del mercado. Las posiciones negociadoras eran las previsibles: la parte vendedora deseaba proceder cuanto antes; la compradora, diferir el

ajuste lo más posible y aplicarlo de manera gradual. Las negociaciones estaban en curso y no se esperaba una acción unilateral.

Llegado el fin de año, los precios concesionales eran ya una reliquia, pero digna de ser venerada en épocas en que los precios mundiales del gas natural se disparan al alza y en momentos en que un invierno severo eleva los montos consumidos. Ese fue el momento elegido por Rusia para dictar un ultimátum: los precios del mercado deberían entrar en vigor con el año nuevo, sin aceptar nuevos plazos; para amenazar con la interrupción del suministro y para, en realidad, interrumpirlo. No a todos sus clientes especiales, sólo a Ucrania. Hubieron de transcurrir menos de 48 horas para que Rusia admitiera la magnitud del *faux pas* y se apresurara a echar marcha atrás. Así, a la efímera guerra del gas, sucedió pronto una tregua, cuyos términos de la tregua fueron fruto, sobre todo, de la urgencia que Rusia atribuyó a tranquilizar de inmediato a sus clientes en Europa occidental. Se trató de un compromiso para salir del atolladero, que refleja las complejidades del negocio de extracción, transporte y venta de gas en Europa y Asia central.

Con el acuerdo, Ucrania pudo afirmar que no se le impuso todo el aumento exigido Gazprom y Rusia afirmó que ahora vende a Ucrania al mismo precio de mercado que a sus clientes en Europa occidental. Cada quien subrayó el elemento que más le interesaba. Ucrania declaró que abandonar el viejo sistema de trueque y precios especiales demostraba que la economía de su país estaba "plenamente preparada para las nuevas condiciones del mercado". Por su parte, Rusia afirmó que "garantizaba la estabilidad de los suministros a Europa" y aseguró que se comprobaba, una vez más, que la Federación Rusa era un proveedor confiable y seguro de energéticos, en condiciones de mercado. Además, colocó el tema de la seguridad de abasto en el centro de los debates del Grupo de los Ocho en el año en que le corresponde presidirlo: 2006.

Estos dos ejemplos, elegidos arbitrariamente entre varios otros, indican, sin lugar a dudas, que los reacomodos —tanto los más o menos súbitos como los de larga gestación— seguirán alterando en el presente y en los años por venir el mapa de la geopolítica mundial. Se puede describir y analizar su actual configuración, es mucho más difícil prever sus sucesivas transformaciones.

El rol de la energía nuclear

Debe aludirse, aunque sea brevemente, al tema de la nucleoelectricidad, fuente de energía y de inacabables controversias geopolíticas, como demuestra el conflicto alrededor del programa nuclear de Irán. Si se atiende a la cuestión en su conjunto,¹⁶ la cuestión que debe plantearse es: ¿tiene futuro la nucleoelectricidad? La respuesta depende de cuál platillo de la balanza pese más: aquél en que se colocan las ventajas económicas, ambientales y técnicas de la energía nuclear o aquél en el que se

¹⁶ Véase Jorge Eduardo Navarrete, "50 años de energía nuclear—los próximos 50", *Diario Monitor*, México, 15 de agosto de 2004.

contienen las insuficiencias, las cuestiones no resueltas, los riesgos y los temores. Si se toman en cuenta la perspectiva de rápido crecimiento de la demanda mundial de energía; la situación prevaliente en los mercados de energía, en especial el petrolero; el particular balance de ventajas y desventajas de cada una de las fuentes de energía en uso, tanto convencionales como nuevas y renovables, y la necesidad de responder a los desafíos ambientales asociados al uso de distintas fuentes de energía, la nuclear no podrá seguir por mucho tiempo más la larga hibernación empezada hace veinte años tras el accidente en Chernobyl. En algún momento de este primer decenio del siglo muchos países tendrán que ver qué platillo de su balanza es el que baja y decidir en consecuencia.

¿Qué elementos pesarían a favor de la nucleoelectricidad en esa balanza? Una primera enumeración incluiría cuando menos los siguientes:

- a. Los notables avances de seguridad y eficiencia en la gestión de las plantas nucleares en los últimos quince años, que han llevado los costos de operación a un nivel relativamente bajo y estable, aunque el peso de la inversión inicial es enorme. Ahora se está construyendo una treintena de nuevas centrales nucleares (más de la mitad en Asia) y se han extendido las licencias de operación de numerosas otras, sobre todo en Estados Unidos.
- b. El hecho de que las plantas nucleares no generan emisiones de gases de efecto invernadero: "el ciclo completo de energía nuclear, de la extracción del uranio a la disposición de los desechos, emite sólo entre 2 y 6 gramos de bióxido de carbono por kilowatt-hora, monto similar al derivado de la energía solar o eólica y dos órdenes de magnitud por debajo del carbón, el petróleo e incluso el gas natural".
- c. Para los países dependientes del petróleo de importación, un mayor grado de independencia energética, como subrayó, célebremente, el presidente de Estados Unidos en su más reciente informe anual.
- d. Un historial de operación confiable en lo fundamental: ocho países, cuatro de ellos avanzados, obtienen de plantas nucleares más del 40% de su oferta total de electricidad y otros trece, diez de ellos industriales, obtienen entre 10 y 40% del total.

¿Y en el otro platillo? Primero las insuficiencias. La más importante es desde luego la inexistencia de estrategias bien definidas para el manejo y disposición de combustible usado y de desechos altamente radiactivos. Ha habido avances técnicos y operativos pero no se ha arribado a una solución duradera a escala global. Similarmente, la seguridad de operación constituye un desafío permanente. Las nucleoelectricas requieren un mantenimiento óptimo con exigencias crecientes en función de la antigüedad de la planta; requieren también ser manejadas por personal calificado. De hecho, prácticamente todos los incidentes de operación registrados se deben a fallas en alguno de estos aspectos. Después, el riesgo de accidente. Es claro que la probabilidad no puede llevarse a cero —siempre estará presente. Pero el récord es mucho mejor que el de numerosísimas otras instalaciones industriales.

Ocho accidentes en medio siglo, según los registros del OIEA. Sin embargo, es un hecho que las actitudes de la gente ante la energía nuclear son complejas y comprenden miedos ancestrales.

En una conferencia mundial organizada por el OIA a mediados de 2004 "se manifestó el consenso de que los factores que impulsarán el desarrollo de la energía nuclear en los próximos cincuenta años son la necesidad de aumentar el uso mundial de energía a fin de mejorar los niveles de vida, en especial en las regiones menos desarrolladas, y la de evitar mayores emisiones de gases de efecto invernadero. Para conseguirlo, es necesario que la industria construya plantas económicas y que se resuelvan las cuestiones de manejo de desechos y combustible utilizado".

Como muestra el actual desorden en el mercado petrolero, con sus implicaciones de largo plazo en cuanto a disponibilidad de reservas, y como exigen las necesidades de enfrentar el cambio climático, no puede renunciarse indefinidamente a la opción de la nucleoelectricidad. México mismo no podrá eludir una decisión al respecto.

Miscelánea: otras cuestiones

Excedería aún más los límites de este documento un examen detallado de varios otros ámbitos de la geopolítica global que incidirán en la configuración del entorno global para el desarrollo mexicano. Es indispensable, sin embargo, mencionar finalmente dos de ellos.

Corrientes financieras y asistencia al desarrollo

Acertadamente, en el escrito ya citado, José Luis Calva afirmó que "en los foros internacionales, México debe pugnar por redefinir los contenidos de la globalización a favor de los países en desarrollo, creando mayores márgenes de libertad para el despliegue de estrategias endógenas; en particular, debe pugnar porque sean gravados los flujos monetarios y financieros (v.gr., mediante el impuesto Tobin).¹⁷ Conviene advertir que el gobierno de México acaba de demostrar, lamentablemente, su falta absoluta de interés en este tipo de asuntos, actitud aún más inconcebible en el país que fue sede de la más reciente conferencia mundial sobre financiación para el desarrollo.

Como se sabe, uno de los cabos que quedaron sin anudar en la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo (Monterrey, 2002) fue el de conseguir un acuerdo sobre fuentes innovadoras de financiamiento, entre ellas el impuesto a los movimientos monetarios transfronterizos usualmente asociado al nombre de James Tobin (1918-2002), premio Nobel de Economía 1981. Después de Monterrey, el tema ha venido discutiéndose en diversos ámbitos, impulsado por un grupo de líderes políticos del Norte y el Sur. Los mecanismos innovadores de financiación fueron el tema de la Conferencia sobre Solidaridad y Globalización, reunida el 28 de febrero y 1 de marzo de 2006.

¹⁷ José Luis Calva, "Mirar al futuro", *loc. cit.*

En esta conferencia —a la que acudieron 93 países, 70 de ellos representados por sus cancilleres— se examinaron cuatro opciones:

- a. Impuesto sobre transacciones financieras. Su viabilidad depende de que se establezca una tasa mínima, que no inhiba el volumen de operaciones y, por tanto, reduzca la base gravable, y de que participe un número considerable de países, entre ellos aquéllos en que operan los principales mercados financieros. Esta participación dista aún de conseguirse. Un nuevo esfuerzo se realizará, en los próximos meses, en una conferencia sobre movimientos internacionales de capital organizada por Brasil.
- b. Aumento de la efectividad para el desarrollo y el combate a la pobreza y reducción de los costos de transacción asociados a las remesas de trabajadores migratorios, cuyo monto global en 2006 se estima en 220 mil millones de dólares: el doble del total de asistencia oficial al desarrollo. El Grupo de los Ocho considerará en San Petersburgo el informe encomendado en 2004 a diversas instituciones internacionales sobre esta materia.
- c. Aliento a las muy diversas iniciativas de captación de donaciones y otras formas de asistencia voluntaria que se movilizan por canales privados.
- d. Impuesto a los pasajes aéreos internacionales. Fuente innovadora que resultó la de mayor factibilidad de aplicación inmediata.

Algo más de una docena de países, la mayoría de ellos del Sur, convino en proceder de inmediato a establecer un impuesto sobre los pasajes aéreos, cuya tasa y modalidades de recaudación serán decididas por cada uno. A propuesta de Francia —que, junto con Luxemburgo, Noruega y el Reino Unido, se cuenta entre los países del Norte que lo aplicarán— se decidió que, en una etapa experimental, los recursos que se recauden se destinarán a brindar asistencia a esfuerzos nacionales contra las pandemias, incluyendo la de VIH-SIDA, en los países menos adelantados, sobre todo en África.

En este sentido, se explorará la factibilidad de poner en operación, en el año en curso, un fondo financiero para facilitar la adquisición de medicamentos por parte de los beneficiarios.

Se convino también en que continuarán reuniéndose los grupos de trabajo relativos a cada una de las opciones de financiación innovadora, bajo la coordinación de un "grupo orientador" que, inicialmente, será copresidido por Brasil y Noruega y cuyo secretariado funcionará en París. Se programó, para 2007, un "Foro sobre fuentes innovadoras para financiación del desarrollo".

El dilema multilateral

Con más crudeza que en el pasado, se ha planteado en estos años una divergencia entre el esfuerzo colectivo de reforma de la Organización de las Naciones Unidas y los designios estratégicos de algunos de sus miembros más prominentes, en especial los Estados Unidos. Esta divergencia —que puede

tornar irrelevante no sólo al actual esfuerzo de reforma sino a la Organización misma— se refiere sobre todo al enfoque de los objetivos, instrumentos y acciones de intervención armada en conflictos internacionales.

Mientras que en Nueva York se continúan elaborando laboriosos consensos alrededor de las maneras de responder, en forma colectiva y efectiva, a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales; en Washington y algunas otras capitales se están elaborando criterios y formas de acción alternativas que, con frecuencia, se apartan de la letra y el espíritu de las resoluciones adoptadas en Naciones Unidas y, en ocasiones, las contradicen.

Los jefes de Estado y de gobierno del mundo declararon solemnemente, en la cumbre del sexagésimo aniversario de la ONU, en septiembre de 2005, que no es necesario reformar o reinterpretar el artículo 51 de la Carta de la ONU, que sólo autoriza el uso de la fuerza en caso de legítima defensa, la que incluye evitar ataques inminentes, y reiteraron el reconocimiento de la responsabilidad colectiva de la comunidad internacional.

La fuerza es un recurso de última instancia y su empleo sólo sería autorizado si responde a una amenaza grave e inminente, si se han agotado los demás recursos, si se emplean medios militares proporcionales y si puede presumirse que no tendrá consecuencias calamitosas.

Por su parte, el gobierno estadounidense ha avanzado en la elaboración de una estrategia que pondría el uso de la fuerza en manos de coaliciones *ad-hoc*, integradas y conducidas bajo su liderazgo, relegando o evitando la participación de la ONU. En otras palabras, hacer del desastre de la intervención en Iraq el modelo a seguir para acciones futuras.

Se plantea así la sustitución de las Naciones Unidas como organismo responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad globales.

Más que una conclusión, baste subrayar que resulta evidente la necesidad de que, en los años porvenir, es imperativo que México conozca mejor las características y tendencias del mundo en que deberá insertarse, para obtener los resultados óptimos.



Quinta sección
Caminos del desarrollo mexicano



La salida del atraso y el caso mexicano

Ugo Pipitone*

En este breve ensayo se intentan bosquejar algunos elementos comunes a distintos procesos nacionales de salida del atraso ocurridos en más de un siglo de historia contemporánea. Sobre ese fondo histórico se considerará la situación mexicana en referencia a dos aspectos que podrían frustrar en el largo plazo cualquier posibilidad seria de aceleración del crecimiento: la baja calidad institucional y la elevada segmentación territorial y sectorial. Intentaremos medir el camino futuro más corto que podría separar al país de alcanzar niveles de productividad y bienestar similares a la franja baja de los países más avanzados del mundo. O sea, la distancia de aquí a la salida del atraso.

Se ha optado por la forma del ensayo para evitar que las notas ahogaran a un texto que necesitaba mantenerse en límites razonables. Adoptando un estilo discursivo se gana en la rapidez que vincula las premisas a las conclusiones y se pierden los detalles donde a menudo se esconden las mayores dificultades. Este ensayo no pretende ser otra cosa que una propuesta de organización temática alrededor de una necesidad: salir del atraso.

Algunas observaciones iniciales

El atraso es una fisiología social en que se mezclan, en proporciones variables en el espacio y en el tiempo, los mismos ingredientes: bajo nivel de productividad, escasa calidad institucional, altas proporciones de la población en condiciones de pobreza, subempleo crónico y (no siempre) aguda polarización del ingreso. (Paul Valéry decía que el mundo es una disposición irregular de elementos regulares.) La combinación de estos elementos no impide el crecimiento económico pero limita sus *recaídas* sobre el bienestar y, en el largo plazo, traba su capacidad para sostenerse. Establezcamos algunos puntos de referencia para la reflexión que sigue concentrando la atención en tres aspectos.

1. *Dos siglos.* En el medio siglo posterior a 1820, México pasa de 60 a 28% respecto al PIB *per capita* de los Estados Unidos. Consecuencia de una pujante economía estadounidense que

* Centro de Investigación y Documentación Educativa.

crece en territorio y población y de estructuras económicas ancladas al pasado e inestabilidad política crónica en México. En las trece décadas siguientes el mismo indicador muestra una tendencia ligeramente irregular que culmina con 34% en 1980 para llegar a 25% en 2005 (a paridad de poder de compra). La dificultad de reducir las distancias en el último cuarto de siglo tiene raíces históricas profundas, evidentemente.

2. *Dos ciclos.* Si miramos a las últimas trece décadas de la economía mundial, hay dos periodos en los cuales diversos intentos nacionales de salida del atraso resultaron exitosos. El primero ocurre en las últimas décadas del siglo XIX y los mayores protagonistas fueron Suecia, Dinamarca, Alemania, Italia y Japón. El segundo ocurre a partir de las últimas décadas del siglo XX y sus mayores protagonistas son asiáticos: Corea del sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur. No mencionamos aquí ni China ni Tailandia o Malasia que aunque se encuentren en ciclos de crecimiento acelerado desde hace dos o tres décadas están lejos de alcanzar niveles de productividad y de bienestar medio comparables con los países más desarrollados. Los dos ciclos mencionados pueden considerarse como ventanas que se abren en el contexto mundial haciendo posible de forma histórica a algunos países traspasar el umbral hacia sociedades técnica e institucionalmente maduras. Durante el primero de los dos ciclos México se encontraba en una fase de crecimiento sostenido que no fue socialmente viable. Durante el segundo, el país se encuentra en una fase compleja de redefinición (incumplida) de sus estructuras políticas y de sus estrategias de desarrollo.
3. *Aceleración del crecimiento.* Todos los casos exitosos de salida del atraso registraron en su momento un repunte significativo del crecimiento de largo plazo. Hoy sabemos que el crecimiento no es suficiente. Varios estudios contemporáneos señalan que la reducción de la pobreza no está asociada de modo exclusivo al crecimiento sino también a la mejora en la distribución del ingreso. Sin embargo, sin ser suficiente, el crecimiento acelerado sigue siendo condición ineludible de cualquier intento serio de salida del atraso. De esta aceleración viene la posibilidad de reducir las distancias de productividad y bienestar con los países más avanzados y las propias segmentaciones internas.

El crecimiento, finalmente, permite atenuar las resistencias al cambio provenientes de los privilegios afectados y de los empleos perdidos de modo sectorial. En este sentido es evidente el problema: en el último cuarto de siglo (1980-2005) el PIB *per capita* mexicano ha crecido a una media anual de alrededor de 1%, frente a Estados Unidos cuya tasa media se fijó en 2 por ciento.

Rasgos comunes de las experiencias exitosas

Los procesos exitosos de salida del atraso, a fines del siglo XIX y a fines del siglo XX, fueron, en el primer caso, un fenómeno de modo exclusivo casi europeo y, en el segundo, uno casi asiático. Y de

manera difícil podría encontrarse en este universo de países separados por la geografía y por el tiempo, algún caso nacional en que la estricta voluntad de emulación pudiera considerarse clave del éxito. Cada experiencia fue única en el sentido mínimo de tener que reinventar el modelo exitoso de referencia en contextos con mezclas propias de problemas, oportunidades y recursos. No sería fácil comparar la política de apertura comercial de Dinamarca a fines del siglo XIX con el mercantilismo de la experiencia japonesa o el dirigismo económico de la Alemania guillermina con las políticas de Hong Kong y Singapur en las últimas décadas. La historia es siempre un dolor de cabeza para las ideologías económicas.

Sin embargo, reconocer la originalidad de cada experiencia no significa desconocer sus rasgos comunes. Si pudiera mostrarse que, independientemente de geografía y tiempo, las experiencias exitosas de salida del atraso comparten un importante conjunto de elementos comunes, se establecería una especie de imprecisa carta náutica para los países que quisieran seguir el mismo camino. Enumeremos estos elementos comunes sin olvidar que cada uno de ellos se presentó con formas y modalidades específicas dando lugar a un entramado original de compatibilidades con los otros elementos en juego. Varios elementos comunes, pero cada *fórmula* es única, o sea, mismas fichas, distintos mosaicos. Insistamos en eso mientras nos alistamos a describir estos elementos comunes (las fichas).

1. *Rapidez*. El atraso no es castillo que cae por sitio o se rinde bajo asalto o persiste. Fuera de metáfora: pasando por Dinamarca, Suecia, Alemania y Japón en el siglo XIX a Taiwán, Singapur y Corea del sur en el siglo XX, en todos estos casos el proceso de salida del atraso no duró más de dos generaciones (digamos entre 40 y 50 años) antes de que los países mencionados alcanzaran niveles de productividad y de bienestar comparables con los países más avanzados en cada ciclo histórico. Dicho de otra manera, sin aceleración del crecimiento el atraso tiene más probabilidades de conservarse que de ser superado. Alguien con 50 años hoy en Singapur, nació en un país con un ingreso medio similar al de Bangla Desh y hoy dispone estadísticamente de un ingreso de forma marginal superior al español. Italia es una excepción: su salida del atraso se cumplió en dos tiempos y abarcando un lapso mayor (70-80 años). Planear para los hijos no tiene sentido, hacerlo para los nietos, menos. ¿Cómo explicarlo? Sin pretender que lo que sigue merezca el estatuto de explicación, es como si la salida del atraso, la ruptura de equilibrios arraigados y la construcción de nuevos, requiriera una notable fuerza de propulsión para salvar el poder gravitatorio del atraso, sus equilibrios y sus inercias.
2. *Urgencia política*. En prácticamente todos los casos señalados es perceptible, sobre todo en las fases iniciales, un sentido de urgencia asociado a regímenes políticos que, de alguna manera, vinculan su legitimación social a procesos sostenidos de crecimiento. La urgencia puede venir de una percepción de amenaza (política o económica) del exterior, de un sen-

tido de fragilidad interna o de las dos fuentes. Sentirse amenazados y convertir la aceleración del crecimiento en una empresa nacional reactiva supone el reconocimiento de una debilidad nacional que impone acciones extraordinarias. La salida de atraso no parecería ocurrir ahí donde los grupos políticos no perciban amenazas ni presiones que los obliguen a reformar prácticas consuetudinarias y privilegios arraigados. En síntesis: la salida del atraso no ocurre en contexto de "normalidad" política.

3. *Del atraso se sale en grupo.* La mayor excepción es naturalmente el Japón Meiji. Pero excluyendo este caso (que hace pensar en la acción de factores *compensatorios*), la *norma* parecería ser esta: las experiencias exitosas ocurren en contextos regionales donde el desarrollo de un país tiende a contagiar a sus vecinos en una multiplicidad de formas, incluido el orgullo nacional afectado por el éxito del otro. Digámoslo rápido: no hay casos nacionales exitosos en contextos regionales estancados. Lo que sugiere un colofón: del atraso salen las regiones (o partes de ellas) más que las naciones individualmente consideradas. Esta parece ser la historia que nos cuenta la Europa de hace un siglo y el Asia contemporánea.
4. *Centralidad rural.* Ninguna de las experiencias exitosas se construyó sin activar profundas transformaciones agrarias con aumento de la productividad y una mejora de largo plazo en el nivel medio de bienestar de la población rural. No hay casos (excluyendo por obvias razones Hong Kong y Singapur) en que la aceleración del crecimiento haya ocurrido en un contexto agrario estancado productiva y de manera estructural. En muchos casos (desde la Dinamarca de fines del siglo XIX hasta la Corea del Sur cien años después) la reforma agraria se encuentra entre las acciones iniciales de un nuevo ciclo de desarrollo. Aunque sea evidente que la aceleración del crecimiento depende en gran parte de las actividades manufactureras (y del comercio exterior), en el largo plazo ningún proceso de salida del atraso ha resultado exitoso sin importantes cambios productivos y sociales en el universo rural.
5. *Reforma institucional.* En este terreno las diferentes experiencias son menos fácilmente comparables, sin embargo es posible sostener que la salida del atraso es en general concomitante con cambios institucionales y administrativos que tienden a consolidar la legitimación social del estado y la formación de burocracias con altos grados de eficacia y credibilidad. Pasando a través de la Alemania bismarckiana, el Japón Meiji, la Malasia de Mahatir Muhammad o el Singapur de Lee Kuan Yew, el escenario es, en sus trazos mayores, el mismo: una consolidación institucional (en formato imperial como en Japón, en formato militar-desarrollista como en Corea del Sur o en formato democrático como en Dinamarca) una de cuyas piezas esenciales es la formación de una administración pública con sentido de dignidad institucional y libre de prácticas fisiológicas de corrupción. Lo que conduce a una conclusión provisoria: la clave no es el régimen político (democrático o autoritario) sino la calidad del Estado.

6. *Distribución del ingreso.* Si bien pueda registrarse inicialmente un empeoramiento en la distribución del ingreso (en contextos, sin embargo, de crecimiento del ingreso medio de largo plazo), las experiencias exitosas se caracterizan por una sucesiva importante mejora en el reparto del ingreso. Ningún proceso exitoso de salida del atraso se ha cumplido en realidades de elevada y persistente polarización del ingreso. Traduzcamos al presente. Como es sabido América Latina es la región del mundo con mayores índices de polarización del ingreso. Con un simple ejercicio de secciones cruzadas resulta que en el curso de los últimos cuarenta años no ha habido a escala mundial un solo caso de aceleración del crecimiento de largo plazo en situaciones de distribución del ingreso similares a la latinoamericana. Todos los países asiáticos de crecimiento acelerado muestran índices de Gini inferiores a los latinoamericanos. Conclusión: a juzgar por la experiencia histórica, no se sale del atraso conservando áreas estructurales de desempleo y subempleo crónicos.

Los seis elementos mencionados aquí son ampliamente comunes entre los países que, habiendo llegado tardíamente a la modernidad, recuperan el terreno en un lapso históricamente exiguo (como hemos dicho, dos generaciones).

Como corresponde a antigua sabiduría, las dificultades se ocultan en los detalles. Y de estos *detalles* hemos dejado aquí muchos afuera: desde los ciclos tecnológicos globales a los factores internos de mayor o menor cohesión social, de los momentos políticos nacionales a los aportes externos de capitales y conocimiento tecnológico, etc. Sin embargo, con las salvedades y cautelas inevitables, no resulta fácil creer que las coincidencias señaladas pertenezcan más al territorio de los accidentes que al de regularidades que requieren ser reconocidas y estudiadas.

La combinación de crecimiento acelerado, sentido de urgencia, consolidación institucional, atención rural y paulatina mejora en la distribución del ingreso no constituyen, como es obvio, una estrategia de salida del atraso. Haría falta saber cómo se crea un clima de confianza interna (y externa) mientras se despiertan energías sociales capaces de sostener un largo ciclo de crecimiento y la construcción de nuevas compatibilidades dinámicas entre sociedad, economía e instituciones. La fórmula sigue siendo alusiva y única. Pero su unicidad no excluye regularidades que pueden ser asumidas como un armazón primario de requisitos conjuntamente ineludibles.

México: un ejercicio numérico

Volvamos a México y condensemos así: el medio siglo previo a inicios de los años ochenta la economía estaba en ruta de ligera convergencia con las economías más avanzadas del mundo; desde los ochenta y hasta el presente, no obstante el gran impulso representado por el TLC (1994) —con nuevos flujos de capitales, creación de empleo, multiplicación de las exportaciones y modernización del aparato industrial—, la economía mexicana no ha podido recuperar tasas de crecimiento de largo

plazo que permitan vislumbrar el retorno a una senda de convergencia. Añadamos que en la década transcurrida, los efectos positivos del TLC se han concentrado en forma prácticamente exclusiva en el centro-norte del país.

Supongamos ahora que en algún momento en el futuro cercano el país vuelva a una senda de crecimiento del PIB *per capita* en el orden de 3%. Un ritmo similar al que el país tuvo por décadas en el pasado y entre 2 y 3 puntos abajo respecto a varias experiencias asiáticas de los últimos 40 años. Un objetivo razonablemente optimista. Sin embargo, una vez inicialmente activada, la aceleración del crecimiento será sostenible en el largo plazo sólo a condición que se reduzca simultáneamente la carga de las anomalías respecto a los "factores comunes" delineados en la sección anterior. Si en el mediano plazo el país subsanara sus principales deficiencias en la calidad institucional, en el virtual estancamiento estructural y productivo del sur y en el insuficiente dinamismo rural, ¿cuánto tiempo le faltaría para dar el salto más allá de la fisiología económica del atraso?

Contestar, aunque de manera apenas indicativa, supone establecer un límite cuantitativo de PIB pc como frontera entre el universo del atraso y el de una incipiente madurez estructural y tecnológica. Sobra decir que en esta clase de razonamiento el margen de error es amplio y el margen de simplificación aún más. Fijemos, con cierta dosis de arbitrariedad, la frontera en un PIB pc cercano a 20 mil dólares, lo que —para poner carne y sangre alrededor de un esqueleto numérico y tener referencias históricas concretas— nos remite a la actualidad de Portugal, Eslovenia, República Checa y Corea del Sur.

De concretarse las expectativas optimistas arriba mencionadas, ¿cuánto tiempo faltaría para que México pudiera alcanzar la marca de 20 mil dólares de ingreso medio? La respuesta es 23 años, una generación. Un lapso notablemente corto respecto a las experiencias históricas de salida del atraso. Evidentemente la economía mexicana está en un punto más alto respecto al arranque de estas experiencias. Un escenario menos venturoso caracteriza a Brasil que, partiendo de sus niveles actuales de PIB pc, necesitaría 28 años para alcanzar la meta señalada, para no hablar de Venezuela que requeriría 41, Bolivia 64 y Haití 85 años.

Señalemos que de no conjuntarse energías políticas, institucionales y económicas proyectadas al objetivo indicado, y con suficiente suerte en el camino, los 23 años indicados podrían convertirse en 40 o en calendas griegas. Por otra parte, es necesario señalar que México podría llegar a la meta de los 20 mil dólares *per capita* en un tiempo mayor pero con la conservación de segmentaciones sociales agudas y con instituciones persistentemente de baja calidad. En este caso la consecución del objetivo cuantitativo no sería sinónimo de un efectivo cruce de frontera.

Sin embargo, la posibilidad técnica de un tránsito del atraso a una incipiente madurez existe en tiempos cercanos. La pregunta obvia es ¿cómo hacer históricamente posible lo que lo es del punto de vista abstractamente económico? ¿Cómo concretar lo posible?

Tres caminos obligados

Lo posible no es inevitable, naturalmente. Razonando en el marco de las experiencias históricamente exitosas de salida del atraso, ¿sobre cuáles directrices podría construirse un camino que conduzca en una generación a niveles de productividad y bienestar comparables a los actuales de Portugal, Eslovenia, República Checa y Corea del Sur? Concentremos la atención en tres aspectos.

Acuerdos transgubernamentales

La transición política mexicana ha revelado un doble problema institucional: el primero es el de una presidencia sin mayoría parlamentaria, el segundo, más grave y antiguo, es la baja eficacia y credibilidad, el alto costo y el patrimonialismo endémico en gran parte de la administración pública. Una situación recientemente agravada por una política a menudo más proyectada a dificultar la acción del gobierno que a buscar consensos sobre decisiones estratégicas. La era del *decisionismo* clientelar priísta ha concluido pero han quedado reflejos difundidos en segmentos importantes de la administración pública que siguen operando al interior de una herencia de corporaciones, clientelas y amplios márgenes de impunidad y enriquecimiento ilícito. En las condiciones actuales cualquier partido en el gobierno enfrentaría un doble reto: la dificultad de gobernar sin mayoría parlamentaria y la escasa confiabilidad de los propios instrumentos de gobierno (la administración pública).

¿Cómo se evita que la política, en nombre de sus necesidades, encierre al país en una conflictividad electoral endémica y en una debilidad crónica de la acción de gobierno? El único camino abierto para enfrentar estas dificultades y abrir alguna perspectiva es el de un gran acuerdo transexenal entre los principales partidos (o entre aquellos que aseguren una clara mayoría parlamentaria) sobre un camino negociado de reformas y de estrategias para una nueva aceleración del crecimiento. Después de décadas de uso partidario del Estado, de plasmación del Estado en función de una extendida maquinaria corporativa, el país se enfrenta a la necesidad de repensarse tanto en el terreno de las relaciones entre instituciones y sociedad como en términos de estrategias de desarrollo para el futuro. Un acuerdo como el mencionado podría crear condiciones de gobernabilidad construidas no sobre la inanición sino sobre la activación de fuertes iniciativas de reforma. Quienquiera que estuviera en la presidencia debería estar vinculado al cumplimiento de compromisos negociados colegialmente. En este sentido el caso chileno es una referencia obvia. Un acuerdo de gobierno pluripartidista y transexenal tendría ventajas evidentes: garantizar un mayor grado de consenso político alrededor de reformas que afectarían grupos de interés con capacidades de presión e incluso de bloqueo, y posibilitar un profundo saneamiento de la administración pública con una amplia cobertura política.

No se trataría de construir una unanimidad nacional retórica sino de definir grandes líneas de acción común sin que lo anterior afecte las otras diferencias entre los partidos. Puede no haber acuerdo sobre las políticas de la natalidad, pero no se entiende porque eso debería cerrar el camino

a compromisos comunes de saneamiento institucional, por ejemplo. En pocas palabras: una geometría variable de consensos con el compromiso político de alcanzar determinados objetivos en determinados plazos.

La antigua idea porfiriana (con diferentes versiones en la historia de México) de "much administración y poca política" ha sido y sigue siendo un atajo que generalmente no conduce a ningún lado. La conflictualidad política y social no es contradictoria con la reactivación de un crecimiento de largo plazo, lo que no es compatible con este objetivo es una política casi exclusivamente electoral y la preservación de instituciones de baja calidad y menor credibilidad social.

Saneamiento institucional

Imaginar una senda de crecimiento de largo plazo con la actual calidad de las instituciones públicas sería una ingenuidad. El saneamiento institucional no es sólo la principal ocasión de un nuevo acercamiento entre sociedad e instituciones, es también la condición ineludible para dar eficacia a cualquier estrategia económica. El Estado es el lugar donde se encarna el más alto sentido de lo colectivo, de tal manera que el envilecimiento institucional no es sólo un enorme impuesto social (especialmente gravoso para los pobres), no es sólo una carga sobre el desarrollo potencial del país, es sobre todo una pérdida de credibilidad de lo colectivo.

Desandar el camino requiere, más allá de fáciles moralismos, reconocer la gravedad de una situación que ha empeorado en el curso de los años. Por mucho tiempo creímos que nuestro retardo frente a países con mejor calidad de vida estaba en la economía; hace tiempo ha llegado el momento de reconocer la otra cara de la medalla: el atraso institucional. Las instituciones tienen efectos distributivos (alimentando factores de convergencia o divergencia al interior de las sociedades) no sólo en virtud de sus políticas sino también a causa de su calidad. Sin un incremento general de la eficacia y el sentido de responsabilidad de administración pública, centros educativos, policías, magistrados, burócratas y políticos, difícilmente serán sostenibles en el largo plazo las tasas de crecimiento necesarias. La corrupción es una bola de plomo atada al tobillo del país.

Según el Consejo de la Comunicación (10 agosto 2005) ¡en fraudes y corrupción se va cerca de 12 por ciento del PIB! Más números: 43% de las pequeñas y medianas empresas realiza de manera regular pagos extraoficiales a servidores públicos; mismas *Pymes* que, dicho sea de paso, representan más de 40% del PIB. A lo cual tendríamos que añadir el costo humano y social ligado a organismos de seguridad frecuentemente coludidos con narcotráfico y bandas de secuestradores.

El saneamiento institucional es un requisito de credibilidad interna: un componente difícilmente mensurable pero esencial en la construcción de condiciones de confianza y eficacia sin las cuales el crecimiento económico, de ocurrir, tendrá que nadar contracorriente.

Políticas tipo-Kerala

Kerala es un pequeño estado en el sudoeste de la India. Hace tiempo se promueve ahí una política social consistentemente favorable a los más pobres. Aun sin activar procesos de aceleración del crecimiento económico, la mejora de las condiciones de vida de la población ha sido significativa. Con un PIB pc inferior a la media india, la esperanza de vida al nacer es en Kerala 10 años mayor; la mortalidad infantil es aquí de 16 por mil frente a la media india de 72 por mil. A lo cual hay que añadir los mayores índices de alfabetización y de educación media y superior. A partir de esta experiencia, Amartya Sen (*Desarrollo y Libertad*, 2000) se pregunta si es lícito suponer que las políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los más pobres tengan que ser necesariamente el subproducto del crecimiento económico. Repitémoslo: sin aceleración del crecimiento de largo plazo no hay salida del atraso, sin embargo, Kerala cumple una tarea esencial: preparar las condiciones sociales (e institucionales) para cuando la ola del crecimiento finalmente llegue. El pequeño estado indio muestra que las formas extremas de pobreza —con su séquito de marginalidad, insalubridad, analfabetismo y hambre— no están vinculadas en forma unívoca a un cierto nivel de PIB *per capita*. Siempre existen márgenes para mejoras no irrelevantes en la calidad de vida de los más pobres. La reducción de la pobreza no depende exclusivamente del crecimiento: eso nos dice Kerala.

Volvamos a los clásicos: para Arthur Lewis, el problema central es el exceso persistente de oferta de mano de obra. Es por eso que el crecimiento económico de largo plazo es esencial: para reducir un excedente de trabajo disponible que impide a los (eventuales) avances de productividad convertirse (a través de los salarios) en factores de convergencia social. En tiempos de Lewis se suponía que la industrialización sería la clave para reabsorber este exceso; cualesquiera que sean hoy las claves del futuro, dos aspectos siguen siendo ineludibles: el desarrollo del campo y las políticas dirigidas a las áreas de menor crecimiento y mayor concentración de la pobreza. Las experiencias exitosas muchas veces mencionadas indican que la salida del atraso es un proceso de convergencia interna. Si este proceso no se activa, tampoco la salida del atraso.

La agricultura sigue siendo una base firme para la desigualdad mexicana. Volvamos a las comparaciones México-Estados Unidos. A valores corrientes el PIB *per capita* estadounidense es seis veces el mexicano (a paridad de poder de compra esta distancia se reduce a cuatro veces), pero la productividad agrícola es 17 veces superior. El valor agregado por empleado en la agricultura mexicana en este comienzo de siglo está debajo de los tres mil dólares anuales. Y es inútil señalar que este valor medio esconde situaciones peores en buena parte del centro sur del país. Una sólida base para la pobreza y su uso político.

Concluyamos: el combate permanente contra la pobreza y a favor de un desarrollo local que ofrezca empleos no agrícolas en el universo rural, son ingredientes ineludibles por tan exitosas que puedan ser las estrategias de desarrollo en otros sectores.



Comercio exterior, mercado interno y desarrollo

*Javier Orozco Alvarado**
*y Guillermo Hernández Chávez**

Antecedentes

El planteamiento central de este trabajo es que las interrelaciones entre comercio exterior y mercado interno son esenciales para el diseño de políticas económicas para el desarrollo. Para ello es necesario establecer las diferencias entre los conceptos de crecimiento económico y desarrollo.

El desarrollo es un proceso de cambio estructural y de homogeneización de las estructuras sociales (que por definición son heterogéneas estructuralmente). Este proceso de cambio estructural encuentra en el combate a la pobreza —y en particular a la pobreza extrema y en la inserción eficiente en la economía mundial, dos de sus componentes fundamentales.

En particular porque el combate a la pobreza tiene que ver con el desarrollo rural —ya que la pobreza extrema se localiza fundamentalmente en el medio rural— y con la integración selectiva en la economía mundial, cuyos eslabonamientos permitan transitar en dos planos: la homogeneización de la estructura y la especialización eficiente.

En ese sentido, el objetivo de este trabajo es discutir algunas interrelaciones fundamentales entre comercio exterior, mercado interno y desarrollo, ya que existen profundas diferencias entre los procesos de crecimiento y desarrollo, lo cual tiene profundas implicaciones en las concepciones teóricas y en la formulación de la política económica.

La dinámica del crecimiento y desarrollo

Se reconoce cada vez con mayor fuerza que el proceso de crecimiento es únicamente la dimensión económica del proceso de desarrollo, ya que este último atraviesa todas las estructuras sociales y que por lo tanto es un proceso global y totalizador.

* Centro Universitario de la Costa, Universidad de Guadalajara.

De ahí que las relaciones que se pueden establecer entre comercio exterior y mercado interno no sean de la misma naturaleza cuando el trasfondo teórico sea el proceso de crecimiento que cuando dicho trasfondo —marco de análisis— sea el proceso de desarrollo.

De esta forma, bajo esta perspectiva, podemos encontrar profundas diferencias en las concepciones sobre el comercio exterior y el mercado interno si las analizamos en la perspectiva del crecimiento o si lo hacemos en la perspectiva del desarrollo. Por ello es necesario destacar las insuficiencias de algunas concepciones para generar procesos de desarrollo.

Es bien conocida, la literatura sobre el papel de comercio exterior en el proceso de crecimiento; en particular el estructuralismo latinoamericano de la CEPAL.

A partir de las reflexiones sobre el modelo primario —exportador se produjeron una serie de críticas a este modo de crecimiento, cuyos señalamientos se sintetizaban en que la economía de enclave se convertía en un apéndice de economía mundial y se encontraba más vinculada a los procesos de internacionalización del capital que al funcionamiento interno de las economías nacionales. Aunque debe destacarse que bajo una serie de indicadores macroeconómicos el desempeño de la economía de enclave fue más satisfactorio que la ortodoxia neoliberal .

En particular porque bajo las economías de enclave se incrementaban los índices de ocupación, se generaban divisas, se diversificaba el tejido económico, etcétera.

Más aun, podríamos argumentar el importante papel que jugó el comercio exterior bajo "el modelo de sustitución de importaciones o de crecimiento hacia adentro" y después considerar la fase de la internacionalización marcada por la crisis de la deuda.

Más que abundar en un sinnúmero de tópicos a que da lugar el papel del comercio exterior en la perspectiva del crecimiento,¹ queremos insistir en que la argumentación sobre el mercado interno en la perspectiva del crecimiento desemboca en una conclusión muy similar a la que hemos señalado en relación al papel del comercio exterior.

En efecto cuando se particulariza el comportamiento del mercado interno, pueden encontrarse que algunos indicadores tales como la ocupación, o el ingreso *per capita*, han tenido un desempeño satisfactorio o han crecido, al menos. Pero difícilmente podría concluirse que tales procesos generan desarrollo cuando son acompañados de una mayor concentración en el ingreso, de desequilibrios sectoriales y regionales, de insuficiente generación de empleo, etcétera.

De esta forma lo que deseamos enfatizar es que:

1. En un proceso de desarrollo integral, las concepciones sobre comercio exterior y mercado interno —en particular— deben contemplarse interrelacionadas, de tal forma que se generen "círculos virtuosos" que rompan con la inercia de los "círculos viciosos de la pobreza"; y

¹ EG transferencia de tecnología, papel de las firmas multinacionales como agentes de comercio etcétera.

2. Que bajo esta perspectiva los papeles que tradicionalmente se asignan al comercio exterior y al mercado interno se modifican sustancialmente.

Con el objeto de revisar la naturaleza del proceso de desarrollo, es importante considerar las concepciones de Furtado y Streeten en esta materia, cuyas formulaciones teóricas no han sido valoradas en su justa dimensión.

En efecto, a pesar de los múltiples comentarios y reseñas sobre la obra teórica de Furtado, dos de sus contribuciones fundamentales no han sido lo suficientemente consideradas.

La primera de ellas se refiere a la caracterización del llamado subdesarrollo, o la especificidad de las economías periféricas y, la segunda, a la naturaleza del cambio estructural.

Ambas consideraciones se encuentran en el centro de las discusiones de Furtado, como él mismo expresa: "defendí, entonces, la idea de que resultaba necesario profundizar en la percepción del subdesarrollo como un proceso histórico específico, que exigía un esfuerzo autónomo de teorización. Advertí que el crecimiento económico del país, de alguna manera, evitaba que la población percibiese los graves problemas sociales que se acumulaban. Mis reflexiones sobre esta circunstancia histórica forman la base de lo que denominé teoría del subdesarrollo. A lo largo de varios decenios, escribí mucho sobre estos.

Temas²

En el trayecto intelectual de Furtado para determinar la especificidad de las economías periféricas, es necesario detenerse en tres momentos. En primer lugar, Furtado retoma la caracterización neoclásica de las economías periféricas, con la elegante expresión del "desequilibrio al nivel de los factores"³

En otro sitio se ha discutido la incapacidad de la formulación neoclásica para captar la especificidad de las economías periféricas y aquí no se insistirá sobre éste punto.⁴

Nos interesa destacar el punto de partida de Furtado y la enorme distancia intelectual que tuvo que recorrer en su discusión sobre la caracterización de las economías periféricas.

En un segundo momento, Furtado señalará que las economías periféricas se distinguen por la imitación de patrones de consumo e insistirá en el desajuste entre las estructuras de producción y consumo, de oferta y demanda.⁵

² *El capitalismo global*, FCE, 2001, pp. 25-26.

³ Véase "Teoría y política del desarrollo Latinoamericano", ahí afirma: "Desde el comienzo de los años cincuenta este autor expuso con nitidez lo que llegaría a llamarse el "equilibrio del desarrollo" o "el desequilibrio a nivel de los factores", lecturas de *El trimestre económico*, núm. 45, p. 211.

⁴ "Teoría económica de las sociedades periféricas", UAM, 1997.

⁵ Véanse los ensayos recopilados en "El subdesarrollo latinoamericano", lecturas de *El trimestre económico*, núm. 45.

Finalmente, en un tercer momento que se deriva de la generalización del anterior, Furtado dirá que el subdesarrollo es la "modernización sin cambio estructural". Deriva de esta concepción, profundas implicaciones teóricas para la comprensión del funcionamiento de las economías periféricas. Para mostrarlo el texto clave, sin duda, es "el desarrollo desde el punto de vista interdisciplinario" que se publicó originalmente en *El trimestre económico* núm. 181 (enero-marzo de 1979) y que se encuentran también en *El subdesarrollo latinoamericano* (lecturas núm. 45).

Se encuentran en dicho texto, dos puntos esenciales. En primer lugar, que el crecimiento económico no es asimilable al desarrollo; y en segundo lugar, que para poder conceptualizar —caracterizar, discutir— el proceso de desarrollo es necesario concebir la dinámica social a la manera estructuralista o más precisamente a la manera de Marx, en que las estructuras sociales, económicas y políticas forman una totalidad, que sólo se separa de manera artificial. Expresado de otra manera, cuando se adjetiviza al desarrollo como desarrollo económico, el concepto pierde su fuerza y se asimila al crecimiento económico.

De aquí derivan muchas incomprensiones que proliferan en la literatura y que abogan por la desaparición de la teoría del desarrollo bajo el argumento de que se repite lo ya señalado por la teoría del crecimiento. Sin esta discusión, como se intentara mostrar, es imposible destacar la importancia de la heterogeneidad estructural en la caracterización de las economías periféricas y concebir al desarrollo como un proceso global de cambio estructural.⁶

Al establecer la diferencia entre crecimiento y desarrollo Furtado señala:

Los modelos de crecimiento —expresión final de gran parte del trabajo de construcción teórica de los economistas en los últimos treinta años— son un subproducto de los intentos de dinamización del modelo keynesiano... este esfuerzo de teorización no contribuyó de manera significativa para el avance de las ideas sobre el desarrollo. Con todo, constituyó el punto de partida de importantes avances en la macroeconomía y permitió estructurar la política económica sobre bases más sólidas, particularmente respecto a las decisiones centralizadas. *La incapacidad de los modelos de crecimiento para captar las transformaciones estructurales es decir, la interacción de lo "económico" con lo "no económico"* —, así como para registrar las reacciones complejas que se llevan a cabo en las fronteras del sistema económico —relaciones con otros sistemas económicos y con el ecosistema— proviene de la propia concepción de la ciencia económica en

⁶ También debe observarse la definición del desarrollo que aparece en *El capitalismo global* que rebasa el ámbito de economicismo: "Cuando la capacidad creativa del hombre se aplica al descubrimiento de sus potencialidades y al empeño de enriquecer el universo se produce lo que llamamos *desarrollo*. El desarrollo sólo aparece cuando la acumulación conduce a la creación de valores que se esparcen en la colectividad. La teoría del desarrollo alude a dos procesos de creatividad.

El primero tiene que ver con la técnica, con el desempeño del hombre para dotarse de instrumentos, por ampliar su capacidad de acción. El segundo se refiere al significado de la actividad humana, a los valores con los que el hombre enriquece su patrimonio existencia" (p. 57).

que se basan tales modelos. Cuanto más refinados sean tales modelos, *más alejados se encontrarán de la multidimensión de la realidad social*. A éste hecho se debe que las transformaciones tan importantes causadas por la aceleración de la acumulación durante los últimos veinticinco años —y el surgimiento de las estructuras trasnacionales de creciente importancia en la asignación de recursos, en la generación de liquidez y en la distribución geográfica del producto— se hayan llevado a cabo sin *que los teóricos del crecimiento captarán sus reflejos en las estructuras de los sistemas económicos nacionales*.

La incapacidad manifestada en la actualidad por los gobiernos de las grandes naciones capitalistas para conciliar sus respectivos objetivos de políticas económicas *proviene en buena medida de la orientación adoptada por la teoría del crecimiento y sus reflejos* en la política económica.

En ese sentido, Furtado no sólo distingue al proceso de crecimiento del proceso del desarrollo, sino que aporta elementos para la caracterización del proceso de cambio estructural.

Furtado señala que la transformación estructural deriva de las interacciones entre lo "económico" y lo "no económico" y de esta forma esta enfatizando que en las economías periféricas no domina el criterio económico, el criterio del mercado, sino que en el funcionamiento de tales economías tienen un sitio privilegiado las estructuras sociales y políticas. Es decir, que Furtado está reencontrando la caracterización de las economías periféricas como heterogéneas estructuralmente a la manera de Sheahan, Streeten y Jhonston, entre otros. Furtado afirma que tales economías son incomprensibles —en su funcionamiento— sin las interrelaciones entre lo económico, lo político y lo social; y que lo económico se afirma, sólo después de un largo proceso.

Por eso, cuando señala que la realidad social tiene una multidimensionalidad, está afirmando que pretender comprender tales estructuras (economías heterogéneas estructuralmente) apelando únicamente a lo económico es una aberración y que el desarrollo debe entenderse como un proceso de cambio estructural que tiende a la homogeneización de tales formaciones sociales.

Al proseguir su discusión, Furtado insiste en que el desarrollo tiene varias dimensiones y a partir de esto se podrá enfatizar en las diferencias tajantes con el proceso de crecimiento.

Por lo tanto, *el concepto de desarrollo puede abordarse a partir de tres criterios* que se relacionan en forma compleja: el del incremento *de la eficiencia del sistema productivo*; el de la *satisfacción de las necesidades básicas* de la población, y el *de la consecución de objetivos propuestos* por distintos grupos de una sociedad y que se relacionan con la utilización de recursos escasos.

El tercer criterio es el más difícil de precisar, pues lo que significa bienestar para un grupo social puede parecer un simple desperdicio de recursos para otro. Esta es la razón por la cual la concepción del desarrollo de una sociedad es dependiente de su estructura social y *no puede concebirse la formulación de una política de desarrollo sin la tutela de un sistema de poder*.⁷

⁷ *Op. cit.*, pp. 201-202 las cursivas son nuestras.

El proceso de desarrollo consta, entonces, de una dimensión económica (incremento en el producto y en la eficiencia), de una dimensión social (satisfacción de necesidades básicas) y de una dimensión política (definición de objetivos); y el proceso de crecimiento sólo se vincula a la dimensión económica; se dejan de lado las dimensiones política y social, fundamentales para la comprensión del funcionamiento de estructuras (económicas) periféricas.

A partir de esta constatación de las tres dimensiones han surgido un sin fin de denominaciones del proceso de desarrollo a partir del crecimiento.

Se dice así que el desarrollo es crecimiento económico con redistribución del ingreso, o bien que el desarrollo es crecimiento con democracia (participación de las bases en la toma de decisiones), o también que el desarrollo es crecimiento económico con preservación del medio ambiente (daño mínimo al medio ambiente); llamado desarrollo sustentable.

El problema con estas caracterizaciones es que hay una escisión entre las estructuras sociales, económicas y políticas, hay una concepción artificial del proceso de cambio estructural. Y de ahí derivan formulaciones de política que buscan preservar el orden establecido.⁸

En suma, se puede decir que en las economías y formaciones sociales periféricas hay una imbricación de las estructuras políticas, sociales y económicas que explican su funcionamiento. Sólo después de un largo proceso lo económico adquiere su especificidad y dichas formaciones pueden ser analizadas aislando el componente económico (sin que esto signifique que desaparezcan las otras instancias, sino que hay autonomía de la esfera económica).

Importancia del mercado interno para el desarrollo

La creciente subordinación del proceso social a los criterios de la "racionalidad instrumental" acarrea modificaciones de suma importancia dentro de las estructuras sociales. En la agricultura este fenómeno lleva al despoblamiento de ciertas zonas rurales y al desplazamiento de la población hacia las ciudades o hacia nuevas zonas de colonización, incluso hacia otros continentes. Y la revolución de los precios provocada por una mayor eficiencia en las manufacturas *acelera el desmoronamiento de las organizaciones artesanales* en regiones carentes de condiciones para crear formas alternativas de empleo.

Las estructuras sociales entran así en una etapa de profunda transformación por el aceleramiento de la acumulación con la extensión progresiva de las relaciones mercantiles hacia la organización en la producción.⁹

⁸ En otro momento hemos caracterizado a este proceso como "internalización de externalidades".

⁹ *Op. cit.*, pp. 194-195, cursivas nuestras, también en otro momento dice Furtado: "en efecto, la percepción del hecho económico aislado del contexto social global sólo es posible con base en un enfoque estrictamente sincrónico, es decir en la hipótesis de ausencia de acumulación" (p. 198).

Esto explica que muchas correlaciones que se efectúan para analizar el funcionamiento de las economías periféricas no den el mismo resultado a pesar de que las "variables económicas" sean las mismas. Para ejemplificar, supongamos que se analiza el gasto en educación y el incremento en el producto; los resultados variarían en función del grado de heterogeneidad estructural.

A partir de las concepciones del estructuralismo latinoamericano, Streen, caracterizó a las economías periféricas como heterogéneas estructuralmente, señalando que el desarrollo es un proceso de homogeneización de la estructura social.

Quizá el texto más importante de Streen, en la perspectiva que estamos discutiendo, sea ¿cuán pobres son los países pobres y por qué?¹⁰ Streen argumenta ahí:

el desarrollo es a la vez algo más y algo menos que el aumento de los ingresos reales. Se ha vuelto un lugar común la afinación de que el desarrollo significa modernización (de acuerdo a Furtado debería decirse cambio estructural), y la modernización significa la transformación de los seres humanos. El desarrollo como objetivo y el desarrollo como proceso implican un cambio en las actitudes hacia la vida y el trabajo, y en las instituciones sociales, culturales y políticas. La diferencia actual entre el crecimiento en los países avanzados —que se refleja, por supuesto, en un "desarrollo" más rápido, medido por el crecimiento del ingreso *per capita*— y el desarrollo en los llamados países "en desarrollo", consiste en el hecho de que, en los países avanzados, las actitudes y las instituciones se adaptan, en general, al cambio, y la sociedad ha incorporado a su sistema la innovación y el progreso; mientras que en los países en desarrollo (periféricos) se oponen obstinadamente al desarrollo las actitudes, las instituciones, y aun las políticas (p. 42).

Por tanto, señala Streen, "podemos concluir que el *desarrollo no es sinónimo de un aumento del ingreso total o del ingreso per capita*", y que debemos tener cuidado cuando utilicemos conceptos como medidas o indicadores general del desarrollo.

Una medida ideal tendría que tomar en cuenta factores tales como la tasa de avance del sector moderno en el terreno de las formas de vida y de trabajo tradicional, y tendría que incluir los factores llamados no económicos, tales como las actitudes humanas y las instituciones sociales. Una precisión falsa, expresada en indicadores singulares *per capita* y las tasas de crecimiento, que a menudo refleja hábitos de pensamientos adquiridos en el norte industrial avanzado, puede resultar engañosa, cuando se utilice en forma aislada. Es importante recordar, sobre todo, que tales medidas no pueden dejar de implicar juicios de valor acerca de objetivos del desarrollo que no obtendrán el consenso universal.

Para Streen, la transformación de una sociedad ligada a la tradición o a la autoridad en una sociedad moderna, innovadora, experimentadora, progresista, puede lograrse sin que durante mucho tiempo se registre ningún crecimiento del ingreso total, o del ingreso *per capita*. Las reformas institucionales y humanas, como la construcción de un sistema educativo; la reforma agraria; el reclutamiento y

¹⁰ Véase en *Fronteras de los estudios sobre el desarrollo*, FCE, 1982.

adiestramiento de administradores eficientes y honrados; la creación de una clase empresarial interesada en el ahorro, el trabajo, la aceptación de riesgos y la producción en gran escala; poner los cimientos de la unidad nacional y política; estas y otras medidas requieren tiempo, y es posible que no vayan acompañados al principio, de un aumento en la producción. La medida más importante es a menudo una política demográfica eficaz, que trata de elevar los ingresos *per capita* mediante la reducción del número de habitantes entre quienes deba repartirse el ingreso futuro. Pero aunque algunos beneficios económicos del control de la población puedan advertirse muy pronto, los beneficios totales sólo aparecen después de una o dos generaciones; y puede haber un desarrollo rápido sin un aumento considerable del ingreso corriente *per capita*. *Así como puede haber crecimiento económico sin desarrollo, puede haber desarrollo sin crecimiento económico.*¹¹

En esta perspectiva, Streen considera que el primer contenido del proceso de homogeneización, del cambio estructural es el combate a la pobreza: "no debiéramos hablar de desarrollo cuando no se haya aliviado la pobreza, en forma directa o indirecta".¹²

Política macroeconómica

Desde el inicio de los sesenta, el rezago en el desarrollo rural y el sesgo hacia lo urbano han caracterizado al desarrollo económico de país. Desde entonces, algunos trabajos, contrarios al liberalismo a ultranza, consideraban que el unilateralismo librecambista era utópico y que ofrecía enormes peligros para los países en desarrollo, puesto que un régimen irrestricto de libre cambio resultaba inconveniente para el desarrollo de estos países, en tanto que:

- a. Todos los países aplican algún tipo de restricciones a su intercambio (derecho de aduana, cuotas, restricciones de tipo sanitario, administrativas etcétera).
- b. No hay un mercado internacional libre, estable y unificado, y la inestabilidad de los precios internacionales (relación de intercambio) tiene para los productos de estos países un importante significado.
- c. si bien el libre comercio puede contribuir a obtener de mejor manera algunos objetivos importantes para el desarrollo nacional. Lo cierto es que el acceso a los mercados externos para sus productos en los países desarrollados ha tenido históricamente serias dificultades.

Los enormes flujos de comercio y el complicado mecanismo de mercados internacionales de numerosos bienes y servicios están dominados por unas cuantas *corporaciones trasnacionales* (redes de empresas mundiales); de hecho, una proporción creciente del intercambio mundial se realiza entre filiales de esas

¹¹ *Ibid*, cursivas nuestras.

¹² *Op. cit.*, p. 37.

corporaciones, cuyas casas matrices están radicadas en los países más desarrollados, cuyas filiales fluyen constantemente de unos a otros (industrializados-no industrializados-industrializados) en busca de mercados de mano de obra competitivos, de financiamiento que no se puede emular fácilmente.

En suma, si bien es cierto que el libre comercio potencia la capacidad exportadora de las naciones en proceso de industrialización, también es cierto que puede significar para estas un fuerte sesgo importador en detrimento de empresas y sectores insuficientemente maduros o desarrollados.

Para entender la estrecha relación entre mercado interno, comercio exterior y desarrollo, es importante tomar en cuenta la aplicación de lo que Ffrench-Davis denomina "una estrategia de apertura externa selectiva".

Pues su principal particularidad, a diferencia de la "neutralidad" y el "autonomismo" que receta el enfoque ortodoxo-monetarista, es su carácter selectivo y deliberado, tomando en cuenta que:

1. La economía nacional se encuentra notablemente desarticulada, y enfrenta una gran escasez de divisas, un nivel de desempleo intolerable y una inversión gravemente deprimida. La puesta en marcha de la economía necesita una reactivación de la demanda, una activa generación y ahorro de divisas y la creación de oportunidades de inversión.
2. Las divisas constituyen un artículo estratégico, cuya disponibilidad y cotización influyen en forma decisiva sobre el funcionamiento de la economía nacional; ello comprende el nivel de actividad económica, el grado de autonomía frente al exterior, la estructura de la producción y la estabilidad de los precios internos.
3. Que la proliferación de diversas fuentes de la inestabilidad en los mercados internacionales (de bienes, servicios, capitales y tecnología) ha puesto nuevamente en actualidad el tema de los mecanismos que regulan su transmisión hacia la economía nacional.
4. Que los mercados internacionales no constituyen un dato inmutable para los países en desarrollo por pequeños que éstos sean. En combinación con otras naciones pequeñas pueden realizar acciones conjuntas de intercambio comercial, acuerdos de producción y complementación, proyectos de desarrollo tecnológico y cultural, etcétera.
5. Que la inserción eficiente a la economía mundial debe contemplar, también la vinculación con el mercado interno para homogeneizar la estructura social.

A medida que se analizan los diversos modelos de desarrollo resulta más evidente que *los modelos analíticos con los cuales han trabajado los teóricos del subdesarrollo, tales como los de "desarrollo hacia fuera" y el de "sustitución de importaciones", son de reducido alcance interpretativo. Quizás una de las limitaciones más graves que se pueden culpar a esos modelos sea que fueran contruidos sin un conocimiento adecuado de las estructuras económicas internas, particularmente las agrarias.*¹³

¹³ *Op. cit.*, p. 27, cursivas nuestras.

En ese sentido, se puede decir que las economías pobre requieren no sólo de una importante asistencia técnica y de ayuda financiera, que no pueden ser improvisados, sino que se requiere de acciones de política económica capaz de hacer compatibles los siguientes objetivos: *a)* asegura la expansión de la producción interna, *b)* crear empleos para la mano de obra en escala adecuada, *c)* mejorar progresivamente el nivel técnico; y *d)* asegurar la elevación del nivel de vida de toda población (pp. 48-49).

En suma, para entender el desarrollo económico es importante diferenciar entre heterogeneidad estructural y crecimiento y entre desarrollo y cambio estructural de todas las estructuras sociales.

En cuanto a la naturaleza del cambio estructural, es necesario distinguir entre el proceso de industrialización como proceso de crecimiento y el proceso de desarrollo que debe permitir mejorar el nivel de vida y la distribución de la riqueza entre los agentes económicos de menores ingresos.



El modelo mexicano de desarrollo: balance y alternativas

Héctor Guillén Romo*

Del desarrollo "hacia adentro" al desarrollo "hacia afuera"

El desarrollo "hacia adentro"

A partir de los años cuarenta, México siguió un modelo de "desarrollo hacia adentro" con el propósito de edificar un sector industrial para satisfacer las necesidades del mercado interno. El inicio de la política proteccionista mexicana puede situarse en 1947 cuando el gobierno mexicano comienza a establecer restricciones cuantitativas a las importaciones y a sustituir con tarifas *ad valorem* las específicas existentes (Cárdenas, 1999: 64; Bulmer-Thomas, 2000: cap. 9).

Aunque el FMI favorecía la política hacia el exterior como solución a los problemas de los países latinoamericanos la CEPAL defendía el desarrollo hacia adentro. Los argumentos en favor del desarrollo hacia adentro o de lo que se conoce como la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) pueden clasificarse en argumentos de orden externo y de orden interno (Cardoso y Helwege, 1993: 90-97; Guillaumont, 1985: 166-168).

Los argumentos de orden externo en favor de la ISI se basan en una crítica de la teoría estática de la especialización y de los efectos dinámicos esperados de las exportaciones. A este respecto se destacaba la inestabilidad de los precios de los productos primarios, el deterioro de los términos de intercambio de los países subdesarrollados y los déficits de la balanza de pagos. Entre los argumentos de orden interno en favor de la ISI se destacaban el desempleo, la industria naciente, la naturaleza dinámica de la dotación de recursos y la integración de la economía.

En México argumentos como los mencionados fueron utilizados durante la década de los cincuenta y de los sesenta para aumentar las tarifas arancelarias, extenderlas a un número cada vez mayor de bienes y finalmente sustituirlas por restricciones cuantitativas a la importación. Así, a medida que surgían empresas nacionales o multinacionales extranjeras dispuestas a producir los bienes importados se cerraban las fronteras para impedir la importación de dichos bienes. Los bienes de capital o los intermedios que no se producían internamente había posibilidades de adquirirlos en el exterior. En

* Universidad de París 8, Departamento de Economía y de Gestión.

estas condiciones, a principios de los setenta todos los bienes importables estaban sujetos a alguna barrera arancelaria o no arancelaria y la mayor parte estaba sujeta a controles cuantitativos.

Diversos estudios sobre la ISI mostraron que esta alcanzó más rápidamente el sector de bienes de consumo que el de bienes intermedios y este último más rápidamente que el de bienes de capital. De hecho, la sustitución de importaciones fue una fuente de crecimiento en algunos sectores de tecnología simple que requirieron mercados estrechos y que gozaron generalmente de una protección elevada. Una vez que estos sectores se "ocuparon" el crecimiento comenzó a enfrentar obstáculos como oportunamente lo hizo notar la literatura sobre el desarrollo incluyendo la misma CEPAL.¹ Se trataba de una industrialización limitada, superficial, sin que se establecieran vínculos hacia atrás.

La limitación de la sustitución a ciertos sectores o actividades situados generalmente al final de la cadena productiva sin que el proceso se prosiga hacia atrás, hace que la actividad industrial permanezca dependiente del exterior para su aprovisionamiento en bienes de capital y en bienes intermedios. Se produce más bien una sustitución entre importaciones de tipo diferente que sustitución de las importaciones. A final de cuentas, debido a la evolución de la estructura de la demanda, puede acontecer que el coeficiente global de importación no disminuya o incluso que aumente.

La dependencia que de lo anterior resulta no es inferior a la antigua. En efecto, la falta de divisas provocada por las dificultades de la balanza de pagos puede detener la producción o generar una subutilización del equipo (Nafinsa-CEPAL: 49; Ibarra, 1971: 164) de tal suerte que no sólo la oferta disminuya, sino que el empleo sea inestable y los costos de producción aumenten.

Los efectos del proteccionismo se hacen sentir sobre la estructura productiva, la estructura social, la distribución espacial de la población y las relaciones industriales:

- **Efectos sobre la estructura productiva.** La estructura productiva resulta generalmente de una cierta estructura de la protección que orienta la producción hacia los sectores protegidos. La utilización de restricciones cuantitativas acentuaba el papel de la protección en materia de asignación de recursos. Como señalan J. Bhagwati y A. Krueger (Bhagwati, 1978; Krueger, 1973) este papel difiere del de las tarifas, ya que en general las licencias de importación sólo son cedidas por el gobierno a los utilizadores reales y no pueden ser revendidas. Así, con el otorgamiento de licencias el gobierno decidía la estructura de la producción no sólo entre categoría de bienes sino entre productores. Entre los bienes se facilitó la importación de los que se consideraban esenciales y se puso un freno a las importaciones de

1 (Conceição Tavares, 1964; Prebisch, 1963; Little, Scitovsky y Scott, 1970). En el caso de México, la Nacional Financiera y la CEPAL fueron las primeras instituciones que llamaron la atención sobre el agotamiento de la primera fase de la sustitución de importaciones y las debilidades asociadas a la escasa integración vertical de los eslabonamientos industriales, sobre todo en la fabricación de bienes de capital, y a los rezagos en materia de productividad y competitividad internacional (Nafinsa- CEPAL, 1971).

bienes de consumo final.² Entre los productores el poder burocrático prefirió, mediando muchas veces la corrupción, a los mejor establecidos.

En este contexto, los efectos sobre la productividad de los recursos no se hacen esperar y se asiste a un hecho paradójico. En efecto, el argumento de la industria naciente señalaba que el objetivo de la protección era darle tiempo a la empresa para que adquiriera la experiencia necesaria para volverse competitiva y con el tiempo poder incluso exportar. Sin embargo, en muchos casos la restricción de la competencia generó el mantenimiento de rentas de situación provocando una menor productividad y un desperdicio de recursos. En este sentido, se ha considerado que el costo de la protección ha resultado menos de una mala asignación de recursos que de la ineficiencia resultante de los efectos de tranquilidad de la protección. En esta misma perspectiva, se piensa que el modelo ISI aplicado en México, implicó una pauta de crecimiento extensivo con una contribución declinante del crecimiento de la productividad total de los factores desde los años cuarenta hasta principio de los ochenta.³

La protección elevada de los bienes producidos para reemplazar las importaciones se acompañaban de una protección débil y en algunos casos negativa de las actividades de exportación. La relación de incitaciones relativas otorgadas a los dos tipos de actividad ilustra bien lo que se ha dado en llamar el sesgo contra la exportación.

La protección tal y como se practicó con tarifas y restricciones cuantitativas perjudicó a la exportación de diferentes maneras: los exportadores soportaron las consecuencias de los costos de producción más elevados en los sectores que competían con las importaciones, sufrieron un tipo de cambio real que se sobrevaluó, lenta pero continuamente entre 1955 y 1975 como respuesta a una inflación discreta, y que pudo mantenerse sobrevaluado precisamente por la protección. La penalización de las actividades exportadoras se constató en la agricultura.⁴ El tipo de cambio sobrevaluado redujo las ganancias de los exportadores

² La protección efectiva tarifaria en México a finales de los sesenta fue de 129.2% para los bienes de consumo no durable, 86.7% para los bienes de consumo durable, entre 67 y 58.8% para los bienes intermedios y entre 29.6 y 10.1% para los bienes de capital. Estos datos de protección efectiva miden, siguiendo la metodología de Balassa, la ventaja otorgada al productor nacional al considerar el precio al que pueden obtenerse los bienes intermedios importados. Para un nivel determinado de protección nominal, cuanto menor sea la protección de los insumos de una industria, mayor será la tasa efectiva de protección. Por el contrario, si los insumos de una industria están muy protegidos, la tasa efectiva de protección de la industria podría ser baja, aun cuando sea alta la protección nominal. (Balassa, 1971).

³ Según A. Solimano, entre 1940 y 1980 la economía mexicana tuvo una tasa promedio de crecimiento anual del PIB de 6.2% obtenida gracias a la contribución de la acumulación de los factores (4.6%) y, en menor medida al aumento de la productividad total de los factores (1.6%). (Solimano, 1998).

⁴ En la década de los sesenta la protección al sector primario se volvió negativa con tasas efectivas de -1.4% para la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca. Este resultado se explica por una menor protección nominal y un mayor costo de los insumos (sobre todo de los fertilizantes). (Balassa, 1983: cuadro 4).

de productos agrícolas y les dificultó la competencia con los importadores de alimentos baratos. Los efectos negativos sobre la agricultura se manifestaron en la estructura social.

- **Efectos sobre la estructura social.** La protección provocó una distorsión en los precios relativos que actuó directamente sobre la distribución. Su principal efecto perverso fue favorecer a las categorías urbanas que realizaban actividades protegidas en detrimento de las categorías rurales no protegidas y consumidoras de productos de sustitución más caros que los productos análogos de importación. A este respecto Little, Scitovsky y Scott subrayaron que el proteccionismo elevado provoca el deterioro de los términos de intercambio internos entre la agricultura y la industria. Este efecto favoreció el éxodo rural y desalentó la producción agrícola incluso la de exportación. Esto último se vio reforzado por la existencia, de un tipo de cambio sobrevaluado que hacía que a un precio dado en moneda extranjera de los productos agrícolas exportados correspondiera un menor precio en moneda nacional y, por lo tanto, un menor precio pagado al productor. Paralelamente, el precio en moneda nacional de los productos importados, consumidos en mayor proporción por las categorías urbanas fue inferior a lo que sería al tipo de cambio de "equilibrio". Además, la protección elevada favoreció a los beneficios con respecto a los salarios, asegurando una alta rentabilidad en los sectores protegidos. Por todo lo anterior, se puede afirmar que la protección tuvo por efecto aumentar la desigualdad del ingreso personal y en términos de participación factorial. De un coeficiente de Gini de alrededor de 0.52 en 1950 se pasa a 0.56 en 1970 (entre 1968 y 1977 la desigualdad disminuye como lo constata el coeficiente de Gini que se situó en 0.49 en 1977).⁵
- **Efectos sobre la distribución espacial de la población.** La protección engendró un modelo de desarrollo regional en torno a las megalópolis (Katz, 2000: 137-139). En la medida en que el modelo ISI implicaba una política de crecimiento industrial orientada hacia el interior en la que el mercado interno era el principal destino de la producción de las empresas del sector manufacturero, se incitó a las empresas industriales a instalarse en los grandes centros de consumo provocando un crecimiento rápido de las ciudades. Como las empresas que producían los bienes de consumo manufacturero se instalaron en las ciudades, las empresas productoras de bienes intermedios utilizados en la producción de bienes de consumo hicieron lo mismo, reforzando el crecimiento urbano. En razón de lo anterior, se observa simultáneamente en las ciudades un crecimiento importante de los servicios comerciales, financieros y educativos. Esto alimentó un flujo continuo y creciente de población proveniente de sectores como el agrícola y el minero que fueron penalizados por la protección otorgada al sector industrial. Además, en una economía proteccionista que

⁵ A título comparativo el coeficiente de Gini en Europa Occidental se sitúa entre 0.3 y 0.4. (Lustig y Székely, 1998: 583; Bulmer-Thomas, 2000: 565).

abastecía casi exclusivamente el mercado interno, el sistema de transporte se limitaba a unir las grandes ciudades para facilitar el abastecimiento de bienes intermedios destinados a la industria manufacturera y poder encaminar los bienes hacia otros centros de consumo. Claro está que la construcción de la infraestructura de transporte aumentaba el efecto de atracción de las grandes ciudades. Finalmente, como el costo unitario del transporte de bienes de consumo era relativamente elevado, las empresas tendían a instalarse cerca de los centros de consumo masivo, lo que aumentaba la concentración geográfica de la actividad económica.

- **Efectos sobre las relaciones industriales.** El modelo ISI generó en diferentes ámbitos territoriales (ciudad de México, Guadalajara, Puebla y Monterrey) una configuración productiva y de relaciones industriales calificada de cuasifordista: "producción en masa para consumo nacional, eslabonamientos productivos nacionales estables, un sistema de relaciones industriales con prerrogativas para el trabajo (negociación colectiva)" (Alegria, Carrillo y Estrada, 1997: 195). No se califica plenamente de fordismo, ya que este último en su estado puro reposa no sólo sobre una producción masiva sino también sobre salarios elevados que permitan crear una demanda correspondiente (Guillén Romo, 1988: 395-409).

Pero el modelo de industrialización sustitutiva, aunque constituyó el núcleo dinámico de la industrialización, no operó en forma pura. En 1965, con el fin del Programa de Braceros se introduce el Programa de Industrialización Fronteriza (Buitelaar, Padilla y Urrutia 1999: 39-40). Este programa implicaba una modificación marginal del modelo de industrialización hacia adentro, ya que impulsaba en la zona fronteriza una orientación hacia el mercado externo.⁶ Se mantenía el compromiso de proteger a las manufacturas contra la competencia internacional injertando en la ISI un nuevo conjunto de incentivos que hicieran posible la exportación de artículos manufacturados. En este sentido, la ISI coincide con lo que se ha denominado *la primera generación* de la industria maquiladora. Desde la introducción del Programa de Industrialización Fronteriza hasta los primeros años de la década de los ochenta, la industria maquiladora fue relativamente homogénea. Se constataba la presencia predominante de plantas pequeñas y medianas de capital estadounidense en actividades de ensamble tradicional desvinculadas productivamente de la industria nacional. El proceso productivo se limitaba al ensamble de partes provistas por la matriz extranjera. Los eslabonamientos productivos nacionales eran mínimos ante la incapacidad de los productores nacionales para competir con las importaciones en los mercados fronterizos por cuestiones de calidad y precio. Se utilizaba tecnología intensiva en el uso de mano de

⁶ "Ante la preeminencia del modelo sustitutivo de importaciones, la industria maquiladora de exportación aparecía como un fenómeno eminentemente periférico, tanto por la magnitud que representaba en el contexto mexicano como por la intención misma de la política gubernamental que lo apoyaba". (Alegria y otros. 1997 p 196).

obra, sobre todo femenina, con baja o nula calificación, en un contexto caracterizado por la ausencia de organizaciones sindicales efectivas. En dichas plantas ensambladoras privaba una mayor preocupación por los volúmenes de producción que por la calidad del producto. Se trataba de producir masivamente productos estandarizados para mercados donde la competencia se realiza en función del costo. Las actividades más usuales a las que se abocaron las maquiladoras de primera generación fueron la industria electrónica y la rama de la confección. La mayoría de las plantas maquiladoras de esta primera etapa se localizaron casi exclusivamente en la frontera norte (CEPAL, 1996).

El desarrollo de la industria maquiladora no fue la única desviación del modelo de industrialización sustitutiva. Los abundantes descubrimientos de petróleo durante los setenta fueron la base para un intento de reorientación del modelo de acumulación hacia una economía exportadora de petróleo. La economía mexicana se petrolizó en su estructura exportadora y en sus recursos fiscales con las consecuencias que todos conocemos.

En la época del modelo ISI, con la maquiladora y el petróleo como complementos, los resultados en materia de crecimiento fueron muy positivos. México creció a una tasa media anual cercana a 6.5% desde principios de los cincuenta hasta principios de los ochenta. Sin embargo, los frutos del crecimiento estuvieron muy desigualmente repartidos.⁷

Así, a principios de los ochenta la situación puede describirse de la siguiente manera: un modelo de industrialización sustitutiva dominante con todo su dispositivo proteccionista vigente, una industria maquiladora en gestación y una economía mexicana fuertemente petrolizada. Todo esto dentro de un sistema caracterizado por los neoliberales, según lo expresan Bourdieu y Wacquant (Bourdieu y Wacquant, 2000) como estatal, restrictivo, cerrado, rígido, petrificado, superado, arcaico, colectivista, artificial y autocrático. De cualquier manera, el modelo ISI formaba parte de un proyecto de autodeterminación nacional en materia económica, financiera, tecnológica y política, siguiendo los lineamientos del nacionalismo revolucionario, en un contexto de guerra fría y de bipolarización entre los Estados Unidos y la Unión Soviética.

El desarrollo "hacia afuera"

El modelo ISI fue exitoso, contrariamente a lo que a menudo afirman los neoliberales que lo consideran hoy una aberración y lo condenan. Probó su utilidad durante varias décadas protegiendo el de-

⁷ D. Felix y Van Ginneken estimaron un empeoramiento de la desigualdad del ingreso entre 1950 y 1975. Al comparar el coeficiente de Gini calculado por estos autores con el de los países desarrollados, A. Maddison concluye que durante la industrialización sustitutiva "México es un país de profunda desigualdad" (Maddison y asociados, 1993: 214).

sarrollo de una industria nacional y modernizando la economía mexicana. Dicho modelo modificó las ventajas comparativas en favor de las manufacturas y de las industrias inicialmente incipientes. Sin embargo, desde principios de los ochenta ese modelo simplemente se agotó. Con la crisis de 1982, cuyos orígenes analizamos en su momento (Guillén Romo, 1984), finalmente se terminó por comprender que la protección plagó la industria nacional de problemas de ineficiencia, altos costos y baja competitividad.

La crisis de 1982 condujo a una ruptura radical con el modelo ISI. En una primera etapa (1983-1985) se realiza únicamente una política ortodoxa de estabilización macroeconómica centrada en el control de los déficits y de la inflación. Pero a partir de 1985 se adopta, bajo la presión de la situación y del FMI, un Nuevo Modelo Económico (NME) orientado hacia el exterior. Un componente clave del NME fue la apertura comercial. Las tarifas aduanales disminuyen rápidamente. Las restricciones cuantitativas y las licencias de importación desaparecen. El proceso de apertura unilateral se completa con el ingreso de México al GATT en 1986 y un poco más tarde, en 1994, con la entrada en vigor del TLCAN. El grado de apertura mexicano, medido como la suma de exportaciones e importaciones en términos reales con relación al PIB, pasa de 28% en 1994 a 48% en el año 2002 (Blázquez y Santiso, 2003: 6). Se trata de implementar el proyecto neoliberal realizando no sólo la apertura comercial sino toda una serie de reformas "estructurales" (Guillén Romo, 1997) para facilitar "la evolución a una mayor integración a la economía mundial" (OCDE, 1996: 10). Para los reformadores neoliberales el objetivo era construir un sistema de mercado, libre, abierto, flexible, dinámico, novedoso, creciente, individualista, auténtico y democrático (Bourdieu y Wacquant, 2000).

En pocas palabras, se trataba de incorporarse al proceso de globalización abandonando el proyecto de nación asociado al ISI.

El lanzamiento del proyecto neoliberal en México se realiza en un momento en el que el mercado mundial plantea nuevos requisitos. Se trata de responder rápidamente a una demanda que exige la reducción de los plazos de espera en el mercado y darle mayor importancia a la calidad sin descuidar los costos. Se constata una mayor preocupación por la producción en lotes que por la producción en masa y por la innovación del producto más que por la fabricación de productos estandarizados. Las grandes empresas asumen tales exigencias transfiriéndolas a lo que se ha denominado como filiales maquiladoras de *segunda generación* (Buitelaar y otros, 1999: 50-52). En estas últimas se da un proceso de modernización productiva incorporando nuevas tecnologías, introduciendo nuevas formas de organización del trabajo, cambiando la administración de los recursos humanos y transformando las relaciones contractuales.

Estas maquiladoras de segunda generación, predominantes en la industria maquiladora desde principios de los ochenta, son principalmente extranjeras, sobre todo estadounidenses y en menor medida asiáticas. Operan, utilizando mano de obra con estudios secundarios, en la rama automotriz, electrónica y de la confección. Su integración con la industria nacional es baja aunque se comienza a recurrir a proveedores nacionales. Las plantas se orientan menos al ensamble y más a los procesos

de manufactura con un mayor nivel tecnológico. Este tipo de plantas siguen coexistiendo con la industria maquiladora tradicional imprimiéndole un perfil heterogéneo.

Pero lo más novedoso es que la reestructuración industrial en México se está constituyendo en dos espacios territoriales diferentes y, en alguna medida, con trayectorias de desarrollo independientes: el espacio territorial de la industria implantada durante la ISI en las zonas metropolitanas del centro de México y un nuevo espacio territorial en el norte del país (Alegría y otros, 1997). Se considera que se trata de dos trayectorias de industrialización diferentes que operan de manera paralela pero con distintos procesos y formas de organización social de la producción.

El primer eje de industrialización se constituye en los estados del centro de México históricamente asociados al modelo ISI pero sometidos a un intenso proceso de reestructuración resultado del NME. Dicha reestructuración provocó cambios radicales aunque manteniéndose en "la misma trayectoria: producción para el mercado nacional, pero bajo el modelo de apertura comercial y con orientaciones fuertes a la exportación; fortalecimientos de los eslabonamientos productivos nacionales de carácter competitivo, pero sustitución por insumos importados de aquellos que no cumplen con los requisitos de competitividad, debilitamiento de los sindicatos y de las prerrogativas del trabajo, pero mantenimiento de la negociación colectiva" (Alegría y otros, 1997: 195).

El segundo eje de industrialización calificado de norteño-fronterizo se constituye en los estados del norte gracias al crecimiento de la industria maquiladora y a nuevas actividades manufactureras exportadoras realizadas por empresas multinacionales. La reestructuración productiva agravó los antiguos desequilibrios regionales excluyendo aún más a los Estados del sur del país, que habían sido marginados de la modernización propiciada por el modelo ISI. Este segundo eje opera desde su inicio con otra lógica: sin organizaciones sindicales efectivas salvo en casos excepcionales, con eslabonamientos productivos prácticamente nulos y con mercados de trabajo locales que operan diferente, por ejemplo, con una utilización mayoritaria de mujeres.

El NME ha propiciado un cambio en la estructura productiva y en la estructura de las exportaciones. En el caso de la primera, el sector manufacturero de México ha ganado en importancia, pasando de representar el 17% del PIB en 1988 a 19% en 2002. Pero es sobre todo en la estructura de las exportaciones donde el cambio es radical. Las exportaciones petroleras que representaban en 1985, 70% del total de las exportaciones, caen a 9% en 2002 (Blázquez y Santiso, 2003: 6 y 11). Las exportaciones petroleras fueron sustituidas por exportaciones de productos manufacturados y no por otras materias primas como en el caso de otros países de América Latina. El éxito de México como exportador de productos industriales se inició en los ochenta y se confirmó en los noventa del siglo pasado.

Las cifras que presentamos a continuación permiten apreciar el éxito de México como exportador de productos manufacturados durante la década de los ochenta. En términos de valor corriente, las exportaciones manufactureras mexicanas aumentaron considerablemente. Estas pasan de 1868 millones de dólares en 1980 a 11567 millones en 1990. Para el conjunto de América Latina las expor-

taciones manufactureras pasan de 15 015 millones de dólares en 1980 a 38 330 en 1990. Como vemos, México participo con 41% del aumento del valor de las exportaciones manufactureras latinoamericanas en la década de los ochenta (Weeks, 1997: 333).

La tasa de crecimiento anual de las exportaciones manufactureras a precios constantes en América Latina pasa de 10.8% en la década de los setenta a 6.7% en la década de los ochenta. México evoluciona a contracorriente de esta tendencia global para América Latina. De 4.2% de crecimiento anual de las exportaciones manufactureras mexicanas en la década de los setenta se pasa a 13.2% en la década de los ochenta (Weeks, *op. cit.*, cuadro 3: 336).

Finalmente, en tanto que las exportaciones manufactureras de América Latina como porcentaje del total de exportaciones pasan de 17.9% en 1980 a 33.1% en 1990, para México en los mismos años se da un cambio de 12.1% a 43.3% (Weeks, *op. cit.*, cuadro 4: 337).

Es importante preguntarse en que ramas tuvo éxito el esfuerzo exportador de la manufactura mexicana constatado en los ochenta. A este respecto se ha señalado (Ros, 1996) que las tendencias del patrón comercial y de la estructura industrial constituyeron, salvo algunas excepciones, una extrapolación del pasado. Como al final del periodo sustitutivo, se constataba la importancia de los bienes intermedios pesados, de los bienes de consumo durable y de los bienes de capital. Para aquellos que esperaban, siguiendo la lógica ortodoxa de la teoría de la especialización en función de las dotaciones productivas, una reorientación de las exportaciones hacia los bienes tradicionales con uso intensivo de mano de obra y recursos naturales el resultado fue decepcionante. El auge de las exportaciones se realizó justamente en las industrias manufactureras con uso intensivo de capital que se desarrollaron durante la ISI. Un tipo de cambio subvaluado y las reformas comerciales de mediados de los ochenta cayeron en un terreno fértil preparado por la ISI. En este sentido se puede considerar que la notable actuación de las exportaciones manufactureras en los ochentas constituye "un legado del periodo de sustitución de importaciones y subraya su éxito de manera muy real: a pesar de sus costos produjo un cambio irreversible en la estructura de ventajas comparativas de la economía" (Ros, 1996: 164).

Los datos de la década de los noventa confirman el éxito exportador de México (Mortimore y Peres, 2001). El Índice de Especialización Tecnológica (IET) de México pasa de 0.650 en 1985, año de la apertura a 1.582 en 1998.⁸ Esta última cifra es muy superior a la de los países del Mercosur (0.343), a la del conjunto de América Latina (0.526) y de China (0.534) y similar a la de República de Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán (1.508) (Mortimore y Peres, 2001: cuadro 3, p. 41).

⁸ EL IET es la relación entre la cuota de mercado de un país o grupo de países en sectores de alta y mediana tecnología y su cuota en los de baja tecnología. Un valor superior a uno indica que la cuota de mercado de un país o grupo de países en sectores de alta y mediana tecnología es mayor que su cuota en sectores de baja tecnología. Un aumento del IET en el tiempo indica un movimiento hacia cuotas de mercado relativamente mayores en mercados de alta y mediana tecnología. (Mortimore y Peres. 2001: 41).

Entre los países de América Latina y el Caribe, México es el que más aumentó su cuota en el mercado mundial pasando de 1.55 en 1985 a 2.24 en 1998 (Mortimore y Peres, 2001: cuadro 4, p. 42).

Si se agrupa México y el Caribe por un lado y América del Sur por el otro, se constata un contraste marcado en su desempeño comercial y en su competitividad internacional. En tanto que México y la cuenca del Caribe aumentan su participación en el mercado internacional de 2.1 a 2.8% entre 1985 y 1998, lo contrario acontece en América del Sur donde dicha participación baja de 3.3 a 2.8% en esos mismos años (*idem*: 42). Mientras que América del Sur aumenta su participación en sectores poco dinámicos en el comercio mundial (recursos naturales y manufacturas basadas en recursos naturales), México y la cuenca del Caribe se especializan en manufacturas no basadas en recursos naturales y con un desempeño muy dinámico en el comercio mundial como es el caso de la industria automotriz, la electrónica y la de confección de prendas de vestir. Se trata, sobre todo, de exportaciones manufactureras ensambladas fundamentalmente por filiales de empresas multinacionales para el mercado estadounidense, en el cuadro de los sistemas internacionales de producción integrada. En estas condiciones, México y la cuenca del Caribe hacen depender su crecimiento cada vez más de su integración a cadenas productivas globalizadas.

No obstante todos estos logros indudables, el NME ha sido incapaz de generar un crecimiento similar al del modelo ISI en el periodo 1950-1980. En efecto, la tasa de crecimiento del PIB entre 1990 y 2000 fue de 3.1% promedio anual, lo que representa menos de 50% de la tasa promedio anual constatada entre 1950 y 1980 (Villarreal y Ramos de Villarreal, 2002: 276). Esta incapacidad de alcanzar la tasa de crecimiento histórica resulta de una serie de características del modelo industrial exportador que analizamos a continuación.

Los límites del "desarrollo hacia afuera"

Tres hechos caracterizan el NME impulsado en México: su desarticulación, su concentración y su baja aportación tributaria (Villarreal y Ramos de Villarreal, 2002: 19-21 y 241-250):

1. La desarticulación de los eslabonamientos productivos. El modelo secundario exportador ha mostrado un gran dinamismo al hacer que las exportaciones pasaran de 27 mil millones de dólares en 1990 a 166 mil millones de dólares en 2000. Este impresionante dinamismo se acompañó de un proceso de "sustitución de exportaciones" que llevó a las exportaciones manufactureras a representar cerca de 90% del total (145 mil millones de dólares) desplazando a los bienes primarios y petroleros. Sin embargo, el modelo secundario exportador a pesar de ser dinámico tiene un bajo poder de arrastre interno. Para el año 2000 del total de mercancías exportadas (166 mil millones de dólares), 66% (110 mil millones de dólares) son importaciones y sólo 56 mil millones de dólares representan productos y componentes nacionales. Dos hechos explican este fenómeno: la industria maquiladora realiza cerca de

50% de las exportaciones totales (80 mil millones de dólares) y 55% de las exportaciones de manufacturas. De esos 80 mil millones de dólares, 62 mil millones corresponden a partes y componentes importados, por lo que la aportación neta de la maquila es de sólo 18 mil millones de dólares, sobre todo mano de obra, ya que los insumos nacionales representan menos de 3%. Por otra parte, las exportaciones manufactureras de la industria no maquiladora representaron 66 mil millones de dólares pero tienen un fuerte contenido importado debido a la desarticulación de las cadenas productivas resultante de una errónea política de apreciación cambiaria con respecto al dólar y de la ausencia de política industrial (Banco de México, 2001: 204, cuadro A 56).

2. La concentración de las ventas externas. Trescientas grandes empresas realizan 95% de las exportaciones de las empresas no maquiladoras. Una parte importante de estas ventas corresponde al intercambio integrado dentro de redes globalizadas de producción o comercio o a transacciones intra sectoriales o intra corporaciones. Esto ha posibilitado que las grandes empresas se consoliden fortaleciendo su capacidad competitiva y su penetración en los mercados internacionales. Por el contrario, la pequeña y la mediana empresa se han visto marginadas del proceso de exportación. En efecto, el tránsito del proteccionismo al libre cambio se realizó abruptamente colocando en una situación delicada a muchas pequeñas y medianas empresas sobre todo en la rama de textiles, juguetes y alimentos. Se eliminó el excesivo proteccionismo sin darles a las pequeñas y medianas empresas las condiciones para resistir a la competencia externa, ya que se optó por la apreciación cambiaria y por una política industrial pasiva. La ausencia de crédito para la pequeña y mediana empresa no ha hecho más que agrandar las dificultades iniciales resultantes de una exposición repentina a la competencia externa (Ibarra, 1999). Por otra parte, México concentra su comercio exterior con los Estados Unidos con cuyo mercado realizamos cerca del 90% de nuestras exportaciones e importaciones. El crecimiento mexicano depende cada vez más de su integración a cadenas productivas estadounidenses globalizadas con lo que nos volvemos fuertemente dependientes del ciclo de la economía americana, como lo demostró la recesión de 2001 que se transmitió a nuestro país.⁹ La fuerte integración de la economía mexicana a la estadounidense se confirma al observar la perfecta integración de la evolución del crecimiento de la producción industrial de los Estados Unidos y del PIB mexicano (Blázquez y Santiso, *op. cit.*: 11).

⁹ En efecto, en 2001 la economía mexicana se estancó con un crecimiento del PIB de 0.1%, marcando un fuerte contraste con el desempeño del año anterior, 7%. La desaceleración económica de los Estados Unidos provocó una notable pérdida de dinamismo productivo (CEPAL, 2001: 83).

3. La baja participación tributaria. El crecimiento jalado por las exportaciones¹⁰ tiene una incidencia negativa a nivel tributario. En efecto, las exportaciones no pagan el impuesto al valor agregado por lo que no se generan ingresos tributarios con este estilo de crecimiento. Además, las importaciones de maquila están exentas de aranceles y el resto paga aranceles muy bajos. Así, el crecimiento jalado por el exterior aunque es dinámico no permite elevar el coeficiente tributario. En estas condiciones, no es de extrañar que México tenga una de las más bajas cargas tributarias del mundo¹¹ con consecuencias negativas en la formación de capital humano y físico.

La baja recaudación impositiva vuelve al sector público fuertemente dependiente de otras formas de financiamiento entre las cuales destaca los ingresos de Pemex. Dichos ingresos y otras fuentes diversas aportaron 5.1% del PIB a los ingresos públicos en 2001. De hecho el petróleo aportó aproximadamente 26% de los ingresos públicos en el periodo 1999-2001. Si bien la dependencia petrolera se redujo en términos de la estructura exportadora esta continua vigente en términos fiscales provocando la volatilidad de los ingresos públicos como resultado de la volatilidad del precio del petróleo (Blázquez y Santiso, 2003: 15).

En pocas palabras, una liberalización comercial brusca y no selectiva, una sobrevaluación cambiaria cercana a 30% y una ausencia de política industrial generaron una desprotección neta de la planta productiva nacional.

El sesgo antiexportador del modelo ISI es reemplazado por el sesgo proimportador del modelo secundario exportador. Bajo el NME se constata una des sustitución de importaciones y un aumento de la elasticidad ingreso de las importaciones. Ambos hechos jugaron un papel central en el aumento del déficit comercial que estuvo en el corazón de la crisis financiera de 1994-1995. En los primeros años del presente siglo se confirma la tendencia estructural al alza del déficit del sector manufacturero no maquilador compensado parcialmente con los excedentes de la industria maquiladora y del petróleo.

En estas condiciones, a pesar del éxito exportador del NME los problemas estructurales de la economía mexicana persisten: un crecimiento lento, un bajo coeficiente de inversión, una baja carga tributaria, un alto endeudamiento interno y externo del sector público¹² y un empeoramiento de la

¹⁰ En 1999, cerca de 50% de la tasa de crecimiento del PIB real (3.7%) se explica por la demanda externa o exportaciones netas (1.8%). (Villarreal y Ramos de Villarreal. 2002: 243).

¹¹ Los ingresos tributarios de México, dejando de lado los correspondientes al petróleo, representan menos de 10% del PIB, una proporción deficiente en términos de los estándares internacionales, comparable a la de Haití y cerca de la mitad de la de Rusia (Giugale, Lafourcade y Nguyen, 2000: 27).

¹² La deuda total neta del sector público representaba según la definición clásica sólo 23% del PIB en diciembre 2001. Sin embargo, si se considera la deuda del IPAB (rescate del sistema bancario), la del Farac (rescate carretero), la de varios fideicomisos y la de los Pidiregas (infraestructura eléctrica financiada con capital privado) la deuda pública total pasa a representar 40.1% del PIB. Si además se toma en cuenta la privatización del sistema de pensiones que esta implicando

distribución del ingreso.¹³ En materia de evolución de la pobreza los resultados no son muy halagadores. A este respecto dos expertos en el tema señalan que "la evolución de la pobreza en México muestra un signo desalentador: en 2000 los niveles de ésta son los mismos que había hace más de treinta años. Los logros alcanzados durante el periodo de sustitución de importaciones han sido devastados por las innumerables crisis sufridas desde inicios de los ochenta" (Damián y Boltvinik, 2003: 531). Aunado a esto, con el paso del modelo ISI al NME se ha modificado, no siempre en el buen sentido, el papel de México en la economía mundial.

El lugar de México en la economía mundial

La participación de México en los intercambios corrientes mundiales ha mejorado entre 1967 y 1996. A nivel de los ingresos su participación pasa de 0.8% en 1967 a 1.0% en 1996. A nivel de los gastos se pasa de 1 a 1.5% en esos mismos años (Lafay, Herzog, Freudenberg y Ünal-Kesenci, 1999: 88, cuadro 2.5).

Para cada país se puede calcular el grado de apertura como la relación entre el promedio de sus ingresos y gastos corrientes y su producto interno bruto. El cálculo se efectúa tomando como denominador el PIB medido en paridad del poder de compra (PPC) expresado en dólares corrientes. Así, se obtiene el grado *real* de apertura que para México evoluciona de la siguiente manera: 5.8% en 1967, 5.5% en 1973, 10.2% en 1980, 9.1% en 1986, 12.5% en 1991 y 18.4% en 1996. El alza del grado de apertura manifiesta una integración creciente de la economía mexicana a los intercambios internacionales, aunque el grado de apertura es inferior al grado de apertura mundial promedio (27.3%) y al de nuestros socios en el TLCAN (Canadá 48% y los Estados Unidos 19.2%) (Lafay y otros, 1999: 91 cuadro 2.6b).

La distribución geográfica de las exportaciones de mercancías a nivel mundial muestra el dinamismo de las exportaciones mexicanas. En 1967, las exportaciones mexicanas representaban 0.6% de las exportaciones mundiales de mercancías. Dichas exportaciones pasan a representar 0.9% en 1980,

un costoso proceso de transición para el erario público los pasivos del sector público se cifran en 120% del PIB (Blázquez y Santiso, 2003: 15).

¹³ Las cifras de la distribución factorial del ingreso en la economía mexicana muestran una disminución de la participación del trabajo en el ingreso entre 1983 y 1999. Por el contrario, la participación del capital aumenta entre esos mismos años. Además, las cifras del INEGI referentes al ingreso corriente de las familias mexicanas muestran una tendencia al empeoramiento al pasar del modelo ISI al NME. En efecto, entre 1977 y 1984, todos los sectores de la población mejoraron su participación en el ingreso, con la excepción de 10% de la población más pudiente. Por el contrario, entre 1984 y 1994 la situación se invierte. Todos los sectores de la población sufren una disminución en su participación en el ingreso, con la excepción de 10% más pudiente que la incrementa en más de 17%. (Samuelson, Nordhaus, Dieck y Salazar, 1999: 122-123).

1.1% en 1986, 1.2% en 1991 y 1.8% en 1996. Este último porcentaje ubica a nuestro país en el lugar 16 entre los exportadores mundiales (Lafay y otros, 1999: 118, cuadro 2.13).

La distribución geográfica de las importaciones a nivel mundial muestra también la fuerte integración de México al comercio mundial. En efecto, en 1967 México realizaba 0.9% de las importaciones mundiales de mercancías, cifra que aumenta a 1.1% en 1980, a 1.4% en 1991 y a 1.5% en 1996 (Lafay y otros, 1999: 121, cuadro 2.14).

La participación más activa de México en el comercio mundial se ha visto acompañada de otras tendencias menos alentadoras.

A este respecto, la primera constatación es el aumento de la participación de México en la estructura de la población mundial: de representar 1.3% en 1960 se pasa a 1.5% en 1980 y a 1.6% en 1996. Este último porcentaje corresponde a 95.5 millones de mexicanos de una población mundial evaluada en 5 771.8 millones (Lafay y otros, *op. cit.*: 14, cuadro 1.1).

La segunda constatación es una disminución de la participación de México en la estructura de la producción mundial. De representar 1.7% de la producción mundial en 1960, se pasa a 2.1% en 1973 y a 2.5% en 1980 en el ocaso del modelo ISI. A partir de ahí, con la instauración del NME la disminución comienza: 2.3% en 1983, 2.3% en 1991 y 2.2% en 1996 (Lafay y otros, *op. cit.*: 20, cuadro 1.2).

Por lo que toca a la repartición geográfica del ingreso mundial la situación de México tampoco ha mejorado. En el año de 1996, el PIB mexicano era de 326 mil millones de dólares, lo que representaba 1.1% de un PIB mundial evaluado en 29 334 mil millones de dólares. Si bien en 1960, el PIB mexicano representaba un porcentaje aun menor del PIB mundial, 1.0%, posteriormente mejora pasando a representar 1.3% en 1973 y 1.8% en 1980, un poco antes del abandono del modelo ISI. A partir de ahí, se opera con el NME una neta regresión que sitúa el PIB mexicano en 0.9% del PIB mundial en 1986, aumentando a 1.4% en 1991 para volver a caer a 1.1% en 1996 (Lafay y otros, *op. cit.*: 32, cuadro 1.4).

Como sabemos, dividiendo la producción real por la población se obtiene el producto real por habitante que como una primera aproximación puede considerarse como un indicador del nivel de desarrollo del país. Para 1996 este se evalúa en 7 103 dólares frente a una media mundial de 5 543 dólares, lo que lo sitúa en 128, la base 100 siendo la media mundial del año. Realizando el mismo ejercicio, se obtiene 132 en 1960, 139 en 1973 y 162 en 1980. De ahí comienza con el abandono del modelo ISI y la instauración del NME una fuerte regresión del nivel de desarrollo de nuestro país relativamente a la media mundial: 141 en 1986, 141 en 1991 y 128 en 1996 (Lafay y otros, *op. cit.*: 24, cuadro 1.3).

A fin de cuentas con el abandono de la industrialización sustitutiva de importaciones y la instauración del nuevo modelo económico, México se encuentra en una situación en la cual dispone de una mayor parte de la población mundial, ha disminuido su participación en la estructura de la producción mundial y en la del ingreso mundial, sufriendo al mismo tiempo una regresión en términos de su nivel de desarrollo relativo a nivel mundial. Un balance del cual no deberían enorgullecerse los promotores del neoliberalismo mexicano.

Hacia una política económica y social alternativa

En los años ochenta, se impone la idea de que el mercado constituye el modo de organización más eficaz de la vida económica. Esta idea parece avalada en la realidad con el derrumbe de la Unión Soviética. Cada vez se ponía más en duda la capacidad del Estado para alcanzar el bienestar general y prácticamente todo mundo cuestionaba su eficacia. Sorpresivamente, en los años noventa comienza a brotar un renacimiento de las críticas al mercado y al capitalismo o al menos a algunas de sus formas (teoría del crecimiento endógeno, nuevo keynesianismo de la información imperfecta, nuevo institucionalismo, neoestructuralismo). Se comienza a hablar de un posible regreso del Estado aunque no se trate del mismo Estado que el de hace treinta años.

Sin olvidar este nuevo contexto favorable a nuevas formas de intervención del Estado, hay que recordar que Ernest Mandel en uno de sus últimos escritos (Mandel, 1995: 72) señaló que existe un mito sustentado por la totalidad de la burguesía, pero que también tiene su influencia entre las clases populares. Se trata de la idea según la cual en el mundo actual sólo hay dos políticas económicas posibles.

Por un lado, tendríamos la vieja política de orientación burocrática en la cual el Estado decide todo de manera despótica a través de unas cuantas personas que conforman el buró político. Por otro lado, tendríamos como única alternativa la economía de mercado. De hecho, se considera que no existiría otro camino.

Si nos fijamos bien, el mito a que hace referencia Mandel no es nada más que una reedición de una vieja idea sostenida por Hayek en *El camino de la servidumbre*. En efecto, para este importante teórico del neoliberalismo siempre hay que tener presente el riesgo totalitario. Controlar los ingresos, es decidir el lugar social de cada uno y reducir su libertad de acción, es instaurar el control por los dirigentes de toda la vida social. "La interdependencia de todos los fenómenos económicos no permite detener la planeación en el punto deseado. Una vez el libre juego del mercado alterado, el dirigente del plan será llevado a extender un control hasta abarcarlo todo".

El intervencionismo constituye un auténtico engranaje. Para Hayek, hay que escoger "entre la sumisión a las fuerzas impersonales y en apariencia irracionales del mercado y la institución de un poder arbitrario" (Hayek, 1985: 80). La intervención de un planificador es económicamente ineficaz y políticamente destructora; luego entonces nefasta. Lo primero es así ya que la definición de un objetivo es ilusoria tomando en cuenta que las acciones humanas tienen consecuencias imprevistas.¹⁴

¹⁴ Para Hayek, la consideración de las consecuencias no previstas de las acciones constituye una de las intuiciones más perspicaces de la teoría social. Tratando de verificar la profundidad de esta idea hayekiana, el también premio Nobel de economía Amartya Sen da dos ejemplos: "Salgo de mi casa una mañana para dejar una carta en el correo. Una persona me ve. No era mi intención que alguien me viera en la calle (sólo salí a dejar mi carta); sin embargo, fue uno de los resultados de mi salida matinal, una consecuencia no intencional de mi acción. Tomemos otro ejemplo: la presencia de una numerosa asistencia en un salón tiende a aumentar la temperatura, factor importante, cuando una fiesta se desarrolla en este salón. Ninguno de los participantes tenía la intención de sobrecalentar el salón, pero todos juntos

Además, al perturbar el funcionamiento del mercado el planificador priva a los individuos del único saber al que pueden acceder. Finalmente, no habrá nunca consenso sobre el objetivo. ¿Qué se debe entender, por ejemplo, por justicia social? Para Hayek, la justicia social es un concepto vergonzoso. La intervención de un planificador es destructora de las libertades. Una vez que se acepta la intervención del Estado, hace notar Hayek, ésta no tiene límites. No hay razón para contentarse con algunas medidas susceptibles de reducir la pobreza. Los grupos de presión van a entrar en acción. Se trata de la democracia de las negociaciones y del regateo que consagra el paso de los egoísmos individuales e inofensivos regulados por el mercado a los egoísmos perniciosos de los grupos. El debate entre el Estado y el mercado no debe conducir a ningún compromiso. Entre el plan y el mercado no hay una vía intermedia.¹⁵

Es justamente este tipo de planteamiento extremista que se debe rechazar demostrando que es posible plantear y, bajo ciertas circunstancias, aplicar una política alternativa. La gravedad de la situación actual requiere escapar a este falso dilema entre orden espontáneo del mercado o planificación. Sin embargo, la definición de una política económica alternativa¹⁶ requiere situarse fuera del contexto teórico propuesto por los economistas ortodoxos¹⁷ neoliberales cuyas ideas son aceptadas e impuestas a la mayoría en casi todos los países del mundo. La teoría dominante neoliberal, domina no sólo entre los economistas sino en el conjunto de la sociedad: todos nosotros lo sepamos o no, lo queramos o no, nos hemos impregnado de los fundamentos y de las afirmaciones de esta teoría por la simple razón de que la repetición incesante de estas afirmaciones en el radio, la televisión y los periódicos termina por otorgarles el estatuto de verdad. (Mouchot, 2003: 1017). El planteamiento de una política alternativa requiere situarse en un contexto heterodoxo como el planteado por Keynes, Marx, Schumpeter o incluso Kalecki. Más allá de sus diferencias, que son muchas, varios hechos los unifican en un cuerpo heterodoxo (Combemale, 1995).

- La búsqueda problemática de otra metodología. En efecto, los conceptos usados por los heterodoxos son en muchas ocasiones renuentes a la metodología lógico –deductiva y a la formalización. Tal es el caso de las contradicciones de Marx, de la incertidumbre no probabilizable de Keynes o de la innovación de Schumpeter. ¿Cómo modelizar el cambio

crearon esta consecuencia". Con un tono de sorna, Sen comenta que considerar que "Entre las consecuencias de una acción muchas son inesperadas constituye un juicio de orden general no muy profundo. A pesar de toda la admiración que tengo por Hayek y sus ideas... confieso que esta modesta conclusión no me parece un monumento del pensamiento". (Sen, 2000: 256).

¹⁵ Guillén Romo, 2000.

¹⁶ Es evidente que no existe una política alternativa única, cada país debe elegir la opción que mejor se adapte a sus circunstancias y a su población.

¹⁷ Estamos conscientes de que las nociones ortodoxia y heterodoxia hay que situarlas en el tiempo. No cabe duda que la heterodoxia de hoy puede volverse la ortodoxia de mañana.

social, los conflictos, el tiempo irreversible? En este sentido el enfoque heterodoxo es radicalmente opuesto a la ortodoxia neoclásica a la Malinvaud que no se preocupa de los determinantes históricos y sociales del crecimiento y del desarrollo económico sino únicamente de los factores que se pueden poner en ecuaciones (Caillé, 2003: 983).

- La contextualización social de las actividades económicas. Los heterodoxos no se dan como punto de partida individuos indiferenciados sino relaciones sociales determinantes entre capitalistas y asalariados, empresarios y banqueros, empresarios y rentistas, acreedores y deudores, por ejemplo, o agentes diferenciados por su función: empresas que producen, bancos que financian, familias que consumen, etc. Aparecen así, relaciones de poder, lo cual es coherente con una visión jerarquizada de las relaciones entre los agentes: las familias dependen de las empresas para obtener un ingreso pero las empresas dependen de los bancos para obtener financiamiento.
- Una representación diferente de la economía. En el enfoque ortodoxo la regulación es interna, es decir, inmanente al sistema, nace de una interacción libre entre actores libres. El orden espontáneo que surge es el mejor que pueda concebirse, incluso si comporta ciertas características deplorables como la desigualdad que no habría que intentar superar ya que se corre el riesgo de caer en un orden inferior. En pocas palabras, la economía pura de mercado sería el arquetipo de un mundo ideal. Esta visión del mundo se asocia frecuentemente al paradigma walrasiano y a su expresión más acabada, la teoría del equilibrio general competitivo (Arrow y Debreu).¹⁸ En el enfoque heterodoxo la regulación es externa. Los heterodoxos (Keynes, Marx, Schumpeter) no creen en la autoregulación gracias al mercado. El mercado librado a sí mismo podría producir si no el caos al menos fluctuaciones tan costosas para la sociedad que esta podría estar tentada por cambiar de sistema. El buen funcionamiento de la economía de mercado no puede concebirse sin la intervención de un agente exterior: el político. El papel del Estado es fundamental. El orden económico y social resulta de una interrelación entre decisiones individuales y colectivas.¹⁹
- Para los heterodoxos, la moneda de crédito es endógena. Es creada por los bancos en contrapartida de créditos acordados. Esta actividad es esencial para financiar la acumulación am-

¹⁸ Para Jean-Paul Fitoussi sería un error pensar que esta concepción resulta de manera subrepticia del formalismo de la teoría del equilibrio general. Muy por el contrario, esta última al establecer de manera rigurosa las condiciones de un cierto resultado, limita considerablemente el alcance e incluso contradice el significado: algunas condiciones son tan exigentes que sólo pueden satisfacerse gracias a un actor colectivo. Es más bien la visión de Hayek (que no es ni formalizada ni ajena a la historia y las instituciones) la que habría que asociar al paradigma de la regulación interna (Fitoussi, 2001: 41).

¹⁹ El paradigma de la regulación externa se asocia sobre todo a la teoría keynesiana en todas sus variantes. Sin embargo, muchos autores considerados como neoclásicos participaron en su elaboración. Tal es el caso de Arrow, Malinvaud, Samuelson, Solow, entre otros (Fitoussi, *op. cit.*: 42).

pliada en Marx, para financiar las empresas en Keynes y para financiar las innovaciones de los empresarios en Schumpeter. Así, la teoría heterodoxa es necesariamente una teoría de la moneda por al menos dos razones: la monetarización de las relaciones sociales delimita el campo de la economía (lo que es monetarizado se vuelve cuantificable, agregable, calculable) y la moneda es la única forma concebible de vínculo social en una economía descentralizada.

- Para los heterodoxos la incertidumbre es radical. "Simplemente, no sabemos", decía Keynes. De ahí la importancia de la moneda como vínculo entre el presente y el futuro, y el respeto de ciertas convenciones, como la que determina la tasa de interés, para evitar el caos en la economía.
- Finalmente, para los heterodoxos el tiempo es irreversible. Esto es contrario a la noción fundamental de equilibrio de los ortodoxos que hace referencia a un tiempo reversible, ya que en caso de una perturbación exógena se estudia el "regreso al equilibrio". En estas condiciones, los heterodoxos resuelven los problemas lo menos mal posible, uno tras otro, sin esperar encontrar instantáneamente una solución óptima. Además, los fenómenos se vuelven cumulativos con círculos viciosos o virtuosos.

En el enfoque heterodoxo, la fijación de precios toma en cuenta las estrategias oligopolíticas y los medios para implementarlas. De ahí la importancia acordada a la tasa de margen. Como ya dijimos, los agentes no son iguales. Los empresarios juegan un papel preponderante en la determinación de los precios. Por lo general, los salarios monetarios son fijados fuera del mercado sobre la base de una norma de poder de compra socialmente aceptada o impuesta a través de convenciones colectivas, pactadas entre organizaciones empresariales y sindicatos con la mediación del Estado. En este sentido, no se puede hablar de un mercado laboral donde las fuerzas de la oferta y la demanda concurren para fijar un precio. Por otra parte, el mercado de bienes determina el salario real dado que los precios, fijados por los empresarios, constituyen el deflactor de los salarios monetarios. El aumento de la tasa de inflación no es provocado entonces por un exceso de demanda sino por las condiciones en las cuales se determina la oferta. Basta que la tasa de margen deseada no corresponda con la realizada para que los precios, determinados por los empresarios, aumenten y el poder de compra de los asalariados baje. Así, en esta concepción heterodoxa de la economía, el conflicto distributivo juega un papel central en el ritmo de inflación y en la fijación de la tasa de acumulación. En efecto, la búsqueda de una cierta tasa de margen puede suscitar un cuestionamiento del nivel alcanzado por los salarios. La determinación de los precios por los oferentes conduce a una reducción del salario real compatible con la estrategia de inversión de los empresarios. Como ya sabemos, la reducción del salario real va a alimentar el conflicto distributivo.

De lo antes señalado se puede deducir que en el enfoque heterodoxo los precios son determinados más por el lado de la oferta que de la demanda. Las variables estratégicas son la tasa de inversión y los medios utilizados para alcanzarla. La variación de la tasa de inflación es un reflejo de la evolución del conflicto distributivo. Este enfoque que ofrece una explicación alternativa de la evolu-

ción de la inflación y de los salarios reales adolece de cuatro insuficiencias: es exclusivamente macroeconómico, no toma suficientemente en cuenta la intensidad del conflicto distributivo, no toma en cuenta el crecimiento de la productividad del trabajo, excluye la influencia de lo financiero en la determinación de la tasa de margen y en sus efectos sobre la inflación. La consideración de estas insuficiencias y su superación permiten ofrecer los lineamientos de una política económica alternativa que presentamos a continuación.

1. Como primer punto habría que abandonar una perspectiva excesivamente macroeconómica y poner más atención en la estructura de los precios relativos. Esta última se vio seriamente afectada por los procesos inflacionistas y en algunos casos hiperinflacionistas que conocieron algunos países latinoamericanos en los años ochenta y noventa. A este respecto, habría que distinguir dos tipos de acciones, una dirigida hacia el sector público y otra hacia el sector privado. Con respecto al sector público, el Estado debería evitar el rezago relativo de los precios parcialmente responsable de la deterioración del servicio público y de la obsolescencia de sus equipos. Se trataría de una política activa por parte del Estado, gracias a subsidios y ayudas diversas, para escalonar en el tiempo la recuperación del rezago, en lugar de un alineamiento brutal a los precios internacionales, con un costo social muy importante, como lo recomiendan los neoliberales. Con respecto al sector privado, el Estado debería otorgar subsidios temporales y selectivos que permitieran la recuperación de la inversión en algunos sectores, evitando la búsqueda de rentas y los comportamientos parasitarios. Este realineamiento de los precios relativos debe ser acompañado de una política industrial que favorezca la acumulación y la modernización en un contexto de acentuación de la competencia debido a la mundialización. Se trata de una política industrial con subsidios y estímulos a ramas con fuertes rezagos y deficiencias productivas, pero con altos efectos multiplicadores internos y fuerte potencial exportador. De cualquier manera, el otorgamiento de tales subsidios y estímulos debe ser condicionado al cumplimiento de metas de productividad, producción, empleo y generación o ahorro de divisas (Martínez, 1995).

Con el fin de darle más flexibilidad a la acción del Estado, en materia de política fiscal se debe abandonar el objetivo de mantener un presupuesto equilibrado que ha sido una auténtica obsesión en los últimos veinte años. No se trata de despreciar los equilibrios macroeconómicos básicos, ya que estos son una condición necesaria para el buen desempeño de la política económica y para fortalecer la autodeterminación de cualquier país en dificultad. Pero el logro de los equilibrios básicos se debe alcanzar de manera inteligente. A este respecto se puede pensar, por ejemplo, en "determinar las metas fiscales en función de la cuenta corriente de la balanza de pagos, o más precisamente de la cuenta corriente correspondiente a un alto nivel de utilización de los recursos de la economía... Ello puede implicar generar superávit fiscales en años en que el sector privado tenga fuertes déficit

financieros, de manera de mantener el crecimiento de los pasivos externos del país dentro de límites sostenibles. Y significa generar déficit fiscales en años en que el sector privado tenga superávit financieros" (Ros, 1995: 160-161).

2. El segundo punto relevante es que el enfoque heterodoxo no toma suficientemente en cuenta el conflicto distributivo. Como la literatura de la inflación inercial lo demostró, el conflicto distributivo es la principal fuente de inflación. En efecto, la hostilidad manifestada por una de las partes cuando la otra obtiene el nivel deseado de salario (o la tasa de margen) alimenta el conflicto distributivo. Mientras mayor sea la hostilidad, mayor será la inflación aunque los salarios reales bajen. Cuando el conflicto distributivo se paraliza, la tasa de inflación se puede volver regular o incluso puede bajar. Igualmente, cuando la tasa de margen disminuye, la tasa de inflación puede ser reducida. En estas condiciones, si se considera que el "acuerdo" distributivo lesiona a una de las partes, el nuevo reparto no será aceptado y el conflicto distributivo hará renacer rápidamente la inflación. La dificultad de encontrar una salida al conflicto proviene del hecho de que existiendo jerarquía entre los agentes, los trabajadores son fuertemente perjudicados por la inflación. Cuando la redistribución del ingreso se hace en detrimento del capital el riesgo de una fuga de capitales es grande. Frente a esta, por lo general son tomadas nuevas medidas económicas y la probabilidad de un deterioro, a cierto plazo, de la situación de aquellos a los que deberían de haber beneficiado las primeras medidas redistributivas es grande. Es este tipo de razonamiento el que realizan S. Edwards y R. Dornbusch cuando temerosos de los cambios insisten en los efectos perversos de las políticas sociales calificadas apresuradamente de "populistas" (Dornbusch y Edwards, 1990). Por el contrario, contra tal planteamiento aboga A. O. Hirschman (Hirschman, 1991). En efecto, para este especialista en economía del desarrollo existe un gran riesgo de que los objetivos últimos no sean alcanzados y de que la situación final empeore. Sin embargo, esta no es una razón para no intentar modificar la distribución del ingreso en favor de los más necesitados y creer que cualquier salida al conflicto distributivo se hará en detrimento de los asalariados. Muy por el contrario, otro tipo de salida puede ser buscada a condición de prever este tipo de reacciones y neutralizarlas. En este sentido, una política económica alternativa debe intentar modificar la distribución del ingreso en favor de los asalariados. En el caso de México como en el de muchos países subdesarrollados el problema no sólo es de producir más sino de repartir "mejor".²⁰ El dilema planteado entre la equidad y la eficiencia productiva es a menudo un falso pro-

²⁰ Estamos conscientes de la inexistencia de una teoría económica de la distribución óptima de las riquezas. Esta cuestión no puede ser resuelta sin remitirse al campo de los valores, lo que implica una visión del mundo, de la persona, de su lugar en el mundo y de las finalidades de su existencia. La problemática de los valores que no puede ser eludida se sitúa fuera de lo científicamente demostrable o refutable.

blema. En este sentido se debe prestar más atención a los proyectos igualitarios o redistributivos que incrementen la eficiencia productiva. No hay que olvidar que la persistencia de la desigualdad en la distribución de la riqueza puede perjudicar la eficiencia productiva (Bardhan, 1998).

El mecanismo tributario es fundamental para lograr la modificación de la distribución del ingreso a favor de los asalariados. Así, por ejemplo, se puede pensar en volver progresiva la carga tributaria y no en aumentar los impuestos al valor agregado dañando a los más débiles; en el caso de los impuestos al valor agregado habría que aumentar sólo el de los bienes suntuarios —gravar las ganancias especulativas— introducir un impuesto sobre el patrimonio y otro sobre las herencias —modular el pago de los impuestos en función del número de dependientes del individuo sujeto a imposición— combatir la enorme evasión fiscal. Todo esto le permitiría al Estado hacerse de recursos para hacer frente al gasto público y aumentar las ridículas pensiones de los derechohabientes de la seguridad social desarrollando esquemas diferentes a los de los Afores que permitan garantizar un ingreso mínimo a la población en edad avanzada que cuenta con bajos recursos. Además, se podrían idear mecanismos para cubrir a los pequeños productores rurales y a los trabajadores informales con los beneficios de la seguridad social. Finalmente, se podría pensar en crear un seguro contra el desempleo como existe en el primer mundo (Martínez, 1995: 453).

3. El tercer punto es la insuficiente consideración del problema de la productividad en el enfoque heterodoxo. Para beneficiarse con los progresos de la productividad registrados en los países desarrollados, tanto a nivel de nuevos equipos como de nuevos productos, los países subdesarrollados deben abrir ampliamente sus economías. El debate entre crecimiento inducido desde el interior (gracias a una redistribución del ingreso) y crecimiento inducido desde el exterior (gracias a un auge de las exportaciones) ha sido superado. Las mutaciones industriales actuales, el retraso sufrido por los países de América Latina durante la "década perdida" y la tendencia a la globalización fundamentan la necesidad de una apertura más importante. Dicho de otra manera, la superación de la crisis requiere tanto de una profundización del mercado interno, como de una modernización alentada por las señales que envía el mercado internacional, tanto a nivel de precios como de calidad de los productos, lo que implica una apertura más importante. No obstante, se trataría de una apertura externa selectiva y gradual, intentando proteger a las ramas líderes y estratégicas en el largo plazo y programando desgravaciones conocidas y sujetas a un calendario preciso. Todo esto, en la medida de lo posible, en el marco del respeto de nuestros compromisos ante la Organización Mundial del Comercio. No hay que olvidar que los países desarrollados se protegieron y se siguen protegiendo cuando se sienten amenazados por la competencia externa.

Con el fin de que la apertura externa no resulte perjudicial para ciertas ramas, empresas y trabajadores está debe ser acompañada por un fuerte activismo o intervencionismo estatal. En sectores como el agua, la energía eléctrica, el transporte y el gas el Estado deberá de una manera u otra desempeñar un papel preponderante. El Estado se encargaría de regular la apertura externa y la presencia del capital extranjero invitándolo a participar en las ramas no estratégicas; de impulsar políticas comerciales, cambiarias, crediticias, tecnológicas y educativas que conduzcan al fortalecimiento de una burguesía industrial autóctona. De cualquier manera, para evitar comportamientos parasitarios, la intervención indirecta del Estado (acceso a crédito barato, subsidios, proteccionismo, apoyos a la investigación) deberá ser temporal y selectiva. En ésta perspectiva, si se persiste en continuar en una economía abierta de mercado se deberá "poner el tipo de cambio al servicio de los sectores productivos, al servicio de la producción, el empleo y el crecimiento económico" (Ros, 1995: 160). De ninguna manera el tipo de cambio deberá ser, como en el pasado, un ancla nominal del sistema de precios.

4. El cuarto punto se refiere a la necesidad de analizar más ampliamente el sector financiero. A este respecto, no hay que olvidar que en América Latina los mercados financieros conocen una expansión considerable con una tendencia a que lo financiero se autonomice de lo productivo. Con el deterioro de la situación económica y el aumento de la inflación, las empresas se ven cada vez más obligadas a comprar bonos del Estado para protegerse de la inflación o incluso enriquecerse gracias a la especulación. En estas condiciones, cuando las empresas calculan su tasa de margen, toman en cuenta la necesidad de obtener una cierta suma de dinero para colocarla en los circuitos financieros más que en la inversión productiva. La autonomización del sector financiero con respecto al productivo tiene un costo: en lugar de permitir un aumento de la producción, acapara una parte creciente de los beneficios, con lo que la formación bruta de capital disminuye y el crecimiento se frena (Guillén Romo, 2005).

Frente a esta situación, en el marco de la política económica alternativa, el Estado debería encargarse de controlar el peso e influencia del capital-dinero de préstamo, tratando de evitar que los intereses devoren las ganancias de los industriales y, que por lo mismo, frenen la inversión productiva. Dentro de una lógica puramente keynesiana se requeriría desarrollar políticas e instituciones financieras que movilicen los recursos reales.

En este sentido, se requeriría de una política hacia la cuenta de capital de la balanza de pagos, con impuestos, restricciones o simplemente condiciones de estadía para el capital financiero como en el caso de Chile. El objetivo sería "aprovechar la transferencia de recursos del exterior que los flujos de capital generan evitando, al mismo tiempo, que se desarrolle una situación de alta vulnerabilidad financiera" (Ros, 1995: 161). Frente al derecho de los capitalistas financieros de hacer fructificar sus capitales se opone el derecho que tienen los pueblos de controlar los movimientos de capitales a través de sus fronteras.

La política económica alternativa debe ser acompañada de una política social alternativa. A este respecto, se deben rechazar los esquemas de caridad (como el Progresia) para mitigar los efectos pauperizantes de una economía regida por el orden espontáneo del mercado en condiciones de baja inversión y rápido crecimiento de la mano de obra. La política alternativa parte del principio de que la mejor manera de elevar el ingreso de las clases populares es el aumento del empleo²¹ y de los salarios reales, por un lado, y el nivel de preparación escolar y capacitación, por el otro, en un ambiente de protección social que cubra lo que François Perroux denomina los "costos del hombre". Recordemos que para este gran economista francés "la expresión "costos del hombre" designa prácticamente los costos prioritarios asumidos por un poder público (no necesariamente un Estado nacional) para hacer que todos los seres humanos beneficien de condiciones fundamentales para su vida" (Perroux, 1991: 435). En este sentido una política económica y social alternativa debe definir los objetivos prioritarios.

Antes que nada se trata de eliminar el hambre. Evitar que en México como en tantas otras regiones del mundo sobre todo, aunque no únicamente, subdesarrollado, el hambre continúe azotando a la humanidad. Para México, lograr la autosuficiencia alimentaria es un objetivo de la mayor prioridad. Se deben tomar medidas para promover la producción y la distribución de alimentos con calidad, además de impulsar la educación alimentaria y nutricional, aspectos esenciales para estimular prácticas sanas de alimentación. El segundo objetivo es dar vivienda con un mínimo de confort para todas las personas. Esto es una tarea titánica en México, ya que implica eliminar tugurios y las condiciones inhumanas en que vive gran parte de la población de las grandes ciudades mexicanas. La tercera prioridad es garantizar salud a todos de manera igual y sin pagar. No se puede excluir a nadie pues las consecuencias serían desastrosas para nuestro país. Nuevas epidemias están desarrollándose y pueden infectar a una buena parte de los mexicanos si no se toman medidas protectoras. La cuarta prioridad es la eliminación del analfabetismo. Esta es una precondition para todos los objetivos: no se puede resolver el problema complejo de la reorganización industrial y económica si la mayoría de los mexicanos no tienen un mínimo de acceso a la cultura.

En la nueva política social se debe plantear a la alimentación, la vivienda, la salud y la educación como derechos sociales de interés público que la sociedad asume como responsabilidad colectiva. Se trata de una política completamente diferente a la propuesta por el Banco Mundial (Giugale, Lafourcade y Nguyen, 2000).

En efecto, no se trata de una política de asistencia sino de una política de acceso a diversas prestaciones sociales características del Estado del bienestar. Se trata de políticas que deben tender a extenderse y a volverse universales. En esta perspectiva, la lucha contra la pobreza se concibe no

²¹ A este respecto el planteamiento de Stiglitz es elocuente: "tener un empleo debería ser un derecho fundamental de todo miembro de la sociedad que desee trabajar, y el gobierno tiene el deber fundamental de garantizar el cumplimiento de ese derecho. Todo gobierno que fracasa en esta tarea, que fracasa de manera lamentable, como suele suceder, debería perder su mandato" (Stiglitz, 2003).

como un simple medio de reparar los daños sufridos por los excluidos del mercado sino como un objetivo social y económico. Sólo así se logrará que México deje de ocupar el poco honorable lugar 55 en el *ranking* mundial del Indicador del Desarrollo Humano del PNUD, siendo superado en América Latina por Argentina (lugar 34), Uruguay (40), Costa Rica (42), Chile (43), Bahamas (49), Cuba (52) y Trinidad-Tobago (54). (PNUD, 2003: 150-152; Guillén Romo, 2005: cap. 9).

Frecuentemente las políticas económicas alternativas son atacadas por considerar que estas no respetan las restricciones macroeconómicas (Dornbusch y Edwards, 1990). Sin entrar aquí a una discusión de la validez teórica de la tesis de las finanzas equilibradas (Guillén Romo, 1990) se pueden señalar una serie de hechos que apuntan en el sentido de la existencia de recursos reales y financieros que podrían movilizarse para implementar una estrategia alternativa. En efecto, existen tres principales fuentes de recursos necesarios para aplicar una política alternativa.

La primera fuente es la eliminación total del desempleo de los recursos no sólo humanos, sino de tierras, de instrumentos de trabajo y de maquinaria. Se debe eliminar la ociosidad de la capacidad de producción instalada. A este respecto, recuérdese que en México "El desperdicio de recursos durante 1982-1988, medido por la capacidad ociosa, fue equivalente a un año del producto interno bruto: es como si en seis años sólo se hubieran trabajado cinco" (Brailovski, Clarke y Warman, 1989: 13). Esto fue resultado de la política de austeridad a ultranza seguida en el marco del consenso de Washington.

La segunda fuente de recursos puede provenir de una nueva renegociación de la deuda externa del sector público, la cual se calculó en 73 554 millones de dólares hacia el mes de diciembre de 2002 (Banco de México, 2002). La reducción de la deuda externa no tiene porque limitarse a los más pobres de los países subdesarrollados, ya que ahí podrían obtenerse recursos para financiar necesidades fundamentales de la población. A este respecto, Gérard de Bernis, uno de los pioneros de la teoría del desarrollo en Francia, señala que "nadie piensa que la anulación de la deuda plantearía el más mínimo problema a los bancos: ellos dispusieron de más del tiempo necesario para aprovisionar sus créditos, ya que fueron los primeros en darse cuenta que la deuda no sería nunca reembolsada, como tampoco lo fueron las deudas del siglo XIX o las de los años treinta. Si no se procede al abandono de la deuda es inútil y sin objeto continuar hablando de desarrollo" (Bernis, 2000: 207).

La tercera fuente de recursos y la más importante puede provenir de una reforma tributaria profunda que grave a las clases más favorecidas de este país y no a las clases populares como se pretendió con el último intento de reforma generalizando el impuesto al valor agregado sin exceptuar los alimentos y los medicamentos. Como ya mencionamos anteriormente, se necesita volver progresiva la carga tributaria de tal suerte que paguen más los que más tienen (a los que no tienen, por el contrario, se les debería otorgar un ingreso básico de ciudadanía). A este respecto, es urgente modificar la estructura de rangos de los ingresos de las personas físicas contribuyentes al impuesto sobre la renta aumentando el número de rangos y elevando las tasas impositivas de los rangos superiores. Igualmente, con el fin de luchar contra la actividad especulativa y allegarse recursos es necesario gravar fuertemente las "plusvalías financieras" producto de operaciones en el mercado bursátil.

Finalmente, se impone de manera urgente la introducción de un impuesto sobre las grandes fortunas como el que existe en Francia.

Por no saber ni querer establecer una línea de demarcación clara, por un lado, un desarrollo durable que sería una prolongación del desarrollo capitalista existente desde la revolución industrial, simplemente matizado con algunas actividades descontaminadoras tanto más prosperas que proliferarían cobijadas por la contaminación y, por otro lado, un desarrollo humano progresivamente disociado del crecimiento, en la medida en que satisface las necesidades esenciales, los promotores del desarrollo durable dejaron instalar una ambigüedad con el riesgo de que este nuevo concepto sea simplemente un nuevo ropaje ideológico del modelo destructor de la naturaleza y de la biosfera por el capital. Como lo señaló Marx desde hace mucho tiempo, el capitalismo tiende a destruir los dos pilares sobre los que reposa; el ser humano y la naturaleza. En el caso de los países periféricos los seres humanos son sometidos a condiciones inhumanas de trabajo, insuficiente protección contra los accidentes, trabajo infantil, etc. y la naturaleza es sometida a las más variadas agresiones con el objetivo de la reducción de costos (Harribey y Löwy, 2003).

En este contexto la aplicación de una política económica alternativa deberá realizarse preservando los ecosistemas y garantizando la justicia con respecto a las generaciones futuras. No se trata —como lo pretenden los economistas neoclásicos— de internalizar los efectos externos instaurando un sistema de compensación a través del mercado (el derecho a la polución) o de privatizar el medio ambiente como lo propone la escuela de los "derechos de propiedad".²² Se trata de encuadrar el cálculo económico con un conjunto de normas que aseguren el respeto de los mecanismos gracias a los cuales las sociedades y la biosfera aseguran su reproducción. La acción voluntarista de los hombres, recurriendo a la reglamentación y a la coacción pública, es indispensable para establecer las condiciones mínimas para el logro del bienestar. Estas determinan el marco en el cual la optimización económica puede desplegarse sin cuestionar la existencia de los medios natural y humano. Sólo así se evitará el conflicto entre dos lógicas: la que preside el desarrollo de los sistemas económicos y la que asegura la reproducción del medio natural (Passet 1996, 2000: 201-206).

²² Para los defensores de la escuela neoclásica y del enfoque de los "derechos de propiedad", el mercado, por su carácter neutral y descentralizado es el instrumento por excelencia de una asignación óptima de recursos. Su legitimidad como principio organizador de la sociedad reposa en su eficacia. Sin embargo, la naturaleza colectiva de los bienes del medio ambiente interfiere con el mecanismo de regulación mercantil, lo que origina externalidades y un sobreconsumo de recursos. El enfoque de los "derechos de propiedad" propone privatizar el medio ambiente para que se desplieguen en toda su eficacia los mecanismos del mercado asegurando así una asignación óptima de los recursos. La escuela neoclásica propone más bien crear mercados gracias a la instauración de impuestos y permisos intercambiables para proteger el medio ambiente. En los dos casos el nivel óptimo de protección resulta de una dinámica de mercado, lo que traduce el predominio absoluto de la lógica económica sobre la dinámica ecosistémica. Esta última sólo es tomada en cuenta a través de los efectos que puede tener sobre el orden económico. (Gendron y Reverte, 2000: 118).

Toda política económica busca modificar la realidad en una dirección precisa con el objetivo de alcanzar ciertos valores. En el caso de la política propuesta dichos valores son la solidaridad, la justicia, la igualdad, el respeto de la naturaleza... Valores que no todos comparten e incluso combaten. En estas condiciones querer no es poder y como es de esperarse, habrá resistencias para aplicar una política alternativa como la aquí planteada. Un conjunto teórico y la política económica que de él se deriva no se imponen en función de su contenido. Las fuerzas dominantes en un momento dado imponen a los demás las reglas o procedimientos sociales de regulación que los ayudan a mantener su poder y se opondrán a que nuevas fuerzas emerjan como dominantes e impongan nuevas reglas de acuerdo a sus intereses (Bernis, 1997). La oposición vendrá de todos aquellos que han sido los grandes ganadores en México de la política neoliberal que se sigue hasta la actualidad sin haber cambiado un ápice con la llegada del PAN al poder. Antes que nada de los grandes empresarios mexicanos. De los banqueros que fueron salvados de la crisis bancaria sin asumir las consecuencias de sus decisiones erróneas tomadas al abrigo de una situación de azar moral (Guillén Romo, 2005: 221-256). A esta oposición se sumará la de todas las familias, que sin ser inmensamente ricas como los antes citados, forman parte del 10% más rico de la población mexicana que mejoró sustancialmente su ingreso durante la crisis.

A esta oposición, se sumará la de la alta burocracia gubernamental que decidió quien se habría de beneficiar con el monopolio telefónico y a manos de quien iría a parar la banca. Se opondrán también a toda política alternativa los líderes sindicales, los agrarios y los de todas las agrupaciones que forman la compleja red corporativa que finalmente, el neoliberalismo panista y priísta imperante recicló pero no eliminó. A esta oposición se le sumará la de los representantes del gran capital extranjero y la de los grupos financieros extranjeros que controlaban ya en el año 2002, 73% del sistema financiero mexicano (Blázquez y Santiso, 2003: 3). En pocas palabras, la oposición vendrá por el lado de la elite del poder en México que decidió ilustrada por los nuevos científicos del régimen, los tecnócratas de ahora (del PRI o del PAN), que la única vía existente es la vía neoliberal.

A esta oposición interna a cualquier modificación del *statu quo* se le sumará la no menos importante oposición externa: la de los agentes financieros externos, la de los analistas del riesgo país y la de la agencias de calificación de riesgos que se precipitaran a darle una muy baja notación a nuestro país. De gran importancia resultará también la oposición de los grandes organismos financieros internacionales de Bretton Woods (FMI y Banco Mundial), la de la OMC y la de los gobiernos de los países industrializados (incluso los gobernados por la social democracia) entre cuyas élites domina también la tesis del pensamiento único que desemboca en una sola política: la política neoliberal.

En particular las instituciones financieras internacionales de Bretton Woods se caracterizan por un funcionamiento poco democrático y por el carácter dogmático e inadaptado de su doctrina económica (Plihon, 2003). Estas instituciones funcionan según el principio de "un dólar = un voto" a diferencia del sistema de Naciones Unidas fundamentado en el principio de "un país = un voto". El resultado es obvio: el FMI y el Banco Mundial son controlados por los países ricos y en particular por los Estados

Unidos que en el caso del FMI tiene un derecho de veto. En estas condiciones, las instituciones financieras internacionales defienden los intereses de los países acreedores y funcionan en gran medida según la lógica de la finanza privada olvidando que se trata de instituciones intergubernamentales encargadas de defender el interés general. Dichas instituciones marginalizan a otras como la Conferencia de las Naciones Unidas para el comercio y el desarrollo (CNUCED) o el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) que dependen de la ONU con un funcionamiento más democrático fundado sobre el principio "un país = un voto".

Las instituciones financieras internacionales imponen políticas contrarias a las exigencias de un verdadero desarrollo durable, privilegiando el pago de la deuda y la apertura a los capitales privados en detrimento de objetivos sociales, culturales y de respeto del medio ambiente. A este respecto es significativo que Joseph Stiglitz a quien no se le puede acusar de inclinaciones altermundistas considera que "desde su nacimiento el FMI ha cambiado mucho. Se le creó porque se consideraba que los mercados funcionaban mal y ahora se ha convertido en el campeón fanático de la hegemonía del mercado. Se le fundó porque se consideraba necesario ejercer sobre los Estados una presión internacional para llevarlos a adoptar políticas económicas expansionistas (aumento de gasto público, reducción de impuestos o baja de las tasas de interés para estimular la economía) y resulta que ahora por regla general sólo provee fondos si llevan a cabo políticas de austeridad (reducción de déficits, aumentos de impuestos o alzas de la tasa de interés originando una contracción de la economía)" (Stiglitz, 2002: 37-38). Para este premio Nobel de economía y ex vicepresidente del Banco Mundial "numerosas medidas promovidas por el FMI, en particular la liberalización prematura de los mercados de capitales han contribuido a la inestabilidad mundial. Y cuando un país se ha encontrado en crisis, no sólo los fondos y las prescripciones del FMI no han logrado estabilizar la situación sino, en muchos casos, la han degradado sobre todo para los más pobres" (Stiglitz, 2002: 40). En estas condiciones una reforma de las instituciones financieras se impone redefiniendo sus misiones y transformando su funcionamiento.

Con respecto a las nuevas misiones se trataría de luchar contra las desigualdades entre países pobres y países ricos, la promoción del desarrollo durable y la reducción de la inestabilidad. La reducción de la desigualdad puede obtenerse gracias a una política de reducción de la deuda de los países denominados en desarrollo y la anulación para los más pobres, el aumento de la ayuda pública para el desarrollo y sobre todo obligando a los países industrializados a abrir sus economías a los países del sur. En materia de desarrollo durable se trataría de ayudar en prioridad al financiamiento de proyectos agrícolas e industriales favorables al equilibrio del ecosistema local y luchando contra los operadores privados cuyas acciones empobrecen excesivamente el capital ecológico de los países en desarrollo. Finalmente la estabilidad financiera internacional se facilitaría promoviendo una nueva regulación de las finanzas que tenga como ejes centrales la reglamentación de los movimientos de capitales, la supresión del secreto bancario, la supresión de los paraísos fiscales y la instauración de una imposición sobre los movimientos internacionales de capitales.

Como es obvio, las nuevas misiones de los organismos financieros internacionales sólo se lograrían con una transformación que evite el déficit democrático que las caracteriza. Entre las acciones a destacar se encontraría pugnar por una más amplia representación de los países del Sur y una eventual regionalización de las instituciones que permitiera reducir su poder excesivo, la influencia que los Estados Unidos ejercen sobre ellas y las acercara a las poblaciones.

La existencia de resistencias vuelve muy difícil la aplicación de una política alternativa, de desarrollo endógeno y abierto al mundo, para nuestro país que permita al capital nacional acumular de forma autónoma y no subordinada a intereses transnacionales. Pero el que no se pueda aplicar porque no se cuenta por el momento con la correlación de fuerzas necesarias en el interior y en el exterior para ponerla en práctica es muy diferente a decir que no existen marcos teóricos y políticas alternativas como se afirma frecuentemente. Los defensores del pensamiento único debían cuestionarse y ser menos arrogantes cuando saben que J. Stiglitz una personalidad que no pueden catalogar de altermundista estima "que si el único gran país asiático que evitó la crisis, China, siguió una política diametralmente opuesta a la que preconizó el FMI y que si el país que tuvo la recesión más corta, Malasia, rechazó explícitamente, también, la estrategia del FMI, no se trata de una pura coincidencia" (Stiglitz, 2002: 170). En el mismo sentido, Aldo Ferrer nos recuerda que el desarrollo no se importa y que "la historia de la globalización y la realidad contemporánea revelan que sólo son exitosos los países que logran movilizar su potencial de recursos y las energías creadoras de sus sociedades, abrirse al mundo e integrarse a la globalización manteniendo la capacidad de mando del propio destino. El nacionalismo... siempre ha sido una condición necesaria del desarrollo económico y social. No hay ejemplo en la historia de país alguno que, conducido desde el exterior y organizado conforme a criterios exógenos a su propia realidad, haya alcanzado altos grados de desenvolvimiento" (Ferrer, 2003: 797). No se conoce un sólo país que haya iniciado su despegue gracias al libre cambio: ni Inglaterra, ni Francia, ni los Estados Unidos ayer; ni hoy Corea del Sur, Taiwán, India o China. No hay que olvidar que el pensamiento Keynesiano y el cepalino (sobre todo el de los cincuenta y los sesenta), abordados con la ayuda de Marx, Kalecki y Schumpeter son una fuente inagotable de inspiración para que el mundo marche en otro sentido. El fracaso de la vía neoliberal en México, y en todos los países donde se ha aplicado, abre el camino para una solución alternativa (inspirada en el pensamiento heterodoxo) siempre y cuando el arbitraje democrático haga emerger el proyecto social de aquellos que más han sufrido por el descalabro del neoliberalismo del Consenso de Washington.

Bibliografía

- Alegría Tito, Jorge Carrillo y Jorge Alonso Estrada, 1997, "Reestructuración productiva y cambio territorial: un segundo eje de industrialización en el norte de México", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 61, abril.
- Banco de México, *Informe Anual 2001*.
- , *Informe Anual 2002*.
- Balassa Bela, 1983, "La política de comercio exterior de México", *Comercio Exterior*, marzo.
- , 1971, *The Structure of Protection in Developing Countries*, The Johns Hopkin University Press.
- Bardhan Pranab, 1998, "La teoría del desarrollo: tendencias y desafíos" en Andrés Solimano (comp.), *Los caminos de la prosperidad. Ensayos del crecimiento y desarrollo*, México, FCE.
- Bernis Gérard de, 2000, "De l'urgence d'abandonner la dette des périphéries", en *Economies et Sociétés*, Serie F, núm. 37, 9.
- , 1997, "¿Se puede pensar en una periodización del pensamiento económico?" en *Problemas del Desarrollo*, vol. 28, núm. 110, julio- septiembre.
- Bhagwati J., 1978, *Anatomy and Consequences of Trade Control Regimes*, National Bureau of Economic Research, Ballinger Publishing Company.
- Blázquez J. y J. Santiso, 2003, "México, ¿un ex-emergente?", documentos de trabajo núm. 2/03, BBVA, abril.
- Bourdieu Pierre y Loïc Wacquant, 2000, "La nouvelle vulgate planétaire", en *Le Monde Diplomatique*, París, mayo.
- Brailovski Vladimiro, Roland Clarke y Nathan Warman, 1989, *La política económica del desperdicio*, Facultad de Economía, UNAM.
- Buitelaar Rudolf M., Ramón Padilla y Ruth Urrutia, 1999, "Centroamérica, México y Republica Dominicana: maquila y transformación productiva", en *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 85, Santiago de Chile.
- Bulmer-Thomas Victor, 2000, *La historia económica de América Latina desde la independencia*, México, FCE.
- Caillé Alain, 2003, "Plaidoyer pour une science sociale" en *Economies et Sociétés*, núm. 39, 6.
- Cárdenas Enrique, 1999, "Lecciones recientes sobre el desarrollo de la economía mexicana y retos para el futuro" en *México. Transición económica y comercio exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior-FCE.
- Cardoso Eliana y Ann Helwege, 1993, *La economía latinoamericana. Diversidad, tendencias y conflictos*, México, FCE.
- CEPAL, 2001, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*.
- , 1996, *La industria maquiladora*, Santiago de Chile.
- Combemale Pascal, 1995, "L'hétérodoxie: une stratégie vouée à l'échec?" en *L'Economie dévoilée*, París, Autrement, noviembre.
- Conceição Tavares Maria, 1964, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, núm. 1, marzo.
- Damián Araceli y Julio Boltvinik, 2003, "Evolución y características de la pobreza en México", en *Comercio Exterior*, junio.
- Dornbusch Rudiger y Sebastian Edwards, 1990, "La macroeconomía del populismo en América Latina", en *El Trimestre Económico*, núm. 225, enero-marzo.
- Fitoussi Jean-Paul, 2001, *L'Enseignement supérieur des sciences économiques en question*, París, Fayard.

- Gendron, Corinne y Jean-Pierre Reverte, 2000, "Le développement durable", en *Economies et Sociétés*, Serie F, núm. 37, 9.
- Giugale Marcelo M., Olivier Lafourcade y Vinh. H. Nguyen, 2000, *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, DC, The World Bank.
- Guillaumont Patrick, 1985, *Economie du Développement Paris*, Presses Universitaires de France.
- Guillén Romo Hector, 1990, *El sexenio de crecimiento cero, México, 1982-1988. Contra los defensores de las finanzas sanas*, ERA, México.
- , 1988, *Lecciones de Economía Marxista*, México, FCE.
- , 1997, *La contrarrevolución neoliberal*, México, ERA.
- , 2000, "La teoría de la sobreinversión de Hayek", en *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 12 (600), diciembre.
- , 2005, *México frente a la mundialización neoliberal*, México, ERA.
- , 1984, *Orígenes de la crisis en México 1940-1982*, México, ERA.
- Harribey Jean-Marie y Michel Löwy (ed.), 2003, *Capital contre Nature*, Actuel Marx, PUF.
- Hayek Friedrich, A., 1985, *La route de la servitude*, PUF, París.
- Hirschman Albert, O., 1991, *Deux siècles de réthorique réactionnaire Fayard*, París.
- Ibarra, David, 1971, "Mercados, desarrollo y política económica" en *El perfil de México en 1980*, vol. I, México, Siglo XXI.
- , 1999, "Nacional Financiera, un banco de desarrollo en metamorfosis" y "¿es aconsejable una política industrial en México?", en *Política y Economía. Semblanzas y ensayos*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Katz Isaac, 2000, "El impacto regional del tratado de libre comercio" en Beatriz Leycegui y Rafael Fernández de Castro (coords.), *¿Socios naturales? Cinco años del tratado de libre comercio de América del Norte*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Krueger A. O., 1973, "Exchange Control, Liberalization and Economic Development", en *American Economic Review*, mayo.
- Lafay Gérard, Colette Herzog, Michael Freudenberg y Deniz Ünal-Kesenci, 1999, *Nations et Mondialisation*, París, Económica.
- Little J, T. Scitovsky, M. Scott, 1970, *Industry and trade in some developing countries*, Oxford University Press.
- Lustig, Nora Claudia y Miguel Székely, 1998, "México: evolución económica, pobreza y desigualdad", en Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley, *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Madrid, PNUD, CEPAL, BID, Ediciones Mundi-Prensa.
- Macario Santiago, 1964, "Proteccionismo e Industrialización en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, núm. 1, marzo.
- Mandel, Ernest, 1995, "Definiendo prioridades", en *Viento del Sur*, núm. 5, diciembre.
- Maddison Angus y asociados, 1993, *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México*, México, FCE.
- Martínez, Ifigenia, 1995, *Economía y democracia. Una propuesta alternativa*, Grijalbo, México.
- Mortimore, Michael y Wilson Peres, 2001, "La competitividad empresarial en América Latina y el Caribe", en *Revista de la CEPAL*, núm. 74, Santiago de Chile, agosto.
- Mouchot, Claude, 2003, "Image fausse et immorale de la société dans la théorie dominante", en *Economies et Sociétés*, núm. 39, 6.

- Nacional Financiera y CEPAL, 1971, *La política industrial en el desarrollo económico de México*, México, Nafinsa-CEPAL.
- OCDE, 1996, *Politiques de libre-échange au Mexique*, París.
- Passet, René, 1996, *L'Economique et Le Vivant*, París, Económica.
- , 2000, *L'illusion néo-libérale*, París, Flammarion.
- Perroux, François, 1991, "Trois outils d'analyse pour l'étude du sous-développement", en *L'économie du XX^e siècle*, Grenoble, PUG.
- Plihon, Dominique, 2003, "Pour une réforme radicale des institutions de Bretton Woods", en *ATTAC, Inégalités, crises, guerres: sortir de l'impasse*, París, Mille et une nuits.
- PNUD, 2003, *Rapport mondial sur le développement humain*, Económica, París, 2003.
- Prebisch, Raúl, 1963, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, FCE.
- Ros, Jaime, 1995, "La crisis mexicana y la reforma de la política macroeconómica", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 27, enero-junio.
- , 1996, "México en los años noventa: ¿Un nuevo milagro económico? Algunas notas acerca del legado económico y de políticas de la década de 1980", en María Lorena Cook, Kevin, J. Middlebrook, Juan Molinar Horcasitas (eds.), *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena.
- Samuelson Paul, A., William D. Nordhaus, Lourdes Dieck y José de Jesús Salazar, 1999, *Macroeconomía (con aplicaciones a México)*, México, McGraw-Hill.
- Sen, Amartya, 2000, *Un nouveau modèle économique, développement, justice, liberté*, París, Odile Jacob.
- Solimano Andrés (comp.), 1998, *Los caminos de la prosperidad. Ensayos del crecimiento y el desarrollo*, México, FCE.
- Stiglitz Joseph E., 2003. "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 80, agosto.
- , 2002, *La grande désillusion*, París, Fayard.
- Villarreal, René y Rocío Ramos de Villarreal, 2002, *México competitivo 2020. Un modelo de competitividad sistémica para el desarrollo*, México, Océano.
- Weeks, John, 1997, "El sector manufacturero en América Latina y el nuevo modelo económico", en Victor Bulmer-Thomas (comp.), *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, México, FCE.

Agenda para el desarrollo

Volumen 4



Macroeconomía del crecimiento sostenido, se terminó de imprimir durante el mes de marzo de 2007, en los talleres litotipográficos de la casa editorial MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor. El tiro consta de 2,000 ejemplares impresos sobre papel de 75 gramos.

