

MÉXICO Y LA APERTURA INTERNACIONAL

PEDRO NOYOLA Y ARMANDO GONZÁLEZ*

INTRODUCCIÓN

DURANTE MUCHO TIEMPO LA GEOPOLÍTICA INTERNACIONAL y el grado de evolución de la economía hicieron de la apertura y la vinculación de las economías un tema sujeto a consideraciones divergentes. Por un lado, la lógica del enfrentamiento polar politizaba las relaciones comerciales, fracturaba regiones económicas naturales y ligaba la apertura a temas como la seguridad nacional y la soberanía de los países. Además, la eclosión descolonizadora y el auge de los nacionalismos provocaban que muchos gobiernos observaran con recelo el intercambio internacional, al que ligaban a viejas formas de dominación colonial.¹ Por otro lado, las condiciones privativas de la economía y de los procesos productivos, aún ligados a la industria tradicional y la fabricación masiva, hacían posible el surgimiento y éxito inicial de modelos de desarrollo relativamente aislados del comercio internacional.

Sin embargo, los acontecimientos que han ocurrido en los últimos años han propiciado una nueva valoración de la apertura y la interacción económica internacional. Por un lado, el fin de la guerra fría, el colapso económico y político del socialismo y la multiplicación de actores

* Los autores agradecen las observaciones y comentarios de Luis Alberto Ibarra.

¹ Esta forma de concebir la interrelación económica correspondía al realismo político, una visión de las relaciones internacionales privativa de la era de la confrontación polar, que concebía al Estado-nación como el único actor en el escenario mundial y a la voluntad de poder como la única motivación para la acción de los países. Véase al respecto la obra de Hans Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Alfred Knopf, 1961.

supranacionales han derribado barreras políticas e ideológicas al intercambio y han posibilitado la expansión sin precedentes de las formas institucionales del mercado.² Por otro lado, la dinámica del conocimiento científico y tecnológico, que relativiza el papel de las distancias geográficas, modifica las formas de producción y las expectativas de consumo y expande los procesos económicos fuera de las fronteras nacionales, permite el surgimiento de un sistema económico global de nuevo cuño, que clausura las vías autárquicas de crecimiento y eleva el costo de oportunidad del aislamiento.³

En México, la disyuntiva de integrarse al nuevo escenario mundial se presentó desde la década pasada. El esquema de sustitución de importaciones, tras haber regido la economía durante casi cuatro décadas, comenzó a mostrar signos de desgaste en los años setenta y sufrió una crisis definitiva en 1982. Esta crisis obligó a replantear las premisas del desarrollo y a emprender una reforma estructural que, acorde con el nuevo entorno competitivo mundial, permitiera sentar nuevas bases para el crecimiento sostenido.

Una de las principales políticas para lograr este objetivo ha sido la apertura económica, que se ha llevado a cabo a través de diversos procesos convergentes como la racionalización de la protección comercial, la promoción de exportaciones, las negociaciones comerciales internacionales y el aliento a la inversión extranjera.

Este artículo pretende brindar un panorama sucinto de este proceso. En la primera parte, se presenta una caracterización general de las tendencias mundiales hacia la apertura; en la segunda parte se realiza una semblanza de la estrategia de sustitución de importaciones en México; en la tercera parte se ofrece una breve descripción de la apertura en el último decenio; finalmente, en la cuarta parte se intenta un balance del efecto de esta política sobre la economía mexicana.

² La multiplicación de actores transnacionales y fuerzas centrífugas respecto del poder del Estado introdujeron un nuevo principio de complejidad en las relaciones internacionales, que es recogido en teorías como la de la interdependencia. Véase la obra de Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Nueva York, Ithaca, 1976.

³ Los costos del aislamiento no son sólo económicos sino también políticos: la revolución de las comunicaciones uniforma los hábitos de consumo, eleva las expectativas de las sociedades y erosiona proyectos de gobierno que no se traduzcan en mayor bienestar y consumo. Véase Walter B. Briston, "Technology and Sovereignty", *Foreign Affairs*, vol. 67, núm. 2, invierno de 1988-1989, pp. 64-75.

1. LA TENDENCIA MUNDIAL A LA APERTURA

Al final de la segunda guerra mundial se habían establecido dos modelos de desarrollo claramente opuestos que constituían paradigmas para la definición de políticas y modelos de desarrollo. Por un lado, las economías de mercado, ligadas al comercio internacional, y por el otro, las economías planificadas, tradicionalmente ligadas al proteccionismo.⁴

En medio de estas opciones antagónicas, muchos países en desarrollo o naciones que recientemente habían adquirido su independencia formularon modelos de crecimiento intermedios que, en el contexto formal de la democracia y el mercado, promovieron la intervención extensiva del Estado en el estímulo a la industrialización, tanto mediante políticas comerciales proteccionistas como mediante el efecto impulsor del gasto público.

El razonamiento que fundaba estos modelos partía de una crítica a la teoría clásica del comercio internacional. A decir de los partidarios de la industrialización sustitutiva, existía un desequilibrio fundamental en las relaciones comerciales entre los países industrializados (centro) y los países no industrializados (periferia), marcado por el constante deterioro de los términos de intercambio. Esta situación de inequidad, empero, podía ser corregida mediante la voluntad política de los gobiernos para impulsar la industrialización. Naturalmente, este proceso debía emprenderse con base en un paradigma distinto del que había seguido el Occidente desarrollado. En los países en desarrollo, la industrialización requería una protección efectiva y una decidida intervención estatal. El proteccionismo vendría a ser una manera eficaz de redistribuir los recursos hacia una industria que tendría que sobrevivir, en su primer estadio, gracias a la restricción de importaciones.⁵

Durante varias décadas, los modelos de sustitución de importaciones operaron aceptablemente, permitieron la industrialización de muchos países y transformaron naciones eminentemente agrícolas en economías

⁴ Aunque asociar las economías planificadas con el aislamiento productivo es inexacto, ya que las economías socialistas establecieron una extensa red de vínculos entre sí; esta vinculación y la división del trabajo resultante era más entendible en términos de poder que de ventajas comparativas o incentivos de mercado.

⁵ En América Latina los representantes más importantes de esta tendencia fueron los economistas agrupados en la CEPAL. Para una exposición de los razonamientos económicos e ideológicos, así como del contexto social de esta tendencia, véase Joseph Hodara, *Prebisch y la CEPAL: sustancia, trayectoria y contexto institucional*, México, El Colegio de México, 1986.

modernas y sociedades urbanas. No obstante, a partir de los años setenta, la extrema vulnerabilidad de las economías cerradas a diversos choques externos como la crisis petrolera, el aumento en las tasas de interés o la baja de precio de las materias primas, parecían revelar el agotamiento de los modelos autárquicos.⁶

En particular, tres aspectos de la economía emergente permitían predecir el declive de los modelos de sustitución de importaciones como formas de sustentar el desarrollo a largo plazo: *primero*, la baja permanente de los precios internacionales de los productos básicos y su desvinculación con la producción industrial, lo que dificultaba sufragar a largo plazo una industrialización que no fuera rápidamente autofinanciable a través de las exportaciones;⁷ *segundo*, la evolución de las formas de organización industrial, que globalizan los procesos, lo que restaba viabilidad a las teorías de pleno empleo en el marco de la sustitución de importaciones, así como a las industrias protegidas, y *tercero*, el influjo fundamental de elementos como el cambio tecnológico y la vinculación internacional en la evolución de las empresas y el progreso de las naciones.

Las nuevas características de la economía mundial obligaron a replantear el tema de los factores capaces de incidir en el crecimiento de los países. Si, durante mucho tiempo, la capacidad de crecimiento se hacía depender fundamentalmente del tamaño y los recursos naturales de un país, aunados a ciertas políticas fiscales, monetarias o de tipo de cambio, el éxito de países pequeños y carentes de esos recursos hizo fijar la vista en las estrategias concretas de productividad que siguen las empresas, así como en las políticas que favorecen este tipo de comportamiento.⁸

⁶ Aunque estos choques afectaron el conjunto de las economías, los efectos fueron más severos en los países más protegidos que, por su desfaseamiento de las estructuras de precios internacionales, tardaron más en ajustar sus economías a los cambios en los precios relativos. Véase John Nash, Thomas Vinod *et al.*, *Best Practices in Trade Policy Reform*, Oxford; World Bank/Oxford University Press, 1991, pp. 4-8.

⁷ Desde mediados de los años setenta la demanda y los precios de gran parte de las materias primas han venido cayendo. Esto se explica tanto por el efecto de las nuevas formas de cultivo y la biotecnología sobre la productividad agrícola como por la creciente sustitución de materias primas en casi todas las ramas de la industria.

⁸ Los estudios de caso de las economías asiáticas, confrontados con la historia de crisis de las economías que habían seguido esquemas de sustitución de importaciones, hacían innegable la existencia de políticas públicas y comportamientos microeconómicos que, más allá del voluntarismo político, podían impulsar el desarrollo de los países en un panorama económico radicalmente nuevo. Así, a finales de los años ochenta, los

Pudo observarse que, más allá de las apropiaciones monopólicas y oligopólicas que propiciaban los mercados cerrados, el éxito de las empresas, en un entorno de competencia, dependía de su capacidad para mejorar sus formas de organización de la producción, adoptar economías de escala adecuada, incorporar innovaciones tecnológicas y encontrar nichos específicos de mercado.

El énfasis en el éxito productivo a nivel de empresas permitió replantear, bajo una nueva perspectiva, los temas de la apertura económica y la vinculación internacional, más allá de las visiones catastrofistas del marxismo y la teoría de la dependencia. La observación de diversas experiencias de desarrollo señaló que, en general, la apertura y la vinculación permiten corregir distorsiones en los precios relativos y propician una asignación de recursos más eficiente. La apertura establece condiciones para elevar la productividad de las empresas, ya que propicia una especialización más eficiente, permite el aprovechamiento de economías de escala, facilita la obtención de tecnologías y fortalece las posibilidades de financiamiento del desarrollo, con el concurso de capitales internacionales.

De acuerdo con estas nuevas valoraciones de la apertura, la existencia de un régimen promotor del comercio exterior incide de manera determinante en los diversos factores que propician el desarrollo económico contemporáneo.⁹ Además, la apertura posibilita una mayor consistencia y disciplina de las políticas económicas, al tiempo que establece mecanismos para advertir más rápidamente el efecto de medidas erróneas.¹⁰

llamados NIC's de la Cuenca Asiática del Pacífico, con una estrategia económica orientada al exterior, habían experimentado tasas de crecimiento espectaculares y habían disminuido la desigualdad en el interior de sus países, sin reducir los incentivos para el trabajo y sin pagar los altísimos costos en sufrimiento y libertad humana que implicó la etapa constructiva del socialismo en países como la URSS y China.

⁹ Por ejemplo, las barreras al comercio alteran radicalmente los incentivos para la innovación tecnológica de las empresas: en economías cerradas el costo de los factores se altera artificialmente y se desincentiva la innovación tecnológica; en cambio, en mercados abiertos las empresas deben estar alertas a la innovación en materia de calidad y diferenciación de los productos que realizan sus competidores. Además, los países menos desarrollados pueden verse beneficiados por la apertura económica que les da acceso a conocimientos ya acumulados, pues cada innovación tecnológica genera no sólo un capital cognoscitivo incorporado en una patente, sino un acervo no apropiable de conocimientos que enriquecen las posibilidades de innovación en el futuro. Véase Gene Grossman y Elhanan Helpman, "Trade, Innovation and Growth", *The American Economic Review*, vol. 80, núm. 2, mayo de 1990, pp. 86-92.

¹⁰ Anne Krueger, "Asian Trade and Growth Lessons", *The American Economic Review*, vol. 80, núm. 2, mayo de 1990, pp. 108-112.

Así, aunque es difícil evaluar el papel de la apertura económica por sí sola, es muy probable que este proceso, por su impacto sobre la definición de políticas, la asignación de recursos y la propia cultura productiva, constituya un elemento catalizador para generar políticas convergentes y cambios de largo alcance.

Hacia la década de los ochenta, a veces con la participación y asesoría de diversos organismos internacionales, muchos países que antaño habían impulsado economías protegidas y con alta intervención del Estado comenzaron a instrumentar programas de cambio estructural, tendientes a permitir una mejor operación de los mercados, así como a insertarse en el nuevo mapa económico mundial. Esta tendencia transformadora se reforzó con los acontecimientos ocurridos en la antigua Unión Soviética y Europa del Este, los cuales modificaron conceptos de soberanía y seguridad nacional anclados a la guerra fría, derribaron poderosas barreras políticas para la interacción entre naciones y restituyeron la posibilidad de vinculación entre regiones económicas naturales.

Actualmente, con excepción de unas cuantas naciones, la adopción de las formas institucionales del mercado y la apertura a las corrientes internacionales de comercio e inversión es una tendencia generalizada, que ha creado un nuevo consenso básico en torno al desarrollo. Ciertamente, las consecuencias de esta nueva configuración económica aún son inciertas y el éxito de muchos de estos procesos dependerá tanto de la capacidad de las sociedades para adaptarse a las nuevas condiciones como de la definición de reglas de competencia equitativas que permitan una mayor derrama de los beneficios del comercio internacional. Con todo, para bien o para mal, la apertura es hoy una de las formas institucionales indisolubles del desarrollo moderno.

2. LA POLÍTICA DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN MÉXICO HASTA 1982

En México, las formulaciones de una industrialización sustitutiva encontraron, en el nacionalismo económico de los gobiernos posrevolucionarios, un clima intelectual y político propicio para su puesta en práctica. La sustitución de importaciones, a la vez que atenuaba el conflicto social y construía puentes entre élites políticas y económicas, preservaba el papel del Estado como árbitro entre clases y catalizador del crecimiento.¹¹

¹¹ Para una caracterización del nacionalismo económico y de las ideologías de la unidad nacional que acompañaron la industrialización sustitutiva véanse Leopoldo So-

En una primera etapa, entre 1940 y los primeros años de la década de los años cincuenta, la estrategia de sustitución de importaciones obtuvo impulso y resultó sostenible gracias al favorable entorno internacional que, debido a la guerra mundial, abrió el mercado estadounidense a las exportaciones mexicanas primarias y a algunas manufacturas. Una vez que, a partir de 1952, el contexto internacional fue menos favorable, la industrialización se mantuvo merced al déficit del sector público y a la transferencia de recursos obtenidos del campo a la inversión urbana.¹²

La estrategia de sustitución de importaciones desempeñó un papel fundamental para modelar el rostro del México urbano y moderno. Gracias a esta estrategia, entre 1940 y 1980, la economía creció a tasas constantes, el producto nacional bruto se elevó más de 11 veces, la industrialización avanzó a un ritmo de entre 8 y 9% anual, la población urbana pasó de 35 al 53% del total, el analfabetismo disminuyó de 44 a 17%, la cobertura de las instituciones sociales alcanzó a más de 30 millones de personas y la esperanza de vida aumentó de 41 a 64 años.¹³

No obstante, la estrategia de sustitución de importaciones tuvo diversos efectos perversos, sobre todo por su alargamiento excesivo. Por ejemplo, lo reducido del mercado interno y la falta de competencia dieron origen a una industria poco eficiente, incapaz de generar por sí misma las divisas que requería para su modernización. La dependencia de la industria mexicana de insumos y bienes de capital importados para su operación y su incapacidad para financiarlos sanamente mediante exportaciones produjo efectos negativos en el sector externo y condujo a crisis recurrentes en la balanza de pagos.

Además, la dependencia tecnológica y el consecuente divorcio entre los procesos de producción y la dotación de factores del país, tuvieron un efecto adverso sobre la capacidad de la economía para generar los empleos que demandaba una población que casi se triplicó entre 1940 y 1975.¹⁴ En particular, la política de bajos impuestos y subsidios

lís, "Política económica y nacionalismo", y Luis Medina, "Origen y circunstancia de la idea de unidad nacional", *Lecturas de política mexicana*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 55-76 y 77-111, respectivamente.

¹² Véase Pascual García Alba y Jaime Serra Puche, *Causas y efectos de la crisis económica en México*, México, El Colegio de México, 1984 (Colección Jornadas, 104), pp. 19-51.

¹³ Véase David Ibarra, "Ajuste y progreso social en México", *Investigación Económica*, vol. XLVIII, núm. 190, octubre-diciembre de 1989.

¹⁴ Véase Gustavo Cabrera y José Luis Lezama, "El periodo expansivo y el futuro de la población mexicana", en Alejandro Violante y Roberto Dávila, *México: una economía en transición*, vol. 3, México, Limusa, 1985, pp. 13-35.

al capital distorsionó los precios relativos de los factores de la producción y encareció artificialmente el precio del trabajo, el factor más abundante con que contaba el país. Ello impidió expandir la capacidad generadora de empleo y contribuyó a perpetuar la añeja división entre los sectores tradicional y moderno de la economía.¹⁵

A finales de los años sesenta, este modelo se enfrentó a tres problemas: el agotamiento de la agricultura, cuya pujanza exportadora había sido la base para transferir recursos al desarrollo industrial; la necesaria modernización de los instrumentos fiscales, para hacer viable la intervención económica del gobierno, y la creciente falta de competitividad internacional y rezago organizacional y tecnológico del aparato productivo mexicano.

En el periodo de gobierno 1970-1976 se intentó reorientar el rumbo de la política económica. El Estado asumió un papel más activo en la conducción de la economía: se pretendió estimular la inversión productiva mediante el aumento del gasto de gobierno y se llevó a cabo una política más dinámica de subsidios. Sin embargo, el gobierno no fue capaz de aumentar sus ingresos en la medida de lo necesario y cubrió el gasto público con préstamos del exterior. Esta situación estalló en una crisis de divisas y una devaluación en 1976.

Durante la siguiente administración, tras un breve programa de ajuste de un año, se volvió a aumentar el gasto público a partir de las favorables perspectivas que ofrecían los descubrimientos de hidrocarburos.¹⁶ La excesiva intervención del Estado provocó que el déficit del sector público llegara a alcanzar la cifra histórica de 17.6 como porcentaje del PIB. Esta situación, sin embargo, se volvió insostenible con la baja de los precios internacionales del petróleo y el aumento de las tasas de interés internacionales, ya que la balanza de pagos dependía excesivamente de las exportaciones de petróleo y del endeudamiento. En 1982 se desencadenó la crisis con dos devaluaciones sucesivas, una crisis de pago de la deuda externa y un agotamiento de las reservas internacionales. Al final del año, la inflación alcanzaba casi 100% y el crecimiento del PIB disminuyó en 0.5% en términos reales.¹⁷

¹⁵ Véase al respecto Jesús Reyes Heróles, "The Distribution of Labor Income in Mexico", en Pedro Aspe y Paul E. Sigmund, *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Nueva York, Holmes y Meier Publisher, 1984, pp. 129-187.

¹⁶ Las exportaciones petroleras se convirtieron en el motor de la economía y, entre 1977 y 1981, pasaron a representar de 23 a 75% del total de las exportaciones mexicanas.

¹⁷ Unidad de la Crónica Presidencial, *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988. Sexto Año*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 19.

3. LA APERTURA COMERCIAL A PARTIR DE 1983

La apertura comercial de 1982 a 1988. La imposibilidad de seguir cargando al Estado el peso de la industrialización, el agotamiento del mercado interno como motor exclusivo del desarrollo y la ineficiencia de un marco económico sobrerregulado marcaron las principales características del nuevo programa de gobierno: la reducción de la participación del Estado en la economía, la creación de condiciones más adecuadas para el desenvolvimiento del mercado y la orientación paulatina del aparato productivo hacia el exterior.

Aunque los profundos desequilibrios financieros, derivados de la carga de la deuda y de diversos imponderables que se sucedieron a lo largo del sexenio, impidieron reactivar la inversión productiva y retomar el crecimiento económico, fue posible avanzar en diversos aspectos de la reconversión estructural, como el saneamiento de las finanzas públicas, la desincorporación de empresas y la apertura comercial.

En materia de apertura comercial se inició la transformación de la estructura de protección de la economía. A fines de 1982, el total de las importaciones requería de permiso previo de importación, existían 16 tasas arancelarias, el arancel máximo era de 100% y el arancel promedio ponderado se ubicaba en 16.4%. A partir de 1983, se inició una primera etapa de apertura gradual, que incluyó la reducción de aranceles y la eliminación de algunos permisos de importación.¹⁸ La liberalización de la economía se aceleró a mediados de 1985, con la eliminación del permiso de importación para más de 4 400 fracciones arancelarias adicionales, con lo que el valor de las importaciones controladas se ubicó en 37.5 por ciento.

El nivel de apertura alcanzado y la necesidad de contar con mayor certidumbre en el acceso a mercados hacía conveniente adherirse a los marcos jurídicos multilaterales en materia de comercio. El gobierno mexicano decidió solicitar formalmente, a finales de 1985, su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

De acuerdo con lo negociado en el GATT, la liberalización comercial continuó y, en algunos aspectos, incluso superó los compromisos adquiridos. Al ponerse en marcha el Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987, se eliminaron completamente los precios oficiales; el

¹⁸ Ese año, aunque el arancel máximo permaneció en 100%, se eliminaron seis de los 16 niveles arancelarios y más de 70% de las fracciones quedó ubicado en tasas de 10, 25 y 40%. Paralelamente, se liberaron de permiso previo de importación 2 844 fracciones de las 8 072 que componían la tarifa.

porcentaje de importaciones sujeto a permiso disminuyó a 21%, y el rango de tasas arancelarias se redujo a 0-20% con sólo cinco niveles arancelarios (0, 5, 10, 15 y 20 por ciento).

Hacia finales de la administración, la racionalización de la protección comercial había hecho posible conformar un mercado más competitivo en el interior y había contribuido a elevar las exportaciones, lo que, a su vez, coadyuvó a aminorar los efectos de la crisis. Con todo, era un proceso que aún no se encontraba plenamente consolidado. El reto de la política comercial de la nueva administración consistía en depurar y consolidar esta inserción incipiente en el nuevo mapa económico mundial.

La apertura comercial durante la administración 1988-1994. El presidente Carlos Salinas se comprometió a profundizar y hacer más coherentes aquellas líneas de política que, como respuesta al agotamiento de un modelo de desarrollo expansionista sufragado por el Estado, se habían comenzado a instrumentar durante el gobierno anterior.

Las líneas de la agenda económica fueron la continuidad del programa de ajuste macroeconómico y la búsqueda de fórmulas para eliminar el sobreendeudamiento externo y atraer corrientes adicionales de financiamiento del desarrollo; la promoción de medidas que estimularan la eficiencia microeconómica y, sobre todo, la adopción de un patrón, mucho más activo, de inserción en la economía mundial.

Para conseguir estos objetivos se emprendió una combinación de medidas: reformas al sistema impositivo que elevaron la eficiencia en la captación tributaria, una renegociación a largo plazo de la deuda externa, un proceso de concertación entre actores económicos para evitar aumentos inerciales de precios y un mayor redimensionamiento del aparato estatal. De esta manera fue posible disminuir la inflación y realizar una corrección de más de 17 puntos porcentuales del PIB en el déficit público.¹⁹

Las líneas de política macroeconómica fueron acompañadas de procesos que estimularan la reactivación de la inversión privada y promovieran la eficiencia de las empresas, como la desregulación y la promoción del desarrollo tecnológico. Gracias a ello, se estableció un marco más sencillo y transparente para la actividad económica; se redujeron barreras de entrada y salida a los mercados, y se contribuyó a disminuir costos de transacción.

¹⁹ La apertura comercial también se constituyó en un factor importante para disminuir la inflación, gracias a la influencia a la baja que ejerció en la evolución de los precios domésticos.

Concomitantemente, el gobierno adoptó la decisión de profundizar la apertura económica mediante una mayor racionalización de la protección comercial, una política específica de promoción de exportaciones, una estrategia más activa de negociaciones comerciales internacionales y el impulso a la inversión extranjera.

El perfeccionamiento de la apertura comercial. Durante el periodo de gobierno 1988-1994, la apertura comercial se profundizó, alcanzó mayor consistencia y consolidó su credibilidad. Las restricciones cuantitativas fueron sustituidas por aranceles para casi toda la economía. Actualmente las fracciones arancelarias que requieren permiso previo constituyen menos del 2%.²⁰ Además de la arancelización casi total de la tarifa, se racionalizó su estructura: el arancel promedio ponderado por la importación se situó en menos de 10% y la dispersión arancelaria se ubicó en sólo 6 por ciento.

Con el fin de evitar que la apertura fuera aprovechada para el ingreso de bienes con precios predatorios, se adecuó el marco jurídico y se reforzaron los recursos para realizar investigaciones sobre prácticas comerciales internacionales.

Para brindar mayor coherencia y credibilidad a la apertura y contar con un marco amplio y comprehensivo en la materia se emitió una nueva Ley de Comercio Exterior que da mayor certidumbre a los avances conseguidos al acotar las posibilidades de modificar la política comercial de manera discrecional y establecer las definiciones y procedimientos contra las prácticas desleales.

La promoción de exportaciones. La administración del presidente Salinas estableció una política específica para apoyar a un sector exportador diversificado que había comenzado a emerger a partir de la apertura de 1982. Esta política respondió a criterios de generalidad, que evitaran distorsiones intersectoriales en la asignación de recursos; de encadenamiento, para que se beneficiara no sólo al exportador final, sino también a sus proveedores, y de consistencia con la disciplina internacional, para evitar que los apoyos causaran la imposición en el exterior de impuestos compensatorios.

Con estos criterios, se crearon mecanismos de apoyo para estimular la operación de los exportadores.²¹ Además, se incorporó la participación

²⁰ Las pocas fracciones sujetas a permiso acatan lineamientos constitucionales, que reservan al Estado la explotación y comercialización del petróleo y los demás hidrocarburos; se refieren a criterios de seguridad, salud y ecología, o bien, responden a programas específicos y temporales en sectores como el agropecuario y el automotriz.

²¹ Así, se crearon programas específicos para brindar facilidades administrativas o

y corresponsabilidad de la comunidad exportadora en la solución de problemas específicos y la promoción de medidas generales de política. Este tipo de promoción permitió eliminar trabas burocráticas y contribuyó a abatir costos de transacción e información para los exportadores.²²

Las negociaciones comerciales internacionales. Otra vertiente de la apertura económica que se desarrolló durante el gobierno del presidente Salinas fue la de las negociaciones comerciales internacionales.²³

En el ámbito multilateral México, a despecho de una añeja tradición de aislacionismo comercial, participó de manera activa en las negociaciones de la Ronda Uruguay. La representación mexicana fue una de las patrocinadoras de acuerdos destinados a hacer más claras y transparentes las disciplinas del organismo, a reconocer los esfuerzos de apertura unilateral, a extender las disciplinas a nuevos campos y a aglutinar las nuevas funciones del organismo en la nueva Organización Mundial de Comercio.²⁴

Asimismo, en 1994 México ingresó como miembro de pleno derecho a la OCDE, lo cual, además de romper con una anacrónica retórica tercermundista, permite al país beneficiarse del acervo de información que produce este organismo, así como participar en un foro en donde se coordinan políticas de gravitación mundial.

Paralelamente a la negociación multilateral, México comenzó una nueva etapa de vinculación regional, tanto con sus fronteras económicas naturales como con los principales espacios multinacionales en formación.

financiamiento oportuno a empresas altamente exportadoras y a empresas comercializadoras. También se instrumentó un programa que permite la importación temporal de insumos para incorporarse a productos de exportación y otro que permite la devolución expedita de impuestos a la importación para beneficiar principalmente a pequeños y medianos empresarios.

²² Uno de los ejemplos más ilustrativos a este respecto es la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones (Compex), formada por representantes del sector público y privado relacionados con el sector.

²³ La vinculación comercial mediante diversos instrumentos jurídicos asegura la permanencia de los beneficios de la apertura económica, pues evita medidas unilaterales de restricción y otorga certidumbre a productores e inversionistas.

²⁴ Los acuerdos conseguidos permiten contar con un instrumento útil para seguir avanzando en la liberalización del comercio mundial y, en el caso específico de México, los acuerdos de desgravación implican una reducción generalizada de aranceles a las exportaciones mexicanas, sin que el país tenga que realizar una disminución de aranceles, dada la magnitud de la apertura ya realizada por las necesidades de la competitividad interna.

Uno de los acontecimientos más significativos de esta forma de percibir el escenario mundial y las oportunidades de la interdependencia fue la negociación y firma de un Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos. Si bien, debido a la vecindad geográfica y a la porosidad de una frontera de más de dos mil kilómetros, la vinculación de ambas economías ha sido tradicionalmente estrecha, hasta 1982 la actitud de los gobiernos mexicanos había sido fundamentalmente reacia al acercamiento económico a Estados Unidos. Sin embargo, hacia la década de los noventa la realidad de la globalización volvió imperativo crear un marco jurídico que diera mayor seguridad y transparencia a una relación económica inevitablemente intensa.

Tras un largo y, a menudo, difícil proceso de negociación y aprobación legislativa, el Tratado entró en vigor en enero de 1994. Este Tratado establece mayor certidumbre en el acceso de las exportaciones y contiene reglas de origen claras para evitar la triangulación. Además, comprende disposiciones en materia de servicios para asegurar condiciones de competencia internacional y acuerdos de inversión que elevan el atractivo de México como destino para producir e invertir. Igualmente, el Tratado incluye capítulos que evitan la transformación de los requisitos de normalización en barreras subrepticias al comercio, proveen procedimientos de defensa contra prácticas desleales, brindan garantías a la propiedad intelectual y otorgan seguridad jurídica en la solución de controversias.

La negociación comercial no se limitó al norte: en el subcontinente latinoamericano, México propuso un viraje a las estrategias de negociación entre los países del área, que se habían caracterizado por su grandilocuencia retórica y su fracaso real.²⁵ En el seno de la ALADI, el gobierno mexicano propuso una nueva estrategia de negociación basada en puntos como la amplia cobertura de productos, la fijación de un arancel máximo de inicio, la eliminación de barreras no arancelarias, la existencia de reglas de origen claras y la concertación de procedimientos ágiles y transparentes para la resolución de controversias comerciales.²⁶

²⁵ La prueba de esto es que América Latina, con dos ambiciosos acuerdos de integración, era, al inicio de la década de los años noventa, una de las regiones menos integradas, mientras que los países de la Cuenca Asiática, sin contar con marcos formales de integración, eran economías con amplia interacción.

²⁶ Con estas bases, se firmó un Acuerdo de Libre Comercio con Chile que en dos años de operación casi ha duplicado el volumen de intercambio entre los dos países. Además se firmaron acuerdos de libre comercio con Colombia y Venezuela, y con Costa Rica y Bolivia.

La promoción de la inversión extranjera. Otro elemento de la apertura económica lo constituyó el aliento a la inversión extranjera. En el sexenio de Carlos Salinas se brindó una nueva valoración al papel positivo de la inversión extranjera y se reformó la legislación en la materia, a fin de poder competir en la lucha por la atracción de capitales internacionales.²⁷

Son dos los principales factores que, a lo largo del sexenio, hicieron de México un destino atractivo para la inversión productiva internacional: en primer lugar, la propia reforma económica; en segundo lugar, la adecuación del marco legal en la materia.

La reforma económica redundó en un mejor clima para la inversión productiva ya que, por un lado, la recuperación de la estabilidad generó certidumbre en torno a la evolución de los precios y el rendimiento del capital, y por otro, políticas como la desregulación, la modernización del marco tributario, la protección a la propiedad intelectual y la vinculación internacional contribuyeron a abatir costos de transacción y facilitar la incursión en mercados ampliados.

Además, México modernizó el marco normativo para la inversión extranjera a fin de hacerlo más sencillo y transparente. Así, en mayo de 1989 se expidió el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera, mediante el cual se establecieron reglas más claras, se simplificaron los procedimientos y se adoptaron nuevos esquemas para la participación de la inversión foránea en la actividad económica nacional.

Sin embargo, la rapidez de los cambios económicos en el mundo y la transformación de la economía mexicana condujeron a elaborar una nueva Ley de Inversión Extranjera. La nueva ley amplía las posibilidades de participación de capital extranjero en la economía, con lo que la inversión extranjera puede incursionar en sectores que constituyen más de 80% del PIB. También se eliminan los requisitos de desempeño que distorsionan el comercio internacional, se disminuyen los trámites para la introducción de capitales y se establecen procedimientos más transparentes para la aprobación de proyectos.

²⁷ La inversión extranjera ofrece una contribución fundamental para el desarrollo económico de las naciones, ya que complementa el ahorro interno de los países, permite la introducción y difusión de nuevos procesos y tecnologías, establece canales de internacionalización de mercancías y contribuye a generar fuentes de empleo.

4. EFECTOS DE LA APERTURA

La apertura ha ejercido una influencia múltiple sobre la economía mexicana y ha contribuido tanto a la recuperación de la estabilidad macroeconómica como a la mayor eficiencia de la planta productiva. Por un lado, la apertura ha ejercido un arbitraje efectivo de los precios externos sobre los internos que beneficia la competitividad de los productores y multiplica las opciones del consumidor. Además, la apertura ha desestimulado la producción en sectores en los que difícilmente se podía competir con estándares internacionales y ha contribuido a la reasignación de los recursos hacia actividades con verdadero potencial de desarrollo. Igualmente, la apertura ha coadyuvado a estimular el flujo de capitales externos a la economía mexicana.

La apertura económica ha contribuido a duplicar, en una década, la participación del comercio exterior no petrolero como porcentaje del PIB, al pasar de 15% en 1982 a 30% en 1993. Ha contribuido también a la elevación del valor de las exportaciones no petroleras, que se ha más que quintuplicado en los años recientes al pasar de sólo 8 000 millones de dólares en 1982 a más de 44 000 millones en 1993. En particular, las exportaciones no petroleras han crecido a tasas superiores a las observadas antes de 1982 y la participación de este tipo de exportaciones en las exportaciones totales pasó, entre 1982 y 1993, de 32 a 86 por ciento.²⁸

La apertura económica también ha permitido multiplicar el ingreso de capitales internacionales a México. Entre enero de 1989 y agosto de 1994, la inversión extranjera alcanzó un monto de casi 9 000 millones de dólares, cantidad superior en más de 110% a la meta programada para todo el sexenio. Con ello, México, como país receptor de recursos externos, ocupa ya el primer lugar entre las naciones latinoamericanas, la tercera posición entre los países en desarrollo y la novena plaza a nivel mundial.

Además, el país ha diversificado sus fuentes de inversión y, amén de la tradicional presencia que, por contigüidad geográfica, mantiene Estados Unidos, la gama de países con intereses y alianzas estratégicas en México se ha ampliado.

En el marco de la reforma estructural y la apertura, la inversión extranjera ha tenido un efecto benéfico sobre la actividad económica,

²⁸ Con ello, el crecimiento del valor de las exportaciones mexicanas manufactureras de 1985 a 1993 ha sido superior no sólo al de países desarrollados como Estados Unidos, Japón y Alemania, sino también al de los llamados "tigres" del sureste asiático.

pues ha contribuido a complementar el ahorro interno para el financiamiento de la inversión productiva, a fortalecer la plataforma exportadora y a elevar el empleo.

Así, entre 1989 y 1993, la participación de la inversión extranjera en la inversión total pasó de 9% a casi 22%. Diez de las quince principales ramas receptoras de inversión extranjera registraron tasas de crecimiento superiores al promedio alcanzado en la industria manufacturera.

En lo que se refiere al estímulo a la internacionalización, entre 1990 y 1993, las empresas con participación de capital foráneo han elevado su intercambio comercial con el extranjero a una tasa promedio anual de 19 por ciento.

Dado que en una economía abierta la inversión externa se orienta al aprovechamiento de los factores productivos más abundantes y competitivos, también ha influido positivamente sobre la generación de empleos. El número de empleos directos registrados por las empresas con participación extranjera ascendió a más de 1 300 000 plazas, con lo cual estas empresas contribuyeron con más de 16% del personal registrado en el IMSS empleado en sectores donde se permite la participación de dicha inversión.

De este modo, la apertura económica ha representado un papel de primer orden en la reconversión estructural de la economía mexicana, así como en la nueva gravitación de México en el mundo.

CONCLUSIONES

La nueva configuración política y económica del mundo vuelve anacrónicos los aislacionismos, hace permeables las fronteras nacionales y posibilita formas de organización e interacción económica y social inimaginables hace sólo unas décadas.

Uno de los rasgos más característicos de este proceso de cambio es la nueva valoración de procesos como la apertura y la vinculación de las economías. En México, la apertura ha modificado el perfil económico y comercial del país. Esta política no ha estado aislada, sino que ha sido acompañada de una amplia serie de reformas convergentes en materias como el gasto de gobierno, la renegociación de la deuda, la revisión del marco regulatorio y el aumento del gasto social enfocado hacia la pobreza extrema.

La recomposición económica, en suma, ha sido vasta y con un horizonte de largo plazo. Gracias a la decisión política con que se emprendió el proceso de cambio, en menos de una década se ha transitado de

una economía con intensa participación estatal, ineficiencia privada, sobreregulación y cerrazón al comercio mundial a una economía con nuevas reglas, con mayor énfasis en la iniciativa individual y con una nueva posición hacia el entorno internacional.

Puede decirse que la apertura continuará desempeñando un papel de vanguardia en la transformación económica mexicana y, en la medida en que sea complementada con medidas concomitantes como una mayor inversión en capital humano, podrá ejercer un efecto determinante en el bienestar de los ciudadanos.

Más allá de sus repercusiones sobre la economía, la apertura económica ha contribuido a dar un nuevo peso a México en el contexto de las naciones, pues hemos pasado de tener una política económica internacional básicamente reactiva y de bajo perfil a adquirir posiciones de participación y liderazgo.