

Políticas estatales de liberalización ante el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica

María Victoria López Hernández

Sumario: Introducción / Fundamentos teóricos / Etapa de crisis / Liberalización del comercio / La reforma de julio de 1985 / Adhesión de México al GATT / Avances en el proceso de liberalización / Conclusiones / Bibliografía.

Debido a la fuerte desigualdad entre las economías participantes en el Tratado de Libre Comercio, en todos los niveles se estaba partiendo de bases ficticias y muy endeblés...

Introducción

En junio de 1990, México y Estados Unidos acordaron, en principio, iniciar una negociación con el fin de lograr un acuerdo bilateral de libre comercio. Los representantes comerciales de ambos países empezaron un trabajo preparatorio para las futuras negociaciones, las cuales tuvieron lugar entre esa fecha y 1993, cuando estuvieron totalmente realizadas.

Tomando como punto de partida la ya tradicional y conocida relación comercial entre ambos países -que en el caso de México representa aproximadamente un 60% del total de su comercio exterior- percibimos que un acuerdo así tendría como objetivo fundamental centralizar aún más el comercio aunque -al menos supuestamente- bajo premisas más institucionales con mejores herramientas jurídicas que le puedan permitir al Estado mexicano una mejor negociación para los productos que representa.

Aunque la sugerencia inicial surgió por parte de México en esa etapa, los Estados Unidos estaban lanzando por esas fechas el programa conocido como Iniciativa de las Américas, con el objetivo de asegurarse nuevos mercados, y que incluía a los países de la región latinoamericana. Desde luego, no era despreciable poner en marcha dicha propuesta con el país más cercano, que también cuenta con el mayor mercado de la región como es México. De tal manera ambos socios estuvieron bastante interesados en concluir las negociaciones y en poner en marcha una estructura conjunta de libre comercio, que en una segunda etapa incluyó también a Canadá.

Fundamentos teóricos

Los procesos de integración dentro de los cuales se inscriben los acuerdos de libre comercio, han sido analizados repetidamente y desde el punto de vista teórico, en dos tipos de situaciones:

- la primera en cuanto a la Comunidad Europea,
- y la segunda en lo que respecta a países subdesarrollados. En ambos casos se plantea que una de

* Profesora del Departamento de Derecho, área Régimen de la Economía. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

las premisas necesarias para iniciar un proceso de este tipo, es la relativa homogeneidad de sus miembros. Esto es, sería difícil pensar en un proceso de integración entre economías totalmente dispares, ya que esto contravendría la esencia de la teoría de la integración, como sería alcanzar niveles similares de desarrollo y crecimiento entre las economías participantes. Esta hipótesis, desarrollada principalmente por economistas, se basa en la teoría del comercio internacional.

Los fundamentos de dicha teoría asumen la igualdad de los participantes en cuanto a recursos, posibilidades de producción y parten de la presunción de dos o más economías cerradas, que a través de la apertura, van a lograr un nivel de especialización y de competitividad.

Esta teoría nos dice que el mejor camino para evitar los efectos negativos de la protección, u obstáculos al comercio, sería que todos los países del mundo adoptasen un libre comercio absoluto. Debido a que esta situación es imposible de obtener se propone el libre comercio en niveles más reducidos a través de acuerdos entre varios países, pero con los mismos objetivos.

El primer elemento que contradice la propuesta del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, es la heterogeneidad de los participantes, así, mientras dos de las economías son consideradas de las más competitivas del mundo (Estados Unidos y Canadá), en el caso de México nos encontramos ante una economía subdesarrollada con elementos muy débiles en sus estructuras, un desempleo crónico y una planta productiva dividida en dos partes: las empresas dinámicas con tecnología propia, fuertemente mecanizadas y con poca utilización de mano de obra, las cuales serán las empresas competitivas y en ventaja ante una situación de apertura, son conocidas como empresas transnacionales, cuya sede de origen y propiedad, en un gran porcentaje se encuentran en los Estados Unidos.

El segundo grupo pertenece al capital mexicano, son empresas con tecnología adquirida en el exterior, con uso intensivo de mano de obra, en la mayoría de los casos con poco dinamismo y escasas posibilidades de exportación, exceptuando a muy pocos sectores. De tal manera, el TLC no estaba dirigido a la participación de este tipo de empresas, en las exportaciones masivas que ocurrirían supuestamente con la entrada a dicho Acuerdo, exceptuando a los sectores competitivos, los cuales, a la hora de las negociaciones, resultaron vetados para entrar dentro de la competencia, como son el sector de textiles, calzado, cemento, atún, etcétera. La integración desde la óptica jurídica acude a reglas de derecho y mecanismos institucionales en su

acción creadora que son inevitables si se asume la seriedad y la complejidad de la iniciativa. Son vitales si los países participantes que se comprometen en función de sus intereses nacionales desean obtener un mínimo de seguridad contra la acción unilateral de uno de los asociados, contraria a lo pactado. Son imprescindibles para los actores de la vida económica, que se proponen aprovechar las ventajas generales por la ampliación de los espacios económicos.

El Derecho de la Integración, como conjunto de normas jurídicas que encuadran las acciones de los participantes en un proceso integrador, no ha sido desarrollado teóricamente, frecuentemente se le conceptualiza dentro del Derecho Internacional, así como parte del Derecho Económico. Los análisis sobre los procesos de integración son en gran medida, análisis económicos.

En este trabajo se hace un seguimiento de las herramientas jurídicas que utilizó el Estado mexicano desde los inicios de la década de los ochenta, para comenzar un proceso de apertura comercial (eliminación de aranceles), que culminó con la entrada de México al GATT² y con la suscripción al Tratado de Libre Comercio para América del Norte.

Por principio pensamos que, debido a la fuerte desigualdad entre las economías participantes en el Tratado de Libre Comercio, en todos los niveles se estaba partiendo de bases ficticias y muy endeble para lograr los objetivos que se señalan en dichos instrumentos.

Muchas de las herramientas jurídicas utilizadas en este análisis que se inicia a principios de los años ochenta y hasta 1990 han conducido a consecuencias negativas para muchos sectores de la economía. Son observables ciertas contradicciones tanto en medidas utilizadas y sus efectos, hasta el periodo actual.

Es necesario señalar que todo proceso de integración, debido a sus premisas básicas -especialización y competitividad-, va a conducir, casi de manera natural, a un proceso ampliado de concentración económica en donde los participantes más competitivos van a desplazar a los menos eficientes, y así encontrarán nuevos espacios de operación y nuevos mercados.

1. General Agreement on Trade and Tariffs.

Considerando las condiciones de los tres países participantes en el Tratado de Libre Comercio, no era tan difícil prever quiénes se beneficiarían de un acuerdo de este tipo y qué procesos de concentración tendrían lugar. Los acuerdos de este libre comercio fueron una aceptación tácita de la ampliación de espacios económicos, para empresas transnacionales o extranjeras. Una prueba fehaciente de ello es la balanza comercial, (diferencia entre importaciones y exportaciones por un periodo determinado), que tuvo lugar a partir de la puesta en vigor de dichos acuerdos, esto es el 1º de enero de 1994. (Véase cuadro No. 1)

Es fácilmente observable que la actual crisis económica por la que atraviesa México, que requirió de \$20,000 millones de dólares en préstamos del gobierno norteamericano, para no declarar la suspensión de pagos de las obligaciones vencidas a nivel internacional, coincide con el monto del déficit en la balanza de pagos del periodo enero de 1994, a diciembre del mismo año.

Las medidas o plan de choque tomadas por el gobierno mexicano, que recaen principalmente sobre la población, y sobre las pequeñas y medianas empresas, son una transferencia de recursos y la estrategia para pagar el superávit de las empresas ganadoras en el proceso, en su mayoría empresas transnacionales norteamericanas.

Régimen de importaciones en México antes de la liberalización

Tradicionalmente, los principales elementos del régimen mexicano de importaciones, han sido:

- un esquema de aranceles *ad valorem*,
- precios mínimos oficiales para la valuación de aduanas, y
- un sistema de restricciones cuantitativas, ya sea en la forma de cuotas o licencias.

Dentro de esta estructura algunas tarifas preferenciales han sido aplicadas a importaciones de países miembros de acuerdos de integración económica, como el Sistema Económico para América Latina, o la Asociación Latinoamericana de Integración.

Algunos esquemas de excepción también se han puesto en marcha para importaciones temporales, y para importaciones que se encuentran dentro de algunos planes de desarrollo sectoriales.

La opinión generalizada es que el elemento más restrictivo del régimen mexicano de importaciones ha sido el sistema de restricciones cuantitativas.

Etapa de Crisis

Cuando en los primeros años de la década de los años ochenta, el mercado petrolero sufrió un debilitamiento considerable y con las tasas de interés internacional, en niveles sin precedente, la economía mexicana que se encontraba fuertemente endeudada, gradualmente llegó a un estado de crisis, las circunstancias anteriores llevaron al Estado a implementar una política de estabilización. Un primer paso fue imponer severas restricciones a las importaciones mediante la promulgación de la Ley Aduanera, publicada en el **Diario Oficial** el 30 de diciembre de 1981, y su Reglamento el 18 de junio de 1982, así como una fuerte devaluación en el mismo año.

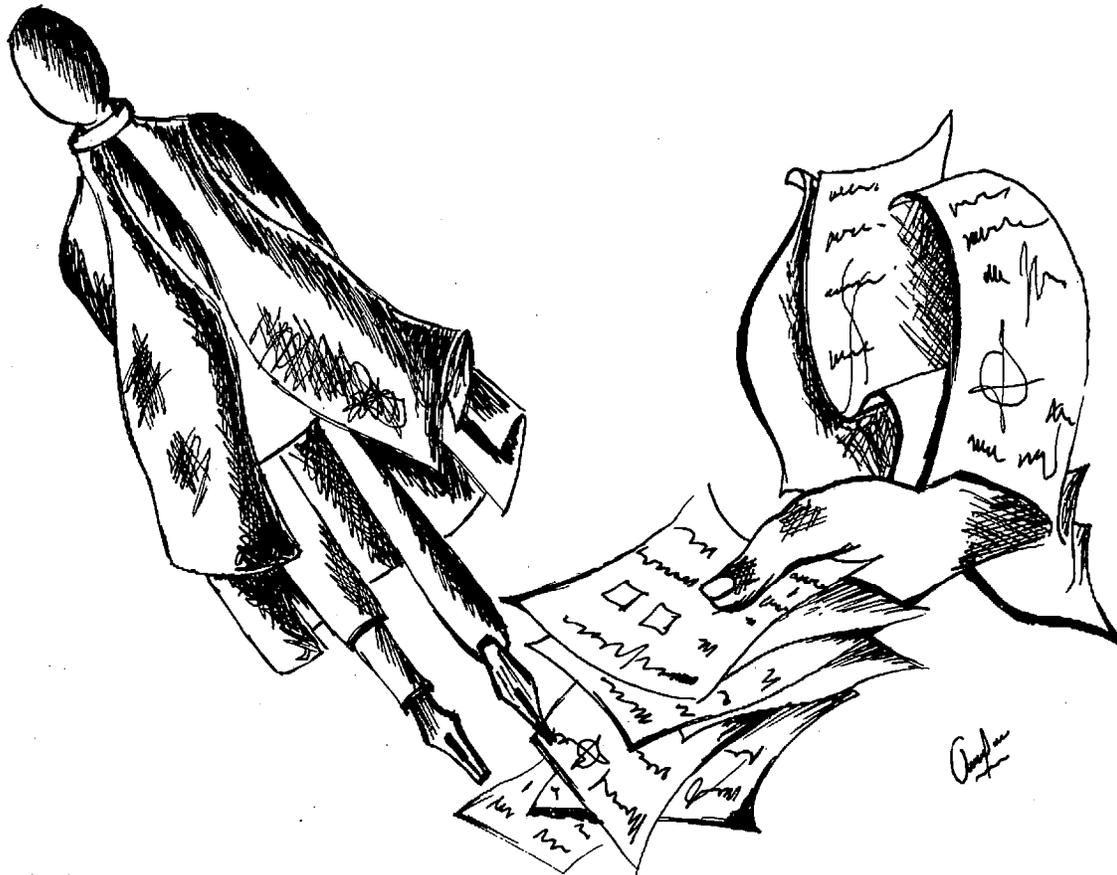
Este fue un periodo crítico, donde el Estado estableció mecanismos de **promoción de las exportaciones, y de control de las importaciones**, mediante la utilización de permisos de importación, cuotas, control de cambios, controles técnicos, etcétera.³

Los objetivos de la política comercial y de reordenación económica, en esa etapa de crisis, eran según el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 los siguientes:

a. Racionalización de la protección industrial, a fin de vincular los costos y calidades internas, con los precios y mercados internacionales.

2. Los aranceles o impuestos al comercio son la forma más recurrente de interferencia al comercio internacional por parte de los gobiernos, junto con las barreras no arancelarias. Estas son más fáciles de definir por lo que no son, que por lo que son, según algunos autores. Sin embargo las siguientes restricciones son las más comúnmente utilizadas:
 - a. Restricciones cuantitativas a las importaciones, incluyendo restricciones condicionales y discrecionales.
 - b. Restricciones voluntarias a las exportaciones. Esta categoría cubre medidas empleadas para la administración de acuerdos bilaterales.
 - c. Medidas para la puesta en vigor de los precios decretados, tales como niveles variables y sistema de precios mínimos de importación.
 - d. Medidas de tipo arancelario, incluidos seguimiento e investigación de precios y volumen.

Estos métodos se asocian con frecuencia con los cargos que se aplican a los exportadores de otros países que utilizan prácticas arbitrarias de comercio. Estas pueden tomar una diversidad de aspectos: desde normas de salubridad, hasta cuotas y muchas más. Una de las más comunes barreras no arancelarias son las *cuotas* las cuales limitan el monto de los bienes importados ya sea por su cantidad o en valor. La diferencia principal entre las cuotas y la imposición de un arancel, está en el efecto de la distribución del ingreso. Así mientras una estructura arancelaria otorga al gobierno una recaudación arancelaria, una cuota no recibe recaudación alguna a menos que venda los derechos de importación. La asignación de la cuota es un aspecto importante del esquema de cuotas, y puede ser distribuida de acuerdo a un juego de reglas específico, o bien por subasta o por ofertas. Las cuotas individuales pueden o no ser transferibles.



b. Manejo selectivo de las importaciones de insumos y bienes de capital, estrictamente vinculados a industrias básicas o de exportación.

c. Mantenimiento de los permisos de importación con igual orientación.

d. Fomento y estímulos a las exportaciones, vía eliminación de permisos de exportación, rebaja o eliminación de los impuestos al exportador.

e. Estímulos fiscales limitados a la actividad exportadora.

f. Estímulos financieros a la pre y post exportación, vía financiamiento a los compradores de productos mexicanos en sus países, establecidos por el Banco de Comercio Exterior.

g. Búsqueda permanente de un equilibrio o superávit en la balanza comercial.

h. Negociaciones comerciales internacionales que abran mercados a los productos mexicanos.

Este Plan Nacional iba acompañado del Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PRO-FIEX). El programa pretendía hacer rentable la actividad exportadora dentro de las normas internacionalmente aceptadas.

Al respecto, se instrumentaron diversas medidas reguladoras de apoyo al comercio exterior como fueron:

- Se publica el 24 de abril de 1985 en el **Diario Oficial de la Federación**, las medidas para la devolución de impuestos de importación a exportadores.

- El 9 de mayo de 1985 se publican en el **Diario Oficial de la Federación**, los programas de importación temporal para exportación.

- El 6 de junio de 1985, se publica en el **Diario Oficial de la Federación**, la puesta en operación de los derechos de importación de mercancías para exportarse. (DIMEX).

Esta política comercial con sus programas estuvo respaldada por las siguientes instituciones:

1. La Comisión Mixta asesora de política exterior establecida por decreto presidencial el 9 de diciembre de 1983, y cuya finalidad era dinamizar las exportaciones no petroleras, generar divisas y lograr una sustitución más eficiente de importaciones. Se señaló que tal Comisión fue creada como órgano de consulta y concertación de acciones para asegurar la armonización y coordinación de las actividades de los sectores público, privado y social, en función del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Integral de Fomento a las Exportaciones.

2. El Instituto Mexicano de Comercio Exterior, que había sido fundado en 1970 y que tenía como funciones en esta etapa:

- servicios de orientación
- servicios de información
- servicios de apoyo
- servicios de capacitación.

3. La impulsora y Exportadora Nacional ha sido una empresa filial de Bancomext que desempeñaba la labor de la comercialización unificada de productos primarios, agroindustriales y manufacturados. Esto es, una labor como organizadora en las exportaciones en la importación conjunta de materias primas.

4. Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext). Ha sido una institución de crédito, que tiene como objeto la promoción del comercio exterior de México. Cuenta con un programa financiero y de crédito, y utiliza para su financiamiento el Fondo de las Exportaciones de Productos Manufacturados.

Mediante tales mecanismos, las importaciones mensuales cayeron de un nivel de más de dos mil millones de dólares durante 1981, a menos de seiscientos millones para inicios de 1983, 1984 y 1985. (Véase cuadro No. 1)

Las exportaciones se incrementaron a partir de 1983, sin embargo, su dinámica se perdió gradualmente debido a la política financiera.

CUADRO No. 1

Balanza Comercial de México 1981-1993
(en millones de dólares)

Exportaciones	Importaciones	Total	%Petrol.	%no petrol.
1981	20100	70	30	23950
1982	21231	78	22	14436
1983	22302	72	28	8549
1984	24200	69	31	11255
1985	21664	68	32	13119
1986	16032	39	61	11135
1987	20659	41	59	12223
1988	20657	33	67	18895
1989	22765	35	65	23414
1990	29775	38	62	29775
1991	26854	30	70	38184
1992	27515	30	70	48193
1993	30033	25	75	48924
1994	22187	22	78	37534

Fuente: Banco de México.

Nota: No incluye operaciones de maquiladoras.

Liberalizado,, del Comercio

Según los postulados contenidos en el Plan Baker, - propuesto en la Reunión Anual del Banco Mundial, y del Fondo Monetario Internacional, que tuvo lugar en octubre de 1985 en Seúl para redinamizar las economías subdesarrolladas en crisis se debían adoptar políticas que atacaran las causas reales de una actuación económica mediocre, lo que implicaba liberalizar el comercio, privatizar empresas estatales, y una actitud más tolerante hacia la inversión extranjera privada, en vez de la austeridad y el gasto público que habían sido medidas tomadas por esas economías.

Considerando los intentos de liberalización que habían tenido ; lugar a fines de los años setenta, y que habían terminado en fracaso -en esa ocasión se habían liberalizado por principio los bienes finales-, las autoridades mexicanas habían preferido empezar en el otro extremo.

Desde luego, en el planteamiento anterior puede percibirse el interés de los países avanzados por encontrar nuevos canales de inversión en países subdesarrollados, cuando muchos de ellos habían dejado de ser confiables debido a la crisis de la deuda, de tal manera ante esta propuesta, se estaba pensando en mejorar el desempeño de sus economías, no la de los países subdesarrollados. Sin embargo, inspirados en la misma línea de pensamiento, aunque tres meses antes, el gobierno mexicano lanzó el ambicioso programa para liberalizar el comercio.

La Reforma de julio de 1985

La primera etapa de la liberalización de importaciones se implementó en julio de 1985. En ella, fueron eliminadas licencias para casi 3600 líneas de aranceles que dejaron sólo 908 bajo control. Para compensar por la ausencia de protección los aranceles fueron incrementados ligeramente. Toda esta operación tenía como objeto hacer

el régimen de importaciones más transparente, y transferir los escasos premios de las licencias al fisco.

Aunque los precios oficiales no fueron afectados directamente por las reformas, la Comisión de Aranceles se vio asediada inmediatamente con peticiones de incrementarlos, en un intento de los empresarios por recuperar por lo menos, parte de la protección perdida con la eliminación de las licencias. Aunque la mayoría de estas peticiones fueron rechazadas, el sistema de precios oficial se incrementó sustancialmente en la segunda mitad de 1985.

De junio a diciembre de ese mismo año, la tasa de licencias cayó de 92.2 a 47.1%, y de repente más de la mitad de la producción doméstica no estaba cubierta ya por licencias de importación.

Es necesario reconocer que la gran mayoría de las empresas mexicanas! no cuenta con la tecnología necesaria para llevar a cabo su producción, y así ésta es siempre importada, aumentando a los costos normales de la empresa el costo de la tecnología.

Aunque también el número de aranceles que había sido liberalizado era enorme, esta reforma fue recibida, con algún escepticismo, no sólo por el sector privado sino en los organismos financieros internacionales que apoyaban el programa de estabilización en México.

Tomando en cuenta que las líneas de aranceles liberalizados se ubican casi exclusivamente en bienes intermedios y de capital, se argumentaba que la protección efectiva de los bienes finales se había incrementado aún más, así como la tendencia contra bienes intermedios. De tal manera, aunque la protección efectiva puede haber disminuido en promedio, su dispersión probablemente había aumentado.

Considerando los intentos de liberalización que habían tenido lugar a fines de los años setenta, y que habían terminado en fracaso -en esa ocasión se habían liberalizado por principio los bienes finales-, las autoridades mexicanas habían preferido empezar en el otro extremo.

La idea era realizar el proceso de manera menos lastimosa, organizando la liberalización en relación a los procesos de producción, empezando así con las materias primas.

Esta política del Estado tuvo reacciones desfavorables de parte del sector privado, sin embargo, el argumento que se planteó en todo momento fue que se buscaban objetivos a largo plazo en sustitución de los de corto plazo que habían prevalecido casi de manera constante.

Hasta aquí parece claro que el proceso de liberalización que el Estado intentaba implementar -y para lo cual había adecuado su legislación y sus instituciones- tenía como primer objetivo la diversificación de exportaciones, esto aparentemente se había logrado, ya que las exportaciones no petroleras crecieron de \$7000 millones de dólares en 1985, a \$14000 millones de dólares en 1988. En parte esto obedecía a la etapa de reducción arancelaria, en la cual, después de eliminar el arancel nivel 100%, y que se fijó el nivel más alto en 50%, se anunció en 1986 una nueva reducción mediante la cual la escala arancelaria se reduciría de 50% a 30% en cuatro pasos consecutivos, con la última etapa planeada para octubre de 1988.

Todas estas medidas económicas se apoyaban en las modificaciones recientes que se habían hecho a la legislación del comercio: la publicación de la Ley contra Prácticas Desleales en el Comercio Internacional del 19 de diciembre de 1985, que es reglamentaria del artículo 131 constitucional, y se le conoce como Ley Antidumping.

Su objeto es regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción y otros propósitos similares. Así también el 13 de enero de 1986, se publicó en la Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional, un precepto donde se establece: "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 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 cualquier 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 (Art. 131 fracc. II de la Constitución).

Esta Ley consta de tres capítulos:

Capítulo I. Disposiciones Generales; Capítulo II. Restricciones a la Exportación e Importación; Capítulo III. Inspección y Vigilancia. Sanciones y recursos administrativos.

Después de conocer los resultados, era necesario reconocer la labor de las diversas instituciones que habían sido planeadas para implementar la política de "promoción de exportaciones". Igualmente la reglamentación que a estos propósitos había sido creada.

Adhesión de México al GATT

En agosto de 1986 México se incorpora al GATT,⁴ y se obliga como una primera medida a eliminar todos los precios oficiales para finales de 1987.

Algunas de las obligaciones derivadas de esta adhesión se habían ya realizado con el programa unilateral de liberalización antes descrito. Esta regulación del comercio internacional había sido resistida todos estos años, debido a la política de protección que había sido implementada por el gobierno mexicano. De tal manera, la adhesión de México al GATT, no implicaba una intensificación de su proceso de liberalización sino que, más bien, era un elemento más que reafirmaba su intención de llevar a cabo las reformas comerciales hasta sus últimas consecuencias.

Visto de otra manera, y considerando que ya en 1979 el gobierno mexicano había comunicado al Director General del GATT su intención de iniciar negociaciones para su eventual adhesión, la política de liberalización antes mencionada, así como las políticas comerciales posteriores, correspondían a la adecuación necesaria para dicha adhesión.

También como parte de dicho proceso de incorporación se efectuaron negociaciones bilaterales en materia arancelaria.

Podemos decir que en 1986, se define la política comercial, que será utilizada en el periodo 1986-1988, y donde se exteriorizan los siguientes lineamientos:

Sólo cuando el Estado promueva la integración de un sector sólido de bienes de capital, y cuando dé un impulso real y consistente a la creación de tecnología, podrán las industrias mexicanas alcanzar competitividad internacional.

- a. Se expresa la voluntad de mantener los objetivos de promoción de la eficiencia productiva, y de proseguir con el cambio de estructura, a fin de fortalecer la capacidad de desarrollo nacional.
- b. Se seguirán realizando acciones que vuelvan más eficiente la estructura industrial.
- c. Se continuará con el uso de aranceles en vez de restricciones cuantitativas, a través de medios graduales, transparentes y no discriminatorios.
- d. El proceso de reducción arancelaria, se proseguirá de manera gradual y homogénea, con objeto de impedir prácticas que pongan en peligro su éxito.
- e. México adoptará a partir del 1º de enero de 1988, la Nomenclatura del Sistema Armonizado, para la codificación y designación de mercancías, como corresponde a un país que ingresa al GATT, ya que las negociaciones multilaterales tendrán lugar conforme a tal sistema.

Avances en el proceso de liberalización

En 1987, la liberalización del comercio fue seguida vigorosamente no sólo mediante una mayor eliminación de las licencias, sino también implementando la segunda etapa del calendario de reducción arancelaria. Aún más, un nuevo criterio de liberalización hizo su aparición cuando se le toma como un instrumento para combatir la inflación al castigar a bienes seleccionados por sus incrementos extraordinarios en los precios.

Sin embargo, el resultado de tales medidas no fue siempre satisfactorio, la inflación continuó a un ritmo acelerado y alcanzó el 15% mensual en diciembre.⁵ A esto contribuyó la crisis de la Bolsa de Valores de octubre, seguida de una devaluación.

4. General Agreement on Trade and Tariffs. Este Acuerdo General de Aranceles es un acuerdo multilateral de comercio, que intenta regular la política comercial de sus miembros y se propone eliminar los obstáculos a sus intercambios. Tuvo sus inicios en 1947. Los principales artículos que conforman el GATT son los siguientes: i. Una prohibición general a restricciones cuantitativas tales como cuotas de importación; ii. Negociaciones multilaterales de reducciones arancelarias graduales y recíprocas; iii. Eliminación de discriminación al comercio; iv. Garantizar tratamiento igual al comercio exterior de lo que se aplica a los nacionales; v. Regulación de acuerdos sobre mercancías, a los que se conoce como "cartels" en el interés de los consumidores así como productores.

4. Indicadores económicos del Banco de México.

La economía aparecía de nuevo amenazada con salir de control, y así el gobierno se percató de que la liberalización del comercio por sí, no iba a resolver muchos de los problemas que les afectaban. En un intento más por controlar el déficit fiscal, se implementó el Pacto de Solidaridad Económica, que fue lanzado en diciembre de 1987, primero por un periodo de 6 meses, pero fue renovado hasta marzo de 1989. Fue un acuerdo entre el gobierno, las organizaciones empresariales y los sindicatos, que tenía como objetivo las siguientes acciones:

- a. un fuerte ajuste ascendente de los precios de los bienes y servicios públicos, así como una mayor austeridad en el gasto del gobierno, con el objeto de reducir el déficit fiscal,
- b. un ajuste en la tasa de cambio controlada, con el objeto de eliminar la brecha con la tasa de cambio libre, provocada por la devolución que había tenido efecto el mes de noviembre anterior, y virtualmente congelado el tipo de cambio hasta junio de 1988. Esto serviría como una medida para detener la inflación,
- c. un aumento a los salarios al inicio del Pacto y el compromiso de indexar los salarios a la inflación a partir de marzo de 1988,
- d. el compromiso de las asociaciones industriales y del comercio, de no incrementar los precios, y de los sindicatos de no exigir aumentos en los salarios más allá de lo que se había pactado, e. una aceleración de la reforma comercial, dirigida a una mayor exposición de los precios domésticos a la competencia del exterior, que pretendía combatir la inflación. Esto consistía en la eliminación de la sobretasa del 50% uniforme, y la reducción de aranceles que excedían a los marcados en la calendarización. El resultado fue una estructura arancelaria con cinco niveles de 0 a 20% al valor.

Con estas modificaciones se completó la reforma comercial, independientemente de la transición al sistema armonizado en julio de 1988, el cual no incluía cambios importantes.

Hay que señalar que el programa anterior tuvo un éxito relativo, sin duda alguna, esto se debió a la flexibilidad mediante la cual el Pacto fue implementado. Así, cuando los desacuerdos fueron extremos se otorgaron precios fortuitos y se incrementaron los salarios, siempre de manera precavida, impidiendo que los aumentos se expandieran al resto de la economía.

Ante tal situación, las autoridades económicas requerían de un manejo extremadamente cuidadoso, cuándo era cuestión de decidir, cuándo dar marcha atrás, y cuándo continuar.

El éxito alcanzado con el Pacto estaba relacionado con la alta concentración económica, así como del

poder político en México; también fue posible gracias a la ayuda de las cámaras industriales y comerciales, que facilitaron el organizar adecuadamente a los agentes económicos.

Durante 1988, se manifestó el apogeo de las importaciones, situación que no había ocurrido durante la fase de reformas comerciales. Naturalmente, las industrias domésticas, que hasta entonces habían estado protegidas, de repente se vieron descubiertas a la competencia de fuera; es a partir de esta fecha, cuando realmente comenzó en México el proceso de ajuste estructural.

Es necesario puntualizar que en la etapa en que la reforma comercial fue lanzada, las expectativas eran extremadamente altas, las autoridades mexicanas promovían la liberalización comercial casi como una panacea o como un instrumento determinante para llevar a la economía de vuelta a una dinámica de crecimiento sostenido, y para controlar la inflación al exponer a los productores domésticos a la competencia extranjera.

A lo largo de estos años (1988 a 1993) se ha visto que la liberalización por sí sola, no conducía a ninguno de estos caminos, y ante tal situación se hace una propuesta formal ante el gobierno de Estados Unidos, para iniciar un proceso conjunto de liberalización del comercio.

No hay que perder de vista que el principal objetivo ante tal proceso es obligar a la industria doméstica a lograr una mayor eficiencia, y a volverse competitiva a nivel internacional, sin embargo, en ningún momento se hicieron estudios comparativos en cuanto a la situación de las empresas en los diversos entornos, mucho menos se decidió implementar un esquema de reconversión y apoyo tanto a la planta productiva mexicana, como a los trabajadores que fueron desplazados antes estos procesos de concentración.

Para poder dar cumplimiento a varios de estos objetivos se implementó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994,⁶ en el cual se aborda la política de comercio exterior en los siguientes términos:

"La apertura de la economía a la competencia externa y su nueva orientación hacia el sector exportador contribuirán a una expansión dinámica de la actividad económica que promueva la creación de empleos bien remunerados, una eficiente adquisición, difusión y desarrollo de tecnologías modernas, y una generación permanente y sana de divisas. La Política de Industria

4. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de mayo de 1989.

y Comercio Exterior estará orientada a promover la modernización del aparato productivo para que eleve su eficiencia y competitividad. Se consolidará la participación de los particulares en la economía y se cerrarán las condiciones que permitan a la inversión privada constituirse en un motor del desarrollo industrial"

y en otro párrafo:

"En particular, la Política de Comercio Exterior se llevará a cabo considerando los siguientes objetivos: fomentar las exportaciones no petroleras; alcanzar una mayor uniformidad en la protección efectiva a las distintas industrias; continuar con la eliminación de las distorsiones provenientes de las restricciones no arancelarias al comercio; garantizar el acceso de nuestras exportaciones a los mercados mundiales; y buscar que la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y el acceso a los recursos externos contribuyan a los propósitos de la política comercial del país".

En seguida menciona las acciones de política que llevará a cabo el gobierno para hacer posible el cumplimiento de tales objetivos.

Conclusiones

De manera general, podemos distinguir tres etapas en los mecanismos implementados como reformas al comercio. En la primera, la liberalización lleva a un incremento en las importaciones. Si como sucedió en el caso de México, esto no acontece hasta fines de 1987, entonces el mecanismo está liberado, y la reforma comercial no tiene mayores consecuencias.

En la segunda etapa, el incremento en las importaciones hace surgir un sistema de precios relativos. Sólo en la medida en que los precios en el exterior sean transmitidos efectivamente a la economía doméstica, puede ser exitosa la reforma comercial.

En la tercera etapa, un ajuste estructural de la industria tendrá que ocurrir ante el nuevo sistema de precios.

Incuestionablemente, el proceso que va de una reforma comercial a una industria más eficiente toma tiempo, por lo que no se pueden esperar resultados positivos consistentes en una fase muy corta. Sin embargo, en un estudio realizado sobre la protección efectiva en México, se encontró que para finales de 1987, la dispersión de la protección nominal implícita⁷

era tan alta como al inicio de 1985.⁸ Esto es, dos años y medio después de las reformas de julio de 1985, la liberalización del comercio no había sido capaz de acercar los precios domésticos a los precios internacionales.

El ajuste estructural de las industrias es un proceso que lleva tiempo, y sobre todo requiere de enormes inversiones para cambiar equipos, capacitar personal, etc. El Estado mexicano tendrá que apoyar financieramente y con asesorías al sector industrial nacional si quiere que este sobreviva, y si no quiere terminar con una economía de enclave donde todos los productos o la gran mayoría son importados. Como consecuencia de la política de liberalización, reseñada en este trabajo, desaparecieron 110 empresas manufactureras por mes en promedio.

Es necesario reconocer que la gran mayoría de las empresas mexicanas no cuenta con la tecnología necesaria para llevar a cabo su producción, y así ésta es siempre importada, aumentando a los costos normales de la empresa el costo de la tecnología.

Sólo cuando el Estado promueva la integración de un sector sólido de bienes de capital, y cuando dé un impulso real y consistente a la creación de tecnología, podrán las industrias mexicanas alcanzar competitividad internacional.

En conjunto, no parece realista esperar que la liberalización del comercio lleve a una eficiencia sustancialmente mayor de la industria doméstica, por lo menos no en el corto plazo. A pesar de esto, las diferentes etapas del proceso tomarían de 5 a 10 años para materializarse si se cuenta con los elementos necesarios, que al parecer no es el caso. Una exposición demasiado rápida de la industria doméstica a la competencia extranjera puede llevar a su desaparición mientras que una transformación gradual puede darles la oportunidad de ajustarse adecuadamente a las nuevas condiciones. El tiempo que sea necesario utilizar en este proceso es menos relevante, si se considera el tiempo para que se materialicen los riesgos de la liberalización.

Las propuestas en favor de una implementación súbita son esencialmente políticas, en el sentido que su puesta en marcha pueda reforzar la credibilidad, tener efectos espectaculares y lograr un rompimiento con el pasado. El implementar un proceso de manera retardada se puede convertir en una herramienta política, incluida como tema de discusión en las elecciones. Sería necesario

6. Esto significa la protección en términos reales.

5. TEN KATE, Adrián y Fernando DE MATEO VENTURINI, "Apertura Comercial y Estructura de la Protección en México. Un análisis", *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 39, No. 6, México, 1989, p.p. 497-511.

cuestionarse si dicho proceso tuvo alguna influencia en la derrota del presidente Bush.

De acuerdo con los expertos, el proceso de liberalización en México, aunque fue implementado en un lapso relativamente corto, no corresponde a una situación de choque, sin embargo las quiebras y cierres de empresas nacionales, así como el incremento a la tasa de desempleo, y el arribo de la economía a una etapa recesiva, se había materializado para 1993.

Es importante subrayar el hecho de que, aunque la liberalización del comercio corresponde a un modelo donde se reducen los niveles arancelarios la fase internacional del comercio, corresponde al apogeo de instrumentos no arancelarios para impedir las importaciones.

En lugar del proceso unilateral de liberalización, México debió haber negociado concesiones recíprocas con sus socios comerciales. Pero si se considera que su principal socio ha sido Estados Unidos, este país difícilmente estaría dispuesto a acceder a otorgar dichas concesiones bajo las bases de una relativa reciprocidad y en una etapa tan temprana del proceso de liberalización.

Sin embargo, ahora que el grado de apertura de la economía mexicana se ha nivelado o aún sobrepasado con la de los Estado Unidos, se le ha tomado como un socio más serio en las negociaciones.

Parece cierto que la liberalización de México se sostendrá, y aún se incrementará con su entrada al Tratado de Libre Comercio para América del Norte. Un elemento extraordinario en la reforma comercial es que nunca se ha externado una oposición real, ni por parte de los sectores empresariales ni de la población. Esta situación se debe en parte a que, los canales de expresión de las opiniones sobre la entrada al GATT, o al Tratado de Libre Comercio para América del Norte, nunca se abrieron de facto, como tenía que suceder en cualquier sociedad que se considerara democrática, situación que

jurídicamente se traduciría en un referéndum, o cualquier otra forma de consulta a la población. Las formas tan *sui generis* de la "democracia" en México, no permitieron que esta decisión contara con la participación de la población, por lo tanto fue una decisión unilateral del gobierno, y así también la responsabilidad de los resultados.

La experiencia ha demostrado que hasta la fecha la liberalización no ha sido sustituto del proceso de creación de tecnología, no evitará el cierre de empresas ni el incremento al desempleo; estas son políticas estatales que tienen que ser implementadas por el Estado, paralelamente al proceso de liberalización, para estabilizar la economía y poder salir de la recesión actual.

Bibliografía

AMPUDIA, Nora Claudia, "Los efectos de la liberación comercial en el empleo", en *Investigación Económica*, Facultad de Economía, UNAM, México, julio-septiembre, 1988.

BHAGWATI, Jagdish, *Economía Proteccionista*, Ed. Gemika, México, 1990.

TEN KATE, Adrián y VENTÜR1N1, Fernando de Mateo "Apertura comercial y estructura de la protección en México", *Comercio Exterior*, Vol. 39, No. 6, 1989.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Económico*, Ed. Porrúa, México, 1990.

WITKER, Jorge, *Derecho Económico*, Ed. Haría. México, 1985.

Instituto para la Integración de América Latina, *La dimensión jurídica de la integración*, BÍD/INTAL, 1973.

MOLLE, Willen, *The Economics of European Integration*, Billing & Sons, England, 1991.

El Financiero.