

APERTURA COMERCIAL Y REFORMA INSTITUCIONAL EN MÉXICO (1988-2000): UN ANÁLISIS COMPARADO DEL TLCAN Y EL TLCUE

JORGE A. SCHIAVON
ANTONIO ORTIZ MENA L.N.

INTRODUCCIÓN

EN TÉRMINOS DE POLÍTICA COMERCIAL EXTERIOR, la máxima prioridad de los dos últimos gobiernos (el de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994, y el de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000) fue la negociación y entrada en vigor de sendos tratados de libre comercio, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) bajo Salinas y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE) bajo Zedillo. Este artículo busca explicar cómo y por qué ambos gobiernos pudieron resolver los problemas tradicionales de delegación entre el jefe del Ejecutivo y sus agentes, así como de generar un aparato burocrático capaz de negociar y poner en marcha estos tratados dentro del ámbito temporal de cada sexenio, y que funcionó con estricto apego a la visión e intereses de los respectivos titulares del Ejecutivo federal con respecto a dichos acuerdos.

Durante las dos últimas décadas, la economía mexicana experimentó dramáticos cambios en su estructura macro y microeconómica. La reforma económica y estructural llevada a cabo por las administraciones de Salinas y Zedillo siguió una estrategia en dos ámbitos: primero, estabilización macroeconómica (equilibrio del presupuesto, aunado a controles más estrictos del crédito, los precios y los salarios, con el fin de romper la inercia inflacionaria) y, segundo, una reforma estructural (apertura y liberalización comercial, privatización y desregulación de la actividad económica y los mercados financieros). Esta reforma siguió, en términos generales, lo que Williamson denomina el “Consenso de Washington”, definido por “políticas macroeconómicas prudentes, orientación hacia el exterior y capitalismo de libre mercado” (Williamson, 1990; 18). Dentro de este esquema, la liberalización comercial fue uno de los elementos más importantes en el complejo proceso de reforma económica en México durante los años ochenta y noventa.

El objetivo fundamental de esta política de liberalización comercial era insertar a México en la economía mundial, para así fortalecer y garantizar el flujo de capitales externos hacia el país. Uno de los principales mecanismos utilizados para alcanzar este objetivo fue la negociación y puesta en marcha de tratados de libre comercio con los socios comerciales y fuentes de capital más importantes para México, específicamente los Estados Unidos y Canadá, a través del TLCAN bajo Salinas, y la Unión Europea (UE), mediante el TLCUE, en la administración de Zedillo.

Para ser capaces de negociar y concluir estos tratados, las administraciones de Salinas y Zedillo tuvieron que desarrollar una nueva estrategia dentro de sus políticas económicas exteriores, con la finalidad de acercarse a esos países y generar un ambiente caracterizado por la cooperación, donde se resaltarán los intereses compartidos con ellos. Para lograr esto, era necesario tener una organización burocrática que estuviera comprometida con esta nueva política económica exterior, y que fuera capaz de ponerla en práctica de manera exitosa.

Para explicar la manera en que las administraciones de Salinas y Zedillo generaron una organización burocrática en el área de comercio internacional capaz de garantizar la consecución de su principal meta de política exterior —insertar a México en la economía internacional para consolidar la liberalización comercial y el flujo de capitales hacia el país—, utilizando tratados de libre comercio como el principal instrumento para lograrla, deben responderse las siguientes preguntas: ¿cuál era la opción más viable para construir esta organización burocrática: reformar los órganos existentes o innovar creando nuevas instancias? ¿Cuáles fueron las restricciones a las que se enfrentaron ambos presidentes para construir esta organización burocrática? ¿Eran suficientemente poderosos para imponer sus preferencias o tuvieron que negociar con otros actores dentro del sistema político mexicano? ¿Cuáles fueron los mecanismos utilizados para generar esta organización burocrática? ¿Cómo fueron resueltos algunos de los principales problemas derivados de la delegación que hicieron los presidentes a sus burocracias, como la información imperfecta, el riesgo moral y la selección adversa? ¿Cómo y por qué fueron institucionalizados los diseños contractuales entre presidente y burocracia? Finalmente, ¿fue capaz esta organización burocrática de realizar exitosamente sus funciones? y, en caso afirmativo, ¿en qué grado?

La literatura teórica sobre innovación y reforma burocrática en México se encuentra, en el mejor de los casos, subdesarrollada; la mayoría de las investigaciones en esta área son generalmente descriptivas, y el análisis y explicaciones teóricas constituyen la excepción. Por tanto, cualquier investigación de tipo analítico en esta área, por una parte, tendrá que recu-

rrir principalmente a fuentes primarias y, por la otra, utilizar modelos teóricos diseñados para explicar organizaciones burocráticas, su reforma y cambio, en otros países. Lo anterior, aun cuando implica la adaptación de modelos teóricos desarrollados fuera de México para explicar la realidad mexicana, también permite realizar análisis comparativos entre el caso mexicano y otros similares en América Latina y en el resto del mundo.

El marco teórico utilizado en este artículo será un modelo, ligeramente modificado, de agente-principal (véase, por ejemplo, Kiewiet y McCubbins, 1991). El presidente mexicano, un principal unitario, tuvo que diseñar un contrato (un arreglo institucional y legal) de tal forma, que su agente, la burocracia mexicana (especialmente los altos mandos burocráticos que funcionan como líderes de sus agencias burocráticas), desarrollara aquellas funciones delegadas en ella fielmente, con respecto a los intereses del principal, evitando en la medida de lo posible problemas de selección adversa y riesgo moral. Este modelo de agente-principal estará inmerso en el contexto más amplio de la realidad política mexicana de finales de los ochenta y los noventa.

El argumento central es que tanto Salinas como Zedillo tuvieron que resolver diversos problemas de agencia como son los que representan los mecanismos de selección, los incentivos de los agentes y el cumplimiento cabal del mandato del principal, y que dadas las características del sistema político en ese periodo los pudieron resolver de manera relativamente exitosa. Estas reformas burocráticas en el ámbito de la política económica exterior se pueden entender como una respuesta a los problemas de agencia que los presidentes enfrentaron en su momento.

El artículo consta de tres secciones. En la primera se trata el tema del andamiaje institucional relacionado con la formulación y ejecución de la política económica exterior. La segunda aborda la reforma burocrática en la Oficina de la Presidencia de la República (OPR), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) entre 1988 y 2000. La sección final presenta algunas consideraciones en torno a la utilidad del modelo agente-principal para comprender la reforma burocrática en México y las implicaciones que la transición democrática de 2000 pudieran tener para la formulación y ejecución de la política económica exterior.¹

¹ Sin entrar en el amplio debate sobre los significados y la medición de la democracia, nos remitimos a la definición de Przeworski (1991), quien sostiene que la democracia es un sistema de representación de intereses en el cual los partidos políticos pierden las elecciones.

LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR Y LAS INSTITUCIONES MEXICANAS

Desde su mensaje de toma de posesión del primero de diciembre de 1988, Salinas planteó la necesidad de una nueva relación entre México y los Estados Unidos, al afirmar que su administración buscaría “nuevos equilibrios con los Estados Unidos de América, ámbito de oportunidades y delicadas diferencias”, y que los retos que se derivaran de esta nueva relación serían enfrentados “con el más decidido esfuerzo de acción concertada y colaboración respetuosa” (Salinas, 1994b; 13).

Para el gobierno de Salinas, la liberalización comercial y la inserción financiera de México en la economía mundial eran una prioridad, particularmente en la región de América del Norte, dada la concentración de flujos de capital y comercio con esta área: más de dos terceras partes del comercio mexicano (tanto importaciones como exportaciones) y de los movimientos de capital (tanto entradas como salidas) tienen como contraparte a los Estados Unidos (OCDE, 1992; 284). El TLCAN también serviría para generar claridad y permanencia en las políticas económicas, flexibilidad tecnológica, economías de escala, especialización y una operación eficiente de los mercados, todas ellas prioridades del plan de reforma de la administración de Salinas (Córdoba, 1994; 262). La negociación y puesta en marcha del TLCAN, tanto para lograr la liberalización comercial como para incentivar el flujo de capitales hacia México, era el proyecto más importante en la agenda de política exterior de la administración, como Salinas lo reconoció en su segundo, quinto y sexto informes de gobierno presentados al Congreso de la Unión y a la nación (Gil Villegas, 1990; 125-129; Salinas, 1990, 1993, 1994a).

Ahora bien, cabe destacar que el intento de acercamiento comercial con Europa se da antes que con los Estados Unidos. De hecho, Salinas viaja en febrero de 1990 a la reunión anual del Foro Económico Mundial en Davos y busca ese acercamiento, pero es recibido con poca atención, en parte por los recientes sucesos derivados del derrumbe del muro de Berlín en 1989. El interés de los estados miembros de la UE estaba centrado en lo que ocurría en los países de Europa del Este (Smith, 2000; 328). Hacia fines de 1993, ya con el TLCAN a punto de entrar en vigor, Salinas viaja de nueva cuenta a Europa y propone un mayor acercamiento comercial. En esta ocasión sí es recibido con interés, aun cuando las negociaciones sobre un tratado de libre comercio se empantanaron a partir de enero de 1994, tras el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas.

El interés del gobierno mexicano por fomentar las relaciones comerciales con la UE se mantuvo vigente durante el gobierno de Zedillo. Al ha-

berse concretado un acuerdo comercial de gran envergadura con los Estados Unidos y Canadá, la estrategia de buscar acercamientos comerciales con los países o regiones que representaban importantes mercados para las exportaciones mexicanas, fuentes de insumos para la producción y fuentes de inversión extranjera directa pasaba lógicamente a la UE. Esta estrategia le permitiría a México dinamizar su comercio sin estar atenido al éxito o fracaso de las negociaciones comerciales en el ámbito multilateral. Además, el acercamiento con Europa representaba una opción real para diversificar las relaciones comerciales mexicanas, dado el impacto relativamente limitado que se tenía con los acuerdos latinoamericanos. Por otra parte, aun cuando tradicionalmente el comercio de México ha estado concentrado en su vecino del norte, esta situación se tornaba más peligrosa en la medida en que el sector externo constituía una parte creciente del PIB.² Una desaceleración de la economía estadounidense afectaría cada vez más negativamente a México.

Asimismo, una vez que México había concretado el TLCAN y negociado una serie de acuerdos con países de América Latina,³ aumentaron los incentivos para concertar un acuerdo con la UE y así convertirse en una suerte de "eje" dentro de un esquema de "ejes y rayos" de acuerdos de libre comercio internacional.⁴ Según Wonnacott (1991), esta situación no es benéfica para los países que carecen de acceso privilegiado al principal mercado (los "rayos") ni es un esquema eficiente desde la perspectiva de todos los países que son miembros de esos acuerdos. Sin embargo, sí arroja beneficios a los países que constituyen el "eje" de la serie de acuerdos, por lo cual existen incentivos para mantener esta situación.

Para alcanzar estas metas de su política exterior, las administraciones de Salinas y Zedillo tuvieron que crear una organización burocrática que, por una parte, estuviera comprometida con la nueva política exterior y, por la otra, fuera capaz de ejecutarla de manera exitosa. Además, estas metas tenían que ser alcanzadas de manera rápida y eficiente. En las palabras del principal colaborador de Salinas: "una rápida implementación es lo que hace a una apertura comercial irreversible" (Córdoba, 1994; 244).

En el sistema político mexicano, el poder soberano para celebrar, concluir e instrumentar tratados internacionales se encuentra compartido por

² La proporción del comercio con los Estados Unidos en el PIB pasó de 24% en 1980 a 63% en 1996. Estas cifras incluyen importaciones y exportaciones de bienes y servicios, con base en datos del Banco Mundial (Banco Mundial, 1999).

³ Para inicios de 1995 México contaba con tratados de libre comercio con Chile (técnicamente un acuerdo de complementación económica), Colombia y Venezuela (el G-3), Bolivia y Costa Rica.

⁴ La terminología usada en inglés para designar esta situación es "hub and spoke".

las tres ramas del gobierno. De acuerdo con la Constitución, una de las facultades del Ejecutivo es "dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado" (México, Leyes, 1996; art. 89, frac. X). Una vez que los tratados son concluidos, el Ejecutivo tiene que presentarlos al Senado para su aprobación, la cual se obtiene con el voto a favor de la mayoría del pleno de la Cámara Alta. Después de que se obtiene la aprobación en el ámbito doméstico, los tratados tienen que ser ratificados internacionalmente (México, Leyes, 1996; art. 89, frac. X). Ya ratificados, y si no contradicen o violan la Constitución, los tratados se convierten en parte de la Ley Suprema de la nación, en el mismo nivel que la Constitución. Siendo así, el Poder Judicial tiene la facultad y obligación de aplicarlos aun por encima de disposiciones en contrario que puedan existir en las leyes secundarias y las constituciones de los estados (México, Leyes, 1996; art. 133).

Sin embargo, en la realidad, particularmente antes de 1997, existía una enorme asimetría de poder entre las tres ramas del gobierno en México. El gran Poder del Ejecutivo y su control sobre el Legislativo y Judicial pueden entenderse analizando la relación entre dos actores centrales dentro del sistema: el presidente y el partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En un sistema presidencial, el poder del Ejecutivo depende de cuatro factores: los poderes constitucionales del presidente, la fuerza del partido del presidente dentro del Congreso, el grado de disciplina impuesta por los líderes a los miembros del partido, y la competencia que enfrenta el presidente por parte de rivales dentro de su mismo partido (Weldon, 1997; 225-227).

Desde su fundación en 1929 hasta 1997, el PRI había obtenido la mayoría (en ocasiones con más de 90% de los escaños) en ambas cámaras del Congreso. Además, a partir de mediados de los treinta, el presidente se convirtió en el líder de facto del partido. Esto, combinado con el hecho de que no ha existido reelección consecutiva en el Congreso y de ningún tipo en la presidencia desde esos tiempos, y que el partido delegó en el presidente el poder para designar a su sucesor, controlar nominaciones clave dentro del partido y nombrar a los ministros de la Suprema Corte, generó una supremacía del Ejecutivo sobre el Congreso y el Poder Judicial y también sobre los poderes estatales. Estos últimos eran ejercidos a través de la nominación de los candidatos del partido a los gobiernos estatales y, en algunos casos, su remoción se hizo mediante mecanismos constitucionales, a través de un Senado controlado por el PRI, o mediante renunciadas negociadas.

Por tanto, el presidente poseía extensos poderes constitucionales de designación, tanto para elegir a su gabinete como para nombrar a funcio-

narios: judiciales, y grandes poderes informales, porque era el líder prácticamente indiscutible de un partido altamente disciplinado que mantuvo, de manera ininterrumpida hasta 1997, la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso por más de 60 años, y que controló las nominaciones de los ministros de la Suprema Corte y de numerosos funcionarios estatales. Todo esto permitió al presidente imponer sus preferencias de política pública la mayor parte del tiempo, dado que las otras dos ramas del gobierno estuvieron bajo su control indirecto y, por tanto, apoyaron sus políticas.

Ahora bien, el presidente ejerció un poder absoluto en los nombramientos de la burocracia, aun cuando el Senado tiene la facultad constitucional de ratificar el nombramiento de altos funcionarios del ejército, de Hacienda y del servicio exterior (México, Leyes, 1996; art. 76, frac. II). Esto le permitió crear una organización burocrática dirigida por los funcionarios que mejor sirvieran a sus metas de política pública; sin embargo, como en cualquier caso de delegación, el principal (es decir el presidente) debió encontrar los mecanismos que resolvieran problemas de agencia para garantizar que sus agentes (la burocracia mexicana y en particular los altos funcionarios) se apegaran lo más posible a los intereses del principal. Debido a la información imperfecta, particularmente la asimetría de información, y a la capacidad limitada de aplicar sus mandatos, el principal se enfrenta a tres problemas centrales: mecanismos de selección, incentivos, y la cabal aplicación de sus mandatos (Hoff y Stiglitz, 1990; 237).

En primer lugar, se tiene el problema de mecanismos de selección. Los agentes burocráticos varían en cuanto a sus capacidades para realizar de manera eficiente sus funciones, y es costoso determinar de manera efectiva las capacidades reales de cada agente burocrático. Por tanto, el principal enfrenta problemas al elegir a los mejores agentes burocráticos para alcanzar sus objetivos, y puede incurrir en una selección adversa al escoger, por ejemplo, una agencia compuesta por cierto tipo de funcionarios que han desempeñado funciones similares en el pasado, pero que en un nuevo entorno político o económico resultan riesgosos o ineficientes debido, por ejemplo, a restricciones técnicas o ideológicas inobservables.

En segundo lugar, está el problema de los incentivos. El principal tiene que evitar que sus agentes utilicen el poder que se les ha delegado para la realización de sus propios fines en vez de los del principal, es decir, tiene que minimizar el riesgo moral. Los agentes incurrir en riesgo moral al esconder información para utilizarla estratégicamente en acciones no autorizadas, al coludirse con otros agentes (cuando se trata de un agente colectivo), al desviar recursos o al abusar de su autoridad para hacer avanzar sus propios intereses en contra de los del principal (dilema de Madison) (Kiewiet y McCubbins, 1991; 22-34).

Finalmente, existe el problema de la cabal aplicación de los mandatos del principal. Es difícil y costoso que los agentes cumplan cabalmente con los intereses del principal. Los agentes pueden evadir el cumplimiento de sus funciones e incluso perseguir únicamente sus intereses personales. Puede ser difícil para el principal penalizar estas acciones debido a restricciones legales (por ejemplo, leyes de servicio civil o contratos colectivos), políticas (la necesidad de apoyo para la ejecución de otras políticas públicas), o aun porque es difícil asignar a un burócrata específico la responsabilidad de una falla determinada.

Sin embargo, el principal tiene el poder para crear un marco institucional para tratar de solucionar estos problemas de agencia. Puede establecer medidas como diseño de contratos (conjunto de recompensas y sanciones que incentiva el cumplimiento de los agentes), mecanismos de selección (especialmente de señalización de capacidades), requerimientos de monitoreo y reporte (tanto de tipo de "alarma contra incendios" como de "vigilancia policiaca") (McCubbins, Noli y Weingast, 1987), y contrapesos institucionales mediante la promoción de competencia entre burocracias y la introducción de jugadores con poder de veto en el proceso de toma de decisiones (Kiewiet y McCubbins, 1991; 22-34).

En la siguiente sección, se explicará la forma en que Salinas y Zedillo crearon un marco institucional que les permitió controlar los problemas de agencia antes descritos, con el fin de garantizar la consecución de su principal prioridad en materia de política comercial exterior: la negociación y entrada en vigor dentro de sus administraciones del TLCAN y el TLCUE, respectivamente.

REFORMA BUROCRÁTICA EN LA ARENA DE COMERCIO INTERNACIONAL

Dentro del Poder Ejecutivo, las diversas atribuciones en el ámbito del comercio internacional se encuentran repartidas entre varias secretarías de Estado. Tradicionalmente, la SRE ha sido la responsable de: "[p]romover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte" (México, Leyes, 1994; art. 28, frac. I).

Sin embargo, en las últimas décadas, otras secretarías y órganos del Ejecutivo, como la Secofi y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), han adquirido, legal o tácitamente, atribuciones en el área de tratados comerciales internacionales.

Parece existir una relación directa entre la ampliación de las actividades económicas del gobierno mexicano y la especialización de las funciones burocráticas de sus órganos constitutivos; esto se hace particularmente patente en el ámbito de las relaciones internacionales del país, ya que se utiliza la política exterior como un instrumento para promover el desarrollo económico nacional (García, 1994; 3-4).

Por ejemplo, durante el cardenismo, las atribuciones de la SRE incluían actividades tan variadas como fomento del comercio, transferencia de tecnología, asuntos pesqueros y negociación de todo tipo de tratados internacionales. De esta manera, la SRE monopolizaba prácticamente todas las áreas de las relaciones exteriores de México, aun cuando algunas otras secretarías mantenían contactos con el extranjero, como las de Hacienda y Economía en materia de deuda externa y pago de indemnizaciones por expropiación.

Más tarde, durante las décadas de los cuarenta y cincuenta, nuevas dependencias gubernamentales entraron en el campo de las relaciones internacionales debido al aumento en la actividad industrial del país, como las secretarías de Comunicaciones, Recursos Hidráulicos, Trabajo, Defensa y Marina. La SRE conservó dentro de sus atribuciones gran parte de las áreas de negociación internacional, pero en diversas ocasiones sus funcionarios fueron acompañados por representantes de otras dependencias especializadas en la materia de que se trataba. Así, la participación internacional de México había adquirido una especialización tal que los alcances de la misma comenzaban a superar las atribuciones tradicionales de la SRE (García, 1994; 144-150).

Como resultado de lo anterior, para la década de los sesenta las actividades de la SRE se fueron concentrando exclusivamente en los aspectos diplomáticos de la política exterior del país, la coordinación de las actividades internacionales de las demás dependencias y la suscripción de todo tipo de tratados internacionales. Este proceso se fue profundizando al grado de que, para el gobierno de Luis Echeverría, cinco dependencias contaban ya con una dirección especializada en asuntos internacionales, y este número se amplió a ocho durante el gobierno de José López Portillo. De estas ocho dependencias, únicamente cuatro trabajaron conjuntamente con la SRE. Bajo la administración de Miguel de la Madrid, el número de las dependencias con este tipo de direcciones especializadas aumentó a nueve, de las cuales sólo cinco desempeñaban sus funciones en coordinación formal con la SRE (García, 1994; 151-153). Por ejemplo, durante la séptima ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el ámbito del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la llamada Ronda de Tokio (1973-1979), fue la SHCP la que encabezó la delegación

mexicana. La Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) había logrado que los miembros del GATT aceptaran que países no miembros participaran como observadores durante la ronda de negociaciones; dicha participación se efectuó a través de la Comisión de Aranceles que presidía la SHCP, ya que los aranceles se veían como instrumento de ingreso tributario y no primordialmente como pieza clave de la política comercial. A partir de entonces se formó un Secretariado de Negociaciones Comerciales Internacionales presidido por la SHCP.

Cuando Salinas llegó al poder en diciembre de 1988, el gobierno federal carecía de un órgano efectivo para coordinar la política exterior, particularmente en el área de comercio internacional. Aun cuando la SRE poseía las facultades legales para encargarse de la coordinación de la burocracia en esta área, se vio rebasada por la diversidad de asuntos internacionales en los cuales el país se encontraba involucrado. Por tanto, para garantizar el cumplimiento efectivo de sus metas de política exterior, la administración de Salinas tenía dos alternativas: reformar la burocracia existente especializada en asuntos internacionales, especialmente en el área de comercio internacional, o crear una nueva organización burocrática encargada de coordinar los esfuerzos en materia de política exterior. Como se verá más adelante, Salinas utilizó una combinación de ambas estrategias.

Por su parte, Zedillo heredó, tras las reformas llevadas a cabo por Salinas, una estructura burocrática en la Secofi capaz de continuar con la apertura comercial por medio de negociaciones internacionales, pero a la vez enfrentó un nuevo tipo de reto en la búsqueda de un tratado de libre comercio con la UE. A diferencia del TLCAN y de los acuerdos suscritos con América Latina, el acuerdo europeo era de distinta índole. El Tratado de Maastricht,⁵ que entró en vigor el primero de noviembre de 1993, en sus artículos 113 y 238, permitía a la UE suscribir acuerdos de asociación con países que no fueran parte de la misma, lo que abría la posibilidad de suscribir uno con México. El formato de estos acuerdos de asociación comprendía una parte comercial pero también una parte política y otra de cooperación. Como señalara el propio Comisario de la Comisión Europea para Relaciones Exteriores, “el Acuerdo Global representa mucho más que el comercio. De hecho, su piedra angular es el compromiso firme de ambas partes de respetar y promover los derechos humanos, defender los principios democráticos, desarrollar y fortalecer normas legales y mantener la cooperación en estas áreas” (Patten, 2000; 11).

⁵ El texto del Tratado de Maastricht (Treaty on European Union) se puede consultar en <http://europa.eu.int/en/record/mt/top.html>

La prioridad otorgada por los miembros de la UE a la democracia y los derechos humanos se explica en parte porque estos temas fueron una de las principales causas de la división entre Este y Oeste durante la Guerra Fría. Los derechos humanos han sido prioridad en el desarrollo de las relaciones entre los miembros de la UE, y muestra de ello es el establecimiento desde 1959 de la Corte Europea de los Derechos Humanos (Armendáriz, 2000; 22). Estas particularidades significaban que Zedillo también tendría que ajustar o innovar con respecto al aparato institucional utilizado para la negociación de un tratado primordialmente comercial como el TLCAN.

Como se explicará en las siguientes páginas, ambos ejecutivos eligieron una combinación de reforma e innovación de su organización burocrática (especialmente en la OPR, la SRE y la Secofi) y, al mismo tiempo, crearon diversos mecanismos de control para asegurarse de que sus agentes burocráticos siguieran sus preferencias de política pública, tratando de esta manera de reducir al máximo los problemas de selección, incentivos y aplicación de sus mandatos.

La Oficina de la Presidencia de la República

En su primera semana en funciones como presidente, Salinas creó la OPR con el fin de centralizar, coordinar y velar por el cumplimiento de las principales decisiones presidenciales de manera más efectiva y expedita. Esto responde a que, debido a su posición en el sistema, los presidentes son actores centrales que están motivados para crear una estructura burocrática centralizada, coordinada y unificada (Moe, 1990; 237).

Las actividades, atribuciones y funciones de la OPR se rigieron por tres acuerdos presidenciales, tomados todos ellos durante la administración 1988-1994 (México, Presidencia de la República, 1988, 1989, 1992). El titular de esta oficina era designado directamente por el presidente, y durante la administración de Salinas sólo dos personas ocuparon el cargo: José Córdoba (hasta principios de 1994) y Santiago Oñate (1994). Ambos colaboradores eran personas muy cercanas a Salinas y compartían ampliamente sus preferencias de política pública. Como el mismo Córdoba lo describe, el equipo económico de Salinas era ideológicamente homogéneo; por tanto, "el equipo dedicó sus energías a implementar más que a conceptualizar las reformas" (Córdoba, 1994; 282).

La OPR estaba integrada por cinco gabinetes especializados, compuestos por los funcionarios de más alto rango, es decir, los secretarios de Estado. El presidente mismo y el titular de la OPR participaban en todas las reuniones de estos gabinetes especializados, las cuales se realizaban a

puerta cerrada y los acuerdos tomados en ellas tenían carácter de secretos. Según Córdoba, “ninguna discusión sobre asuntos económicos [en el interior de los gabinetes especializados] se ha filtrado a la prensa” (Córdoba, 1994; 282).

Cada uno de los gabinetes estaba coordinado por un director técnico que era responsable ante el titular de la OPR (México, Presidencia de la República, 1992; arts. 6 y 7). Las áreas de especialización de estos gabinetes eran: economía, agricultura, desarrollo social, política exterior y seguridad nacional (México, Presidencia de la República, 1992; art. 4). Cabe destacar que el tema de las negociaciones comerciales internacionales se trataba en el gabinete económico y no en el de política exterior.

El gran poderío de esta oficina se derivaba de la importancia de sus funciones, entre las cuales destacaban: “realizar y coordinar, en los términos del presente Acuerdo, las acciones de apoyo técnico y asesoría del Ejecutivo Federal”; “prestar al Ejecutivo Federal el apoyo y la asesoría que no estén expresamente encomendados a otras áreas de la Presidencia de la República”; “hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales”; “verificar la realización de los programas e instrucciones que expresamente señale el Titular del Ejecutivo Federal cuando abarquen a más de una dependencia”; “coordinar y llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de los gabinetes especializados, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos”; “atender, tramitar y responder las solicitudes de audiencias con el Presidente de la República, y en su caso, hacer el seguimiento de las resoluciones adoptadas”; entre muchas otras (México, Presidencia de la República, 1992; art. 2). Además, se establecía que “los acuerdos que dicte el Ejecutivo Federal en el seno de los gabinetes especializados tendrán el carácter de prioritarios en la operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes” (México, Presidencia de la República, 1992; art. 5).

En las dos reformas organizativas que sufrió la OPR disminuyó el número de dependencias representadas en cada uno de los gabinetes, con el fin de reducir también el número de los actores involucrados en la toma de decisiones y, por tanto, centralizar aún más la generación de políticas. Por ejemplo, el gabinete de Política Exterior estaba integrado, al principio, por los titulares de la SRE, la SHCP, la Secofi, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (Semip). Para 1992, sólo los cuatro primeros titulares seguían representados, además del secretario de Gobernación, incluido en ese año (México, Presidencia de la República, 1992; art. 4, frac. IV).

Durante el gobierno de Salinas, las decisiones políticas más importantes fueron tomadas dentro de estos gabinetes especializados. La coordinación y el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos tomados dentro de estos gabinetes, y durante las reuniones del presidente con miembros de su gabinete, estuvieron a cargo de la OPR. Por tanto, este órgano funcionó como el brazo derecho del presidente y llegó a tener tanto poder que el titular de esta oficina fue bautizado por la prensa como el "vicepresidente" de México. La OPR fue la institución burocrática más importante dentro del sistema. Fue diseñada para resolver los problemas de agencia en la burocracia, ya que funcionó como una institución de control en el sistema al monitorear la ejecución de las instrucciones presidenciales y reportar directamente al presidente sobre éstas. Asimismo, la OPR funcionó como un mecanismo de asignación de responsabilidades específicas a determinados burócratas, particularmente los secretarios de Estado, de tal manera que éstos eran personalmente responsables ante el presidente de las tareas que les fueran asignadas.

Por ejemplo, Córdoba menciona que el gabinete económico se reunía, en promedio, una vez a la semana, siendo estas reuniones presididas personalmente por Salinas en todo momento. En estas reuniones se tomaron cerca de 1600 acuerdos confidenciales, "de los cuales 95 por ciento [fueron] puestos en práctica" (Córdoba, 1994; 282). En pocas palabras, al menos en 95% del tiempo, los agentes burocráticos siguieron los intereses del principal.

Refiriéndose específicamente a la negociación del TLCAN, Fernando Solana, canciller mexicano de 1988 a 1993, declaró en una entrevista para el periódico *Reforma*: "El Presidente le encargó la negociación del Tratado [TLCAN] al Secretario de Comercio. Creo que era lo razonable. La manejan con inteligencia y con gran capacidad de aprendizaje. La participación de la cancillería se centró en las líneas políticas que orientaban esa negociación" (Riva Palacio y Gómez, 1994; 10A). De esta cita se puede derivar un punto central: el presidente decidió delegar, probablemente durante una reunión con el gabinete de política exterior de la OPR, la responsabilidad de negociar el TLCAN a una agencia burocrática, la Secofi, y específicamente a una persona, el secretario de Comercio, que no era especialista en asuntos de política exterior, reduciendo la participación de la burocracia encargada tradicionalmente de esta función, la SRE y su servicio civil, a una posición secundaria y marginal. Más adelante se discutirá por qué decidió Salinas hacer esto y cómo se institucionalizó legalmente esta decisión.

Durante el sexenio de Zedillo, la OPR mantuvo un perfil mucho más bajo, si bien siguió funcionando formalmente hasta diciembre de 1997, cuando el presidente decidió cambiar la figura de la OPR por una serie de

gabinetes especializados, para cubrir las áreas de asuntos agropecuarios, de desarrollo social, económicos, de política interior, de política exterior, de salud, de seguridad nacional y de turismo. En lugar de un titular que encabezara la oficina, se estableció que dos personas se dividieran la coordinación de las labores de los gabinetes especializados: el coordinador de asesores para Asuntos de Política Interior y Exterior tenía a su cargo el secretariado de los gabinetes de política interior, política exterior y seguridad nacional, mientras que el coordinador de asesores para Asuntos de Política Económica y Política Social tenía a su cargo el secretariado de los gabinetes agropecuario, de desarrollo social, económico, de salud y de turismo (México, Presidencia de la República, 1997; arts. 1 al 4).

De esta manera, se buscó corregir el problema derivado de los incentivos de los agentes. Salinas había otorgado muy amplias facultades a un agente (Córdoba) con quien no había problemas de mecanismos de selección, ya que se trataba de un agente unitario, a quien el principal conocía personalmente y que tenía la formación económica indicada para supervisar la estabilización macroeconómica y la reforma estructural ideadas por el presidente. La estrecha supervisión por parte de Córdoba de los acuerdos tomados en los gabinetes aseguraba, como se ha mencionado, el cabal cumplimiento de los mismos. No obstante, el hecho de que Córdoba rindiera cuentas únicamente ante el presidente, a la vez que ostentaba amplias y discrecionales facultades, provocó que, justificada o injustificadamente, el jefe de la OPR se convirtiera en un factor de división dentro de la élite política mexicana. Así, el problema de los incentivos no se había resuelto, dado que no quedaba claro hasta qué grado perseguía intereses propios, además de los del presidente. Al limitar las facultades de los coordinadores de asesores, en comparación con las del jefe de la OPR, se limitaba a la vez la capacidad de los agentes para perseguir fines propios al establecer competencia entre ellos mismos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores

La SRE es una de las secretarías más antiguas en México, y es la única no militar que cuenta con un servicio de carrera. El reclutamiento y promoción dentro de la SRE son realizados con base en el mérito, mediante la aplicación de exámenes periódicos. Esto la convierte en la secretaría de Estado no militar cuyos funcionarios tienen, en promedio, el mayor número de años de servicio dentro de la burocracia mexicana, y por ende en la secretaría civil más profesionalizada en México. Sin embargo, estas características la convertían al mismo tiempo en una de las más conser-

vadoras, donde el cambio y la innovación son difíciles (Núñez y Alcalá, 1989; 47-56).

Los miembros de la SRE son especialistas en asuntos políticos, culturales y legales, y se ven a sí mismos como garantes de la soberanía nacional. La gran mayoría de ellos no tiene experiencia en materia económica; son, generalmente, abogados, historiadores o politólogos. Debido a que sus miembros se definen a sí mismos como garantes de la soberanía nacional, la SRE, como institución, no apoyaba de manera decisiva una acelerada apertura del país hacia el exterior.

La SRE tuvo tres titulares distintos durante el gobierno de Salinas. Fernando Solana, el primero de éstos, había sido un secretario de Comercio especializado en la negociación de precios internos, y no en política económica exterior. Bajo Solana, todos los subsecretarios formaban parte del servicio exterior mexicano y no se hicieron esfuerzos para reclutar especialistas en asuntos económicos. Una vez concluido su periodo, ninguno de los funcionarios de alto nivel de la SRE fue nombrado para otro cargo importante dentro de la burocracia durante la administración de Salinas o Zedillo. Además, las opiniones de la SRE en política económica exterior rara vez fueron tomadas en cuenta.

Siendo así, no sólo los incentivos para apoyar de manera incondicional las nuevas directrices de la política económica exterior eran muy bajos, sino que la SRE no contaba con los conocimientos técnicos para hacerlo. Una alternativa hubiera sido conseguir asesoría externa con despachos especializados en la materia, pero esto representaría todavía un riesgo en la medida en que unos agentes (los funcionarios de SRE) hubieran podido evitar el cabal cumplimiento de su mandato con el poder que adquirirían sobre los segundos agentes (los despachos contratados). Es decir, en la medida en que se mantuvieran diferencias entre los intereses del principal y su agente (SRE), un segundo grado de delegación hubiera dado oportunidad a la SRE para imponer sus propios intereses en lugar de los del principal.

Debido a su servicio civil de carrera y su postura conservadora, resultaba difícil y costoso reformar radicalmente la SRE. En vez de crear incentivos para atraer especialistas en asuntos económicos a la SRE o cambiar las posturas de esta burocracia diplomática, el presidente prefirió asignarles tareas en las cuales ellos tenían ventajas comparativas, tales como los componentes políticos y diplomáticos de la política exterior, dejándolos al margen de la política económica exterior, particularmente la negociación de tratados comerciales.

Durante la administración de Salinas, las facultades de la SRE estuvieron regidas por tres reglamentos distintos (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, 1989, 1993). La mayoría de sus atribuciones permanecie-

ron sin cambio, excepto en el área de política económica exterior y de negociaciones comerciales.

Por ejemplo, la SRE no sólo estaba facultada para coordinar la política exterior mexicana, sino también para decidir, con base en el artículo 6 de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, si un acuerdo internacional debía ser firmado (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1992b; art. 6). Además, todas las agencias del Ejecutivo tenían la obligación de informar a la SRE sobre cualquier acuerdo o tratado que planearan concretar, sometiéndolo a su consideración (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1992b; art. 7). Sin embargo, en el reglamento de 1993 de la SRE, algunos de los artículos del reglamento de 1989 fueron modificados.⁶ De acuerdo con el reglamento de 1993, la SRE tenía la facultad de “opinar, en la esfera de competencia de la Secretaría, sobre la procedencia de suscribir los tratados internacionales que impliquen compromisos para el Gobierno de México y sobre la conveniencia de denunciarlos o darlos por terminados [...]”, y de “opinar, en la esfera de competencia de la Secretaría, sobre la conveniencia de celebrar acuerdos internacionales, formulando el dictamen de procedencia [...]” (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993; art. 9, fracs. VI y VII). También, la SRE era la encargada de “vigilar [...] la ejecución de los convenios bilaterales en los que México sea parte, cuando tal ejecución no esté encomendada a otra” (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993; art. 9, frac. X).

Por otra parte, de acuerdo con el reglamento de 1989, las direcciones generales para las distintas regiones geográficas, incluyendo la Dirección General para América del Norte, tenían las atribuciones para “colaborar con los organismos de la Administración Pública Federal que se ocupen de cuestiones económicas internacionales bilaterales y participar en los mecanismos intersecretariales de carácter económico en los que se traten asuntos de tipo bilateral” (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993; art. 12, frac. XII), “coordinar la participación de México e intervenir en las reuniones y eventos internacionales de carácter económico” (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993; art. 12, frac. XIII), y “apoyar la promoción del comercio internacional, a través de las Embajadas y Consulados, mediante la captación, difusión, seguimiento y evaluación de la información, en coordinación con las unidades administrativas competentes” (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993; art. 12, frac. XIV). La SRE perdió todas estas atribuciones en el reglamento de 1993, las cuales fueron otorgadas a la Secofi.

⁶ Las modificaciones aparecen en cursivas en las siguientes citas y su naturaleza restrictiva es obvia.

Siendo así, debido a la escasa experiencia en asuntos comerciales internacionales, a la ausencia de incentivos para apoyar la nueva agenda de política económica exterior, a los elevados costos que implicaría reformarla por su servicio civil de carrera, y principalmente por la visión nacionalista tradicional de sus miembros, la SRE fue sustituida por la Secofi como la agencia burocrática a cargo de la coordinación y ejecución de la política económica exterior mexicana, especialmente en el área comercial, durante la administración de Salinas.

En septiembre de 1993, durante un viaje a Europa, Salinas señaló que el acuerdo marco de tercera generación, firmado en 1991, no era suficiente para profundizar las relaciones de comercio e inversión entre México y la UE. En este momento se inicia el proceso para buscar la negociación de un nuevo tipo de acuerdo, derivado de las facultades otorgadas a la Comisión Europea en el Tratado de Maastricht bajo la figura de los acuerdos de asociación. Las negociaciones comenzaron a finales de 1993 bajo la SRE, con Manuel Armendáriz como representante de México ante la UE.

En cuanto a los tiempos, las cosas se complicaron con el levantamiento del EZLN en Chiapas en enero de 1994. De hecho, las negociaciones que dieron lugar al acuerdo de asociación y al acuerdo interino duraron de fines de 1993 al 8 de diciembre de 1997. En cambio, las negociaciones estrictamente comerciales duraron tan sólo un año y medio (de julio de 1998 a noviembre de 1999). Las dificultades de negociación estaban particularmente relacionadas con los aspectos políticos y la insistencia de algunos estados miembros en incluir referencias explícitas con respecto a la democracia y los derechos humanos como elementos esenciales del acuerdo, y excluir las referencias a la no intervención sobre las que México insistía.⁷

Bajo Zedillo, la SRE desempeñó un papel mucho más destacado en la negociación del TLCUE del que tuvo con el TLCAN. Esto no se debió a diferencias en el estilo personal de gobernar entre Salinas y Zedillo, sino a la naturaleza del tratado que se tenía que negociar. Cabe destacar que el importante papel de la SRE en la negociación del TLCUE representa una continuación de la estrategia iniciada por Salinas. Esta decisión tiene que ver con el esquema de negociaciones de la UE, ya que los titulares de las cancillerías de los estados miembros son quienes conforman el Consejo de Ministros, el organismo que tiene las atribuciones para negociar y suscribir acuerdos a nombre de la UE en una amplia gama de temas.⁸ Por esta razón,

⁷ El texto del acuerdo de asociación y del acta final se puede consultar en: <http://www.secofi-snci.gob.mx/negociacion/unioneuropea/profundizacion/Profundizacion/profundizacion.htm>

⁸ De los 11 temas contenidos en el TLC, ocho son de competencia exclusiva de la Comi-

en contraste con el TLCAN, se respetó un tanto más la estructura jurídica e institucional de las atribuciones de las secretarías.

Asimismo, existía el antecedente de que los países que habían negociado acuerdos comerciales con la UE tenían al frente de las negociaciones a sus cancillerías. Como se ha mencionado, las características de la negociación también facilitaban una mayor participación de SRE en el caso de UE. Si bien la liberalización comercial era el componente más importante del tratado que se iba a negociar, era uno de tres. Los otros dos eran el diálogo político y la cooperación.⁹ Por ello, el acuerdo tenía un fuerte componente político y estratégico que sería manejado de mejor manera por la cancillería, aunque esto no significaba que estuvieran ausentes las fricciones entre la SRE y la Secofi.

Durante la negociación del TLCUE, se tuvo que sortear obstáculos tales como la redacción del contenido sobre democracia y derechos humanos en el acuerdo global. México insistía en la necesidad de dejar plasmado el principio de no intervención, tal como se encuentra en la Constitución, así como en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. También se tenían que exponer las razones por las cuales la UE debería concretar un tratado con México, particularmente cuando no se iban a firmar acuerdos similares con otros países de América Latina en el futuro inmediato. La UE tenía una visión estratégica y geopolítica de estos acuerdos, por lo que la cancillería era la que mejor podía entender ese enfoque y defender la posición mexicana.

Las facultades de la SRE se redujeron a la negociación de los aspectos políticos del TLCUE. Así, la labor encargada a la SRE coincidía tanto con las preferencias del servicio exterior mexicano como con sus capacidades técnicas, por lo que no existía el incentivo para bloquear la negociación de un tratado de libre comercio, toda vez que con el TLCUE se lograría el contrapeso de las relaciones con los Estados Unidos, cuestión tan anhelada por la cancillería. Sin embargo, dado que ya se tenía personal altamente capacitado en la Secofi, no era necesaria la contratación de expertos externos

sión Europea (agente del Consejo de Ministros): comercio de bienes, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas relativas a la normalización, salvaguardias, compras del sector público, competencia y solución de controversias. Los temas de comercio de servicios, Inversión y propiedad intelectual son atribuciones compartidas entre los estados miembros y la Comisión (Zabludovsky, 2000; 19).

⁹ El nombre formal es Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por la otra.

para asesorar en la negociación técnica de la parte comercial, la cual recaó sin cuestionamientos en la Secofi.

Si por alguna razón Zedillo hubiera decidido delegar la negociación de los tres elementos del acuerdo en la SRE, presuntamente se hubiera tenido que contratar expertos para las cuestiones técnicas comerciales. En este caso, las preferencias de la SRE y las del titular del Ejecutivo coincidían, por lo que el riesgo de problemas de agencia al hacer una doble delegación era sumamente bajo. Sin embargo, ello no fue necesario, ya que se decidió dejar la negociación política a la SRE y la comercial a otro agente (Secofi) que no presentaba problemas de mecanismos de selección, de incentivos o de cumplimiento en esta área.

Las negociaciones las llevó entonces la SRE en los temas generales, dentro de los cuales destacaba el político, y también diseñó el esquema o columna vertebral del acuerdo comercial, es decir la temática que se cubriría en las negociaciones comerciales.¹⁰ Fue el secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, quien firmó tanto el acuerdo de asociación como el acuerdo interino, que delineaba en términos generales el TLCUE. En este caso, el canciller además tenía amplia experiencia en negociaciones económicas internacionales, por haber desempeñado un papel destacado, como funcionario de la SHCP, en la renegociación de la deuda externa durante los ochenta.

El papel mucho más destacado que desempeñó la SRE en las negociaciones con Europa, en comparación con lo acontecido ante el TLCAN, se debió entonces al distinto carácter de estos dos instrumentos. Por esta razón, las reformas que sufrió la organización de la SRE en 1998 no representaron una ampliación de sus facultades en materia de política económica exterior en lo general, ni en la celebración de tratados comerciales en lo particular.

En el reglamento interior de la SRE de 1993 está considerada una Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales, la cual formalmente tenía facultades suficientes para reflejar los puntos de vista de la cancillería en las posiciones que México tomaría en los foros económicos multilaterales. Así, por ejemplo, el artículo 19, fracción I, establece que corresponde a esa dirección "formular, en coordinación con las unidades administrativas correspondientes, los lineamientos y directrices para normar la participación de México en los foros económicos multilaterales", mientras que el artículo 19, fracción IV, estipula que le corresponde además "supervisar y participar [...] en la negociación de convenios y acuerdos de carácter económico mui-

¹⁰ Se trata del Acuerdo Interino Sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre la Comunidad Europea, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por la otra.

tilateral en órganos de su competencia". Esta dirección general desaparece con el reglamento de 1998, y sus funciones no las asumen otras áreas de la cancillería, sino que se tornan facultad exclusiva de la Secofi.

Un aparente aumento de facultades en el ámbito económico internacional se da con la creación de la Dirección General de Relaciones Económicas con América del Norte y Europa y la mención de la facultad de participar en la negociación de tratados económicos. En el reglamento de 1993 se establecen direcciones generales de Relaciones Económicas Bilaterales para América Latina (en una sola dirección), y para Europa, Asia y África (en otra dirección), pero no existe la correspondiente de relaciones económicas bilaterales para América del Norte. Es la única región que no queda considerada dentro del ámbito de acción de las direcciones de relaciones económicas bilaterales. Asimismo, las atribuciones de éstas son sumamente genéricas y no hacen referencia a la facultad de negociar y firmar tratados, convenios y acuerdos. Se señala simplemente que les corresponde "coadyuvar en la inserción adecuada y participación activa de nuestro país en la dinámica económica internacional, de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo" (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993; art. 20, frac. I y art. 21, frac. I).

En el reglamento de 1998 ya no existe la omisión de temas relacionados con las relaciones económicas de México con América del Norte, pero las facultades que se otorgan a esa dirección general son muy limitadas. Mientras que la Dirección General de Relaciones Económicas con América Latina y Asia-Pacífico obtiene las facultades de "coordinar, en colaboración con las dependencias de la Administración Pública Federal responsables de las cuestiones económicas, las acciones de política exterior en materia económica hacia América Latina, el Caribe y Asia-Pacífico" (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998; art. 19, frac. I), así como "participar en la negociación y firma de tratados, acuerdos y convenios en materia de relaciones económicas entre México y los países de América Latina, el Caribe y Asia-Pacífico" (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998; art. 19, frac. III), la Dirección General de Relaciones Económicas con América del Norte y Europa no tiene la facultad de participar en la negociación y firma de tratados. Esto pudiera justificarse por el hecho de que recientemente se habían suscrito sendos tratados con Canadá y los Estados Unidos por una parte, y con la Unión Europea por la otra, pero siempre existe la posibilidad de modificar o renegociar los mismos o negociar nuevos instrumentos.

Desde una perspectiva de lógica funcional, no queda claro por qué se eliminan facultades en el ámbito de relaciones económicas multilaterales, y se aumentan en lo referente a la negociación y firma de tratados, acuerdos y convenios solamente para América Latina, el Caribe y Asia-Pacífico, y

no así para América del Norte y Europa. Si esto obedeciera a la falta de capacidad técnica, o bien debiera tener facultades para todas las regiones, o no debiera tenerlas para ninguna. Si se tratase de una lógica que refleja incertidumbre en torno a las preferencias de la cancillería para proseguir con la liberalización comercial, esto sería más comprensible, toda vez que se le retiran (o no se le otorgan) facultades precisamente en los ámbitos más importantes para las relaciones económicas internacionales de México: el multilateral y las relaciones con América del Norte y Europa. Como se verá, de hecho existe cierto grado de traslape con las facultades otorgadas a la Secofi en el ámbito de la negociación y firma de tratados, convenios y acuerdos con América Latina.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Durante el sexenio 1988-1994, la Secofi se rigió por tres reglamentos internos distintos (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1985, 1989, 1993), los cuales fueron codificando todos los cambios dentro de la misma. Al iniciar su administración, Salinas definió las directrices generales de su gobierno, orientadas a impulsar la modernización económica del país bajo un sistema de apertura comercial frente al exterior. Con base en ello, se redefinieron los objetivos de la Secofi a fin de fortalecer su presencia institucional como promotora del comercio interior y exterior, la industria y la inversión extranjera, buscando eliminar los factores que limitaban su pleno desarrollo (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1994; 8-12).

Se inició la reestructuración compactándose la estructura básica y reduciéndose el número de sus áreas superiores de seis a cinco, y el de sus unidades administrativas de 28 a 19, lo cual significó una disminución de 30% en su estructura burocrática. Lo que se buscó con esta compactación fue homogeneizar al personal de la dependencia, mediante el recorte del que no encajaba dentro del proceso de reestructuración y la contratación de nuevo personal altamente calificado en materia económica, especialmente de orden internacional; además, se buscó eximir a la Secofi de aquellas funciones no prioritarias que se consideraban engorrosas, para el eficiente desempeño de las nuevas funciones que le correspondería realizar. En suma, se buscó crear una secretaría más compacta, con personal más homogéneo y mejor preparado (Cook, 1994; 19-20), y con funciones más específicas (Carrión, 1989; 115 y 135-139). Estas reformas constituían el soporte para que la Secofi pudiera desempeñar adecuadamente sus atribuciones en materia de comercio internacional, las cuales fueron ampliamente reforzadas.

Desde el inicio del sexenio, se pusieron en práctica estrictos y minuciosos mecanismos de selección para garantizar que los altos funcionarios de la Secofi estuvieran capacitados para perseguir de manera efectiva los objetivos de la nueva política económica exterior. El secretario y los subsecretarios a cargo de los asuntos de comercio y finanzas internacionales contaban con grados de doctorado en economía de las universidades estadounidenses más prestigiadas y se rodearon de especialistas en economía que compartían ampliamente sus puntos de vista. Córdoba resume esto al decir que para “proceder con las reformas, un presidente y su equipo económico deben compartir su visión del futuro y un diseño general de política” porque “la homogeneidad de puntos de vista al interior del gabinete económico es un elemento clave para el éxito en la implementación de una reforma” (Córdoba, 1994; 282). Cabe mencionar que Córdoba no hace referencia al gabinete político o al social.

Además, estos colaboradores recibieron bonos anuales durante el proceso de negociación del TLCAN y sus posibilidades de ascenso fueron muy altas; en la administración de Zedillo, el titular de la Secofi se convirtió en secretario de Hacienda, un subsecretario se convirtió en secretario de Comercio y otro en subsecretario de Hacienda. Por tanto, las recompensas fueron muy generosas y, por ello, el compromiso ante la nueva política económica exterior fue también muy elevado, al contrario de lo que ocurrió con la SRE.

Como resultado de las negociaciones del TLCAN, se creó en 1990 la Oficina de Negociación del TLC en la Secofi, la cual fue transformada en la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales en 1993. Esta subsecretaría contó con cuatro áreas: Dirección General de Política de Negociaciones Comerciales Internacionales, Dirección General de Soporte Jurídico de Negociaciones, Unidad de Negociaciones y Unidad de Seguimiento a las Negociaciones Multilaterales, Bilaterales y Trilaterales (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993). Esta subsecretaría tenía preeminencia jerárquica sobre las demás, ya que, en ausencia del secretario, éste era suplido por “[...] los Subsecretarios de Negociaciones Comerciales Internacionales, de Comercio Exterior e Inversión Extranjera, de Industria y de Comercio Interior en ese orden [...]” (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993; art. 38).

Como se expuso anteriormente, todas las atribuciones en torno a acuerdos comerciales internacionales que perdió la SRE fueron adquiridas por la Secofi. Estas facultades fueron institucionalizadas mediante su inclusión en los reglamentos de la segunda. Entre las nuevas atribuciones de la Secofi se encuentran “establecer los lineamientos de política de negociaciones comerciales internacionales para la participación de México en acuerdos bi-

laterales y trilaterales, así como en los foros de negociación multilateral” (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993; art. 11, frac. I); “diseñar la política de comercio exterior, en coordinación con las otras direcciones generales competentes y cuidar su congruencia con las negociaciones comerciales y, en general, con la política económica de México” (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993; art. 11, frac. II); “proponer las estrategias y esquemas de negociación para la remoción de barreras arancelarias y no arancelarias [...]” (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993; art. 11, frac. V), y “coordinar el trabajo legal de las negociaciones comerciales internacionales en el ámbito de su competencia” (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993; art. 12, frac. I).

Por otra parte, en febrero de 1991 se creó dentro de la embajada de México en los Estados Unidos una Oficina Especial para las Negociaciones del TLCAN. Siguiendo este patrón, se abrió una oficina similar en la embajada de México en Canadá.¹¹ Los directores de estas oficinas eran funcionarios de la Secofi y contaban con todas las prerrogativas de un diplomático, al otorgárseles el grado de ministro, aun cuando no eran parte del servicio exterior mexicano.

Estos funcionarios eran directamente responsables ante el titular de la Secofi y sólo presentaban algunos reportes, casi por cortesía, a sus jefes inmediatos superiores, los embajadores de México en los Estados Unidos y Canadá respectivamente, funcionarios de la SRE. Estos casos particulares ejemplifican claramente la forma en que la Secofi hizo suyas las atribuciones que hasta principios del sexenio poseía la SRE en lo referente a la negociación y celebración de tratados internacionales, particularmente en el ámbito comercial.

Cabe destacar que existe un traslape de facultades entre los reglamentos de la Secofi y la SRE de 1993. Como se señaló, en ese año la SRE adquirió facultades en materia de relaciones económicas multilaterales. Las facultades de la Secofi en este ámbito fueron mayores que las otorgadas a la SRE y ello podría ser fuente de fricciones. Por ejemplo, mientras que la SRE tiene la obligación de coordinarse con otras dependencias de la administración pública federal, en el reglamento interno de la Secofi se señala que la Dirección General de Política de Negociaciones Comerciales Internacionales tiene las atribuciones de “establecer los lineamientos de política de negociaciones

¹¹ La información contenida en los siguientes párrafos fue confirmada por uno de los autores a través de una conversación telefónica con un alto funcionario de la oficina de la Secofi en Washington, el 14 de octubre de 1994, y un alto funcionario de la embajada de México en Ottawa, el 4 de agosto de 2000.

comerciales internacionales para la participación de México en acuerdos bilaterales y trilaterales, así como en los foros de negociación multilateral” (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993; art. 11, frac. I), y “diseñar la política de comercio exterior, en coordinación con las otras direcciones generales competentes y cuidar su congruencia con las negociaciones comerciales y, en general, con la política económica de México” (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993; art. 11, frac. II). No se hace referencia ni a limitantes de carácter geográfico ni a la obligatoriedad de coordinarse con otras entidades de la administración pública federal.

Los cambios que sufre el reglamento interior de la Secofi en 1995 (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1995) no representan una reducción en las facultades de ésta para llevar a cabo negociaciones comerciales internacionales. Se mantiene la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, se crea una Coordinación General de Negociaciones con América y Acceso al Mercado, y una Dirección General de Negociaciones de Servicios y Europa. El rango jerárquico de la Secofi en la materia queda claro, al establecerse en el artículo 11, fracción VI de este reglamento que corresponde a la Coordinación General de Negociaciones con América y Acceso al Mercado, “fungir como secretario técnico de la Comisión Intersecretarial de Negociaciones Comerciales Internacionales”. La Coordinación también tiene la facultad de “diseñar estrategias para la participación de México en negociaciones comerciales internacionales con los países de América del Norte, América Latina, el Caribe y con organismos comerciales internacionales de la región” (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1995; art. 11, frac. I); la SRE no tiene facultades de negociación para América del Norte y en cambio se traslapan las facultades en torno a América Latina.

Lo mismo sucede en lo referente al seguimiento y administración de los tratados de libre comercio en vigor (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1995; art. 11, frac. VIII y IX), en cuyo caso también hay un traslape de responsabilidades con la SRE, aunque queda entendido que la Secofi es la cabeza de sector. Inclusive, la Coordinación obtiene la facultad de “coordinar las negociaciones comerciales en materia agropecuaria” (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1995; art. 11, frac. XII), no siendo, por tanto, la Secretaría de Agricultura la que la encabeza; es más, esta última ni siquiera es mencionada.

La Dirección General de Negociaciones de Servicios y Europa tiene la facultad de conducir negociaciones comerciales internacionales con países de Europa, y en materia de servicios. En lo referente a Europa no hay traslape con la SRE, la cual carece de facultades en la materia, pero pudiera darse en el ámbito de negociaciones de servicios con América Latina y Asia-Pacífico.

La Dirección General de Organismos Comerciales Multilaterales asume plenamente las facultades que tenía la SRE en el ámbito comercial multilateral, y obtiene la facultad de "conducir las negociaciones comerciales de México con los países de Asia, África y Oceanía" (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1995; art. 16, frac. II). Esto también pudiera representar un traslape de funciones, aun cuando, como se señaló, en el reglamento de la Secofi se habla de "conducir" negociaciones, mientras que en el de la SRE se habla de "participar en la negociación" (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1995; art. 19, frac. III). A pesar de ciertas inconsistencias y traslapes, queda clara la intención de mantener el liderazgo de negociaciones comerciales internacionales en la Secofi y no en la SRE.

CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo partió del supuesto de que el objetivo central de la política económica exterior durante el sexenio de Salinas fue la inserción de México en la economía internacional, tanto en términos comerciales como financieros, específicamente en la región de América del Norte, dado el escaso interés que la UE mostró ante el primer intento de acercamiento por parte de México a inicios de 1991. Para lograr este objetivo, fue necesario crear una burocracia, coordinada al más alto nivel, que estuviera comprometida con la nueva política económica exterior y que fuera capaz de ponerla en práctica en forma exitosa. Esto tenía que hacerse de manera inmediata y efectiva. Durante el gobierno de Zedillo se continuó utilizando la política económica exterior como instrumento para la atracción de inversión, y en particular el TLCUE como medio para diversificar las relaciones comerciales de México. La burocracia heredada del gobierno de Salinas sirvió en gran medida para estos propósitos, sólo que por las razones mencionadas se dio un papel más destacado a la SRE en esta administración.

El predominio del Ejecutivo sobre el Congreso y el Poder Judicial, a través de su relación con el partido, permitió al presidente imponer sus preferencias de política pública con muy escasa oposición proveniente del sistema. Además, su poder absoluto sobre los nombramientos de los miembros de la burocracia le permitió crear una organización burocrática que garantizara el cumplimiento de sus metas de política pública.

Sin embargo, como en cualquier caso de delegación, el Ejecutivo tuvo que encontrar la mejor manera de resolver los problemas de agencia (mecanismos de selección, incentivos y cabal aplicación de sus mandatos) para garantizar que la burocracia mexicana, particularmente los altos funcionarios de las secretarías, persiguiera los intereses presidenciales de manera

fiel. Esto se consiguió mediante la creación de un marco institucional que resolviera estos problemas.

Salinas llevó a cabo medidas como diseño de contratos que consistieron en establecer recompensas y sanciones, mediante la posibilidad de ascensos y bonos económicos, para incentivar a la burocracia a cumplir con sus mandatos; estrictos mecanismos de selección, especialmente mediante el reclutamiento de tecnócratas altamente capacitados y con preferencias muy similares a las del principal; instancias de monitoreo y reporte de resultados, a través de la creación de la OPR; contrapesos institucionales de control, al designar a la OPR como el actor central con poder de veto en el proceso de toma de decisiones; y mecanismos para el cabal cumplimiento de sus mandatos, mediante la asignación de responsabilidades específicas a los secretarios de Estado dentro de los gabinetes de la OPR, haciéndolos directamente responsables ante el presidente de su puesta en marcha. Asimismo, el presidente institucionalizó los cambios en las atribuciones de las agencias burocráticas, codificando explícitamente en sus reglamentos las atribuciones específicas que tenían y cuáles no tenían; la ganadora en este proceso de reforma burocrática fue la Secofi y su nueva burocracia económica, a costa de la SRE y sus burócratas del servicio civil de carrera.

El régimen de Zedillo representa una continuación de la línea establecida por Salinas: se mantiene en la Secofi la delegación de poder para negociar acuerdos comerciales, y el papel más destacado que desempeña la SRE en el caso de las negociaciones políticas con Europa, iniciado con Salinas, también se mantiene. Eso se explica por la manera en que se tenían que resolver los problemas de agencia, dadas las preferencias de los principales actores. El cambio principal está en la eliminación de la OPR, lo cual, según argumentamos, puede entenderse como solución a un problema de agencia derivado de riesgo moral.

Finalmente, ¿este proceso de reforma e innovación en la burocracia fue capaz de crear una nueva organización burocrática que estuviera comprometida incondicionalmente con la nueva política económica exterior y que fuera capaz de ponerla en práctica exitosamente? Las opiniones al respecto varían, pero el hecho es que el TLCAN se negoció, concluyó, ratificó y entró en vigor en un espacio de menos de cuatro años, aún dentro de la administración de Salinas. Zedillo también logró negociar y suscribir el TLCUE dentro del ámbito temporal de su sexenio, lo cual representó no sólo un gran reto técnico y político, sino también un gran éxito para su administración. De hecho, durante este periodo, varios países de América Latina, como los miembros del Mercosur, así como Australia, intentaron suscribir un acuerdo de asociación con la UE sin haberlo logrado.

BIBLIOGRAFÍA

- Armendáriz, Manuel, "Antecedentes de la nueva relación México-Unión Europea: el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (1997)", *El Mercado de Valores*, junio de 2000.
- Banco Mundial, *World Development Indicators* (CD-ROM), 1999.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 10ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1991.
- Carrión Rodríguez, Eugenio, "Modernización en la estructura y en la administración de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", *Revista de Administración Pública*, núm. 74, 1989, pp. 113-141.
- Cook, María Lorena et al., "The Politics of Economic Restructuring in Mexico: Actors, Sequencing, and Coalition Change", en María Lorena Cook et al., *The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego, Center for U.S.-Mexico Studies, UCSD, 1994, pp. 3-52.
- Córdoba, José, "Mexico", en John Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, Institute for International Economics, 1994, pp. 232-284.
- García Ruiz, Luis de Jesús, *Las relaciones internacionales de la administración pública central: análisis de su estructura formal*, tesis de licenciatura en administración pública, México, El Colegio de México, 1994.
- Gil Villegas, Francisco, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", en Lorenzo Meyer (ed.), *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 125-144.
- Green, Rqsario, "La agenda política y de cooperación en la nueva relación entre México y Europa", *El Mercado de Valores*, junio de 2000.
- Hoff, Karla y Joseph Stiglitz, "Introduction: Imperfect Information and Rural Credit Markets-Puzzles and Policy Perspectives", *World Bank Economic Review*, vol. 4, núm. 3, 1990, pp. 235-250.
- Kiewiet D., Roderick y Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll y Barry R. Weingast, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 3, núm. 2, 1987, pp. 243-277.
- McCubbins, Mathew D. y Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms", en Mathew D. McCubbins y Terry Sullivan (eds.), *Congress: Structure and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, pp. 426-439.

- México, Leyes, "Decreto por el que se Reforma la Fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 1988.
- , *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 13ª ed., México, Porrúa, 1994.
- , *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 113ª ed., México, Porrúa, 1996.
- México, Presidencia de la República, "Acuerdo por el que se Crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 1988, pp. 3-4.
- , "Acuerdo por el que se Reforma la Fracción I del Artículo Cuarto del Acuerdo por el que se Crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", *Diario Oficial de la Federación*, 28 de febrero de 1989, p. 2.
- , "Acuerdo por el que se Crea la Oficina de la Presidencia de la República, Cuyo Titular Será Designado por el Presidente de la República", *Diario Oficial de la Federación*, 5 de junio de 1992, pp. 3-6.
- , *El Gobierno Mexicano*, México, Presidencia de la República, 74 v., 1994.
- , "Acuerdo por el que se Reestructuran los Gabinetes Especializados del Ejecutivo Federal y se Abroga el Diverso que Creó la Oficina de la Presidencia de la República", *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre de 1997, p. 2.
- México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 1985, pp. 3-16 y 113-123.
- , "Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", *Diario Oficial de la Federación*, 16 de marzo de 1989, pp. 24-42.
- , "Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", *Diario Oficial de la Federación*, 1º de abril de 1993, pp. 54-76.
- , "Manual General de Organización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", *Diario Oficial de la Federación*, 28 de julio de 1994, pp. 8-44.
- , "Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", *Diario Oficial de la Federación*, 2 de octubre de 1995, p. 53 y ss.
- México, Secretaría de Relaciones Exteriores, "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", *Diario Oficial de la Federación*, 23 de agosto de 1985, pp. 4-20.
- , "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", *Diario Oficial de la Federación*, 26 de enero de 1989, pp. 16-34.
- , *Ley de Tratados*, México, SRE, 1992a.

- , “Ley Sobre la Celebración de Tratados”, *Diario Oficial de la Federación*, 1º de enero de 1992b, pp. 2-3.
- , “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de marzo de 1993, pp. 2-24.
- , “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de agosto de 1998, pp. 12-41.
- Moe, Terry M., “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 6, núm. especial, 1990, pp. 213-253.
- Núñez Urquiza, J. y Ma. Cristina Alcalá Rosete, “La política exterior mexicana y la estructura de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Revista de Administración Pública*, núm. 74, 1989, pp. 47-76.
- OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE: México*, París, OCDE, 1992.
- Palacios Treviño, Jorge, *Tratados: legislación y práctica en México*, 2ª ed., México, SRE, 1986.
- Patten, Christopher, “Relaciones entre la Unión Europea y México, en el umbral de un nuevo milenio”, *El Mercado de Valores*, junio de 2000.
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America (Studies in Rationality and Social Change)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Riva Palacio, Raymundo y Ciro Gómez Leyva, “La entrevista a Solana: ‘no me arrancaron la cancillería’”, *Reforma*, 27 de junio de 1994, p. 10A.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Primer Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1989.
- , *Segundo Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1990.
- , *Tercer Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1991.
- , *Cuarto Informe de Gobierno*, *La Jornada*, 2 de noviembre de 1992, suplemento especial.
- , *Quinto Informe de Gobierno*, *La Jornada*, 2 de noviembre de 1993, suplemento especial.
- , *Sexto Informe de Gobierno*, *La Jornada*, 2 de noviembre de 1994a, suplemento especial.
- , “Mensaje de toma de posesión del presidente Carlos Salinas de Gortari”, en Carlos Arriola (comp.), *Documentos básicos (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)*, México, Secofi, 1994b, pp. 3-17.
- , “Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994”, en Carlos Arriola (comp.), *Documentos básicos (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)*, México, Secofi, 1994c, pp. 29-30.

- Seara Vázquez, Modesto, *Derecho internacional público*, 13ª ed., México, Porrúa, 1991.
- Smith, Peter H., *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations* (2ª ed.), Nueva York, Oxford University Press, 2000.
- Solís Hernández, Miguel, "Los tratados y la Constitución", tesis de licenciatura en derecho, México, Escuela Libre de Derecho, 1958.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24ª ed., México, Porrúa, 1990.
- Weldon, Jeffrey, "Political Sources of Presidentialismo in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin América*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 225-258.
- Williamson, John, "What Washington Means by Policy Reform", en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990, pp. 7-20.
- Wonnacott, Ronald J., *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*, Toronto y Washington, D.C., Howe Institute and The National Planning Association, 1991.
- Zabludovsky, Jaime, "Resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea", *El Mercado de Valores*, junio de 2000.