

LA POLÍTICA COMERCIAL: RACIONALIZACIÓN, LIBERALIZACIÓN Y VULNERABILIDAD*

DAVID R. MARES

LA POLÍTICA COMERCIAL CONSTITUYE TAN sólo un aspecto de las políticas económicas globales. Por consiguiente la discusión de tal política está vinculada, necesariamente, a un análisis de la política económica del periodo bajo estudio. Los años del gobierno de José López Portillo (1976-1982) fueron los más complejos —aunque ese punto podría debatirse— en lo que respecta a la economía política del país. En un principio, ese gobierno se enfrentó a una crisis económica que surgió de las limitaciones inherentes a un proceso de desarrollo fundamentado en la industrialización con base en la sustitución de importaciones “ISI”, la cual creó una dependencia. Durante el sexenio anterior, bajo Luis Echeverría (1970-1976), habían comenzado esfuerzos por instituir un programa de desarrollo también dependiente pero, en este caso, impulsado por la exportación de manufacturas; no obstante, las crisis económicas y políticas —y en particular el modo en que Echeverría respondió a ellas— restringieron la capacidad del Estado para avanzar mucho en este sentido. Los formuladores de políticas consideraron que el descubrimiento de grandes reservas de hidrocarburos y el alza subsiguiente en los precios de los energéticos en 1979 brindaron los recursos necesarios para reestructurar la economía a fin de poner en práctica el nuevo plan para el desarrollo.

Desde la institucionalización del Estado mexicano en la década de los 40 y la adopción de la estrategia “ISI” de desarrollo, el Estado había llevado un buen control de sus políticas comerciales, utilizándolas para satisfacer las necesidades de su modelo “ISI”. Ya que éste subrayó la protección de las manufacturas internas y las políticas mexicanas tuvieron mucho éxito en ese renglón,¹ se juzgó como aceptable el que semejantes políticas estuvieran sesgadas en contra de las exportaciones de manufacturas (en total, un 10% en 1975 tomando en cuenta los incentivos para la exportación y los impedimentos**²). Entonces, si es cierto, como suponemos, que el go-

* Traducción del inglés de Susan Beth Kapilian.

¹ En 1969, la proporción de la oferta total representada por las importaciones fue de 5% en el sector de los bienes de consumo, 22% para los bienes intermedios y 50% en el renglón de los bienes de capital. Véase René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México* (1929-1975), Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 72.

** N. de la T.: Disincentives.

² Véase A. Nowicki et. al., *México, Manufacturing Sector: Situation, Prospects and Policies*, Banco Mundial, 1979, p. 2.

bierno de López Portillo contemplaba con seriedad la necesidad de pasar de una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones a una encabezada por la exportación de manufacturas, se podría esperar que manejara su política comercial de modo que se apoyaran sus nuevas metas.

El presente trabajo tiene un objetivo limitado, pues en este momento cualquier intento serio de analizar las políticas comerciales del pasado inmediato sólo podría ser considerado como un primer paso hacia una investigación más profunda. Aquí se esboza a grandes rasgos la política comercial del sexenio de López Portillo, con un énfasis especial en aquellos momentos en que se ajustaron los mecanismos a cambios en las limitaciones internacionales e internas sobre una estrategia de desarrollo para México impulsado por la exportación de manufacturas.

LA POLÍTICA COMERCIAL DURANTE EL PERIODO DE ESTABILIZACIÓN Y RECUPERACIÓN (1977-1978)

En el momento de asumir su cargo, José López Portillo tuvo que hacer frente a un programa de estabilización del Fondo Monetario Internacional negociado por su predecesor. En ese programa figuraron las siguientes políticas: la devaluación del peso mexicano, un descenso en el gasto público en términos reales, la expansión restringida del crédito interno y la eliminación de aranceles y subsidios en las políticas comerciales.³ Para diciembre de 1976, "[se] estimaron los incentivos netos para la exportación de las manufacturas en menos de 14.0 por ciento".⁴ De esta manera, durante el año de la estabilización la política comercial tendría que abocarse a dos metas importantes: ayudar a disminuir el déficit y apoyar un cambio de orientación hacia la exportación de productos manufacturados. A fin de coadyuvar en esta tarea, la política comercial tendría que abordar tres cuestiones: el mantenimiento de un tipo real de cambio, el fomento de un sistema de incentivos para la exportación y la racionalización de la estructura proteccionista a la luz de estos nuevos objetivos.

En este primer periodo del sexenio, el tipo de cambio tal vez constituyó la principal variable en los esfuerzos por incrementar la exportación de productos manufacturados que fuera susceptible de la influencia del Estado Mexicano (no estaba a su alcance remediar la recesión en economías de países capitalistas desarrollados). Aunque la devaluación es una táctica económica de altos costos políticos para México que se había utilizado en el pasado sólo como último recurso, López Portillo intentó conservar un tipo de cambio realista. Así, en abril de 1977 el valor del peso mexicano bajó —mediante la flotación— de 20.21 por dólar a 22.40, lo cual reflejó, aproximadamente, la tasa de inflación en México durante el primer trimes-

³ Departamento de Economía, CIDE, "La economía mexicana: evolución reciente y perspectivas", en: *Economía Mexicana*, no. 1, 1979, pp. 13-14.

⁴ Véase Nowicki, *op. cit.*, p. 3.

tre.⁵ Semejante plan de acción ortodoxa debió haber servido también para desanimar las importaciones y, por lo tanto, contribuido aún más a una recuperación en el déficit de la cuenta corriente.

Sin embargo, hubo tres factores que no tardaron en inducir al gobierno a abandonar su política de mantener el peso mexicano en equilibrio internacional. Debido al empeño de lograr la estabilización, se mantuvo el crecimiento económico en un 3.2% (una cifra moderada) lo cual —aunado a un giro en términos del comercio de productos agrícolas— produjo un descenso dramático en la tasa de inflación (que pasó de 28.9% en 1977 a 17.5% en 1978) y en el déficit en la balanza comercial (que decreció en casi un 60% en términos reales en 1977).⁶ Un factor que ayudó a propiciar el decrecimiento en los déficits de la balanza comercial y la cuenta corriente fue un incremento en la exportación de materias primas (el petróleo y el calé) cuya demanda no se vio afectada por la devaluación.⁷ Por último, en vista de la contracción generalizada de las economías de los países capitalistas desarrollados, hubo poco que México pudiera hacer para estimular la exportación de bienes manufacturados en ese momento. Como resultado, después de la flotación inicial de la moneda, el gobierno de López Portillo no contó con muchos incentivos para sufragar los costos políticos implícitos en mantener la estabilidad del valor real del peso mexicano; así, éste habría de sufrir pocas variaciones a nivel oficial hasta el inicio de la crisis en el verano de 1981.

En lo que respecta a un descenso en el nivel general del proteccionismo dentro de la economía mexicana, si bien tal política iba de acuerdo con el programa de estabilización (puesto que ayudaría a reducir la ineficiencia en la economía interna), hubo motivos igualmente para que el gobierno de López Portillo adoptara tal medida. A fin de que México siguiera un programa de desarrollo basado en la exportación de bienes manufacturados, su sector industrial tendría que ser competitivo en el mercado mundial. Tras unas tres décadas de un proteccionismo eficaz en muy buena medida, puesto en práctica sobre todo mediante el uso de barreras no arancelarias en vez del nivel que ocuparan los aranceles en sí, la industria mexicana se había vuelto sumamente ineficiente. Por lo tanto, durante estos primeros años se emprendió una política selectiva encaminada a la racionalización —y no la liberalización— de las actividades comerciales. El señor David Ibarra, Secretario de Hacienda, expuso tal política con claridad cuando dio a conocer las nuevas propuestas del gobierno relativas a los ingresos federales ante el Congreso Mexicano al año de haberse iniciado el sexenio: "En materia de política industrial y comercial se proseguirán las acciones tendientes a eliminar el proteccionismo excesivo . . . la eliminación de los permisos de importación se efectuará con la

⁵ *Ibid.*, p. 20.

⁶ Véase Enrique Padilla Aragón, *México: hacia el crecimiento con distribución del ingreso*, Siglo XXI, 1981. Nuestra cifra está calculada con base en el cuadro que aparece en la página 303.

⁷ *Comercio exterior*, marzo de 1978, p. 252.

gradualidad y características indispensables para cancelar efectos desfavorables repentinos en las industrias establecidas".⁸ Entonces, a partir de 1977 una tendencia en las políticas comerciales de México se invirtió de modo dramático: desde fines de los años 50 hasta 1976, el porcentaje de productos sujetos a permisos de importación pasó de 33 a 85%, mientras que en 1979 dicho renglón volvió a ocupar un nivel de 33%.⁹ Empero, el mercado internacional no es solamente un ámbito en el que compiten unidades económicas autónomas e independientes en función de ventajas comparativas determinadas por ese mercado. Los actores —y especialmente las grandes corporaciones transnacionales— participan con base en una estrategia global que toma en cuenta una serie de factores que éstos intentan manipular con el propósito de lograr la meta específica de la compañía transnacional en cuestión (utilidades, expansión, diversificación, etc.). Así, aunque México podría ser eficaz y competitivo, eso no aseguraba que pudiera emprenderse un programa de exportaciones significativo. En una economía tardía y dependiente, es precisamente en este punto donde interviene el Estado, aunque éste puede hacerlo de diversos modos;¹⁰ la estrategia seleccionada tendría que referirse específicamente a una industria y considerar las estructuras del mercado internacional y de la economía interna. Primero analizaremos dos de los grandes esfuerzos realizados por brindar incentivos a las exportaciones en México y después concentraremos nuestra atención en las políticas adoptadas en un sector clave.

Entre las diversas políticas emprendidas en este ámbito, la más importante es el Programa de Certificados de Devolución de Impuestos. Se instituyeron dichos certificados en 1971 con el propósito de otorgar devoluciones de impuestos a los productores de artículos destinados a la exportación; sin embargo, se suspendió el programa general de los CEDI tras la devaluación del peso en 1976. Siguió funcionando solamente en base a necesidades específicas y volvió a formar parte de las políticas generales del gobierno de José López Portillo en abril de 1977. El programa modificado estipula diferentes niveles de devoluciones de impuestos, de acuerdo con la aportación que haga el exportador a tres fenómenos de interés para la política comercial, a saber: el incremento general en las exportaciones, el monto del valor agregado del producto de exportación y su contenido nacional. Según el Banco Mundial, la reintroducción de los CEDI junto con la devaluación de 1977 prácticamente eliminaron los impedimentos netos a la exportación en la economía política de México,¹¹ aunque como ya hemos observado esto tal vez no fue el principal obstáculo a la exportación de manufacturas en esa época.

En el lapso bajo estudio, otro esfuerzo significativo del gobierno tuvo

⁸ *Ibid.*, enero de 1978, p. 101.

⁹ Véase Nowicki, *op. cit.*, p. 1.

¹⁰ Véase Albert O. Hirschman, "The Political Economy of Import Substituting-Industrialization in Latin America", en: *The Quarterly Journal of Economics*, LXXXII: 1º de febrero de 1968, pp. i-32.

¹¹ Véase Nowicki, *op. cit.*, p. 20.

que ver con la revitalización del Banco Mexicano de Comercio Exterior (Bancomext). En primer lugar, el banco fue sometido a una "cirugía fiscal y financiera" a fin de mejorar su nivel de eficacia y posteriormente se extendió su jurisdicción a nivel interno y externo para que apoyara el comercio mexicano. El presupuesto de Bancomext para 1977 creció en sólo un 21% en términos nominales. Dado que la tasa de inflación fue de casi el 30% ese año, esto representó un descenso en términos reales. Al mismo tiempo que se estaba reduciendo el nivel global de crédito, se amplió la jurisdicción fiscal del banco (las recuperaciones aumentaron en un 136%; no obstante, eso siguió representando tan sólo un 4% de su cartera de créditos) y las utilidades del mismo crecieron en un 49%. Además, la orientación de los créditos desembolsados mostró una postura conservadora. En 1977 los créditos destinados a financiar la producción de artículos anteriormente importados aumentaron en un 75% y los tradicionales productos agrícolas de exportación de México (el café y el algodón) absorbieron el 91% de los apoyos prestados por el banco a la producción para la exportación, mientras que el sector manufacturero sólo recibió el 5%.¹² En 1978, Bancomext empezó a extender créditos de mediano y largo plazo a bancos extranjeros para que financiaran las importaciones que sus respectivos países efectuaran de México.¹³

Examinaremos ahora una política específica y el modo en que se introdujo a nivel de una industria. Los requisitos de rendimiento no son desconocidos para la industria automotriz mexicana. En 1962, conforme al modelo "ISI", el Estado Mexicano empezó a exigir que los vehículos motorizados ensamblados en el país tuvieran cierto porcentaje de "contenido local" (un 60%, medido en términos del costo de producción). Se habría esperado que, conforme la economía se iba encauzando hacia una orientación a la exportación, se le pidiera a la industria automotriz su respectiva aportación, especialmente en vista de que su "carga de importaciones" es bastante marcada.¹⁴ Empero, en 1974 no se habían logrado las metas en materia de exportación fijadas en 1969 y algunos funcionarios del gobierno de Luis Echeverría empezaron a contemplar la posibilidad de que quizá la industria automotriz podría hacer una mayor aportación a la satisfacción de las necesidades del país si efectuaba aún otro aumento en el "contenido local", en vez de acrecentar las tensiones que surgieran de la implantación de una estrategia que había fracasado. Aunque el gobierno de López Portillo pudo haber seguido esa línea de su predecesor, optó por avanzar con firmeza hacia un énfasis en las exportaciones.

En el "Decreto para el Fomento de la Industria Automotriz" emitido en junio de 1977, se ordenó que las compañías de esa rama (todas eran

¹² *Comercio Exterior*, abril de 1978, pp. 392 y 399.

¹³ *Comercio Exterior*, septiembre de 1978, pp. 1018, 1019.

¹⁴ Véase Alejandro A. Violante Morlock, "A Critical Juncture in the U.S. Mexican Trade Relationship: The Automotive Sector", trabajo presentado en una reunión del grupo norteamericano-mexicano del Overseas Development Council celebrada en Coxoyoc en noviembre de 1981.

empresas transnacionales) aumentarán sus exportaciones más allá del nivel fijado en la legislación de 1969 y que también incrementarán su "contenido nacional". En un principio las empresas transnacionales objetaron el decreto, mas se dieron cuenta pronto de que podrían integrar a México a su creciente red internacional de fuentes. De esta manera las empresas transnacionales se convirtieron en socios del Estado Mexicano en la lucha por la nueva división internacional del trabajo (mientras el mercado interno de México siguiera siendo uno de los mercados de productos automotrices en mayor crecimiento de todo el mundo y los países desarrollados no cortaron las importaciones de ultramar). A raíz de esta primera experiencia con los requisitos de exportación, el gobierno de López Portillo se sentiría inducido a adoptar políticas similares en aquellos sectores industriales en que parecía que México tendría cierta ventaja relativa (como los productos farmacéuticos), o bien en las industrias que se consideraban como estratégicas y que, por lo tanto, el Estado quería desarrollar (como las computadoras).

En los primeros años del periodo de estabilización y recuperación, el gobierno de López Portillo no sólo se preocupó por establecer políticas encaminadas a incrementar la eficiencia y estimular las exportaciones. En 1977 López Portillo inició dos intentos por estructurar la política comercial del país a fin de aprovechar su proximidad al mercado más grande del mundo, a saber, el de Estados Unidos. En términos generales, México negoció su primer tratado comercial con Estados Unidos en 35 años; se firmó el día 2 de diciembre, sujeto a ratificación por el cuerpo legislativo de cada nación. Habría abierto el mercado estadounidense para la entrada de frutas, legumbres y artesanías mexicanas al mismo tiempo que diera acceso a instrumentos, herramientas y motores norteamericanos en el mercado mexicano. Aun cuando por la forma en que se redactó el tratado no habría contribuido nada a la exportación de manufacturas de México, el gobierno de López Portillo lo negoció. Sin embargo, la segunda tentativa del gobierno de López Portillo por acercarse a Estados Unidos terminó por eclipsar, y predestinar al fracaso, ese tratado bilateral.

A raíz del descubrimiento de grandes reservas de petróleo y gas natural en un momento en que el mercado mundial de energéticos parecía estar restringido y la economía interna no requería de todos los energéticos que podían producirse (aunque se tomaran en cuenta los cálculos más exagerados), pero sí de infusiones masivas de divisas, el gobierno de López Portillo se vio impulsado a buscar mercados de exportación. Como cliente, los Estados Unidos constituían la opción más lógica. Así, en 1979 el gobierno de México inició negociaciones con algunas empresas norteamericanas para la exportación de gas natural a ese país. En términos económicos, el trato propuesto convenía a ambas partes: se fijó una cotización equivalente a los precios mundiales del petróleo en la costa oriental de Estados Unidos y mayor que la suma que se obtenía por el gas natural de Canadá dentro del mercado norteamericano en esa época. Sin embargo, por razones internas relacionadas con el programa de energéticos formulado por el Presidente

James Carter, el gobierno estadounidense rechazó la propuesta de modo tan altivo que se echó leña al fuego del sentimiento antiestadounidense en el nacionalismo mexicano: el señor James Schlesinger, Secretario de Energía, observó que "tarde o temprano" México tendría que venderle a Estados Unidos.

El Presidente López Portillo se había puesto en una situación un poco comprometedora con su oferta de vender gas natural a Estados Unidos. En un momento en que ya se estaba construyendo el gasoducto hacia la frontera con Estados Unidos, López Portillo se vio obligado a resguardar la dignidad de la nación, así como su reputación política, al no ceder ante tales presiones de Estados Unidos para reducir los precios. Por lo tanto, se suspendieron las negociaciones y el Presidente anunció que se utilizaría el gas natural a nivel interno.¹⁵ Pese a que dos años después se firmó un tratado sobre el gas natural, debido a las acciones tomadas por Estados Unidos en 1977 se le cerró a López Portillo toda posibilidad de insistir en un acercamiento con Estados Unidos y el tratado comercial se deshizo. El entonces Presidente de México empezó a buscar, con mayor cautela, otros medios para fortalecer las relaciones económicas de su país con el sistema comercial a nivel internacional.

Semejante actitud de Estados Unidos no logró apagar la noción entre los mexicanos de que sus recursos energéticos les brindaban un instrumento estratégico por el que podrían negociar relaciones económicas favorables con los países de la OCDE dependientes en materia de energéticos. Entonces se manejaron las relaciones comerciales basadas en el petróleo con otros países a fin de obtener beneficios no monetarios (tales como la inversión en proyectos económicos específicos a los que el gobierno de López Portillo había asignado prioridad). Mientras que algunos países aceptaron de buena voluntad tales estipulaciones sobre el comercio, hubo otros —como Japón— que rechazaron esos vínculos. Con todo, esa táctica de negociaciones en paquete dio resultados favorables durante esos primeros años.

De este modo, en la primera parte del sexenio el gobierno había expresado claramente sus firmes intenciones de guiar a la economía mexicana hacia un nuevo plan de desarrollo. Se hicieron tentativas por racionalizar las políticas comerciales de manera que el Estado pudiera ayudar al sector industrial a extenderse en ultramar y contribuir al crecimiento. En esos años ya había indicios de que las exportaciones de hidrocarburos podrían hacer mucho por facilitar el proceso, al permitir al Estado financiar los nuevos esfuerzos con base en tales ingresos en vez de tener que cortar a otros sectores a favor de las industrias manufactureras que podrían tener una demanda de exportaciones. En los siguientes dos años se vería si el Estado Mexicano podía implantar un proyecto nacional pese al camino atractivo,

¹⁵ Para una discusión de este caso, véase Richard Fagen y Henry Nau, "Mexican Gas: The Northern Connection", en: Richard Fagen, comp., *Capitalism and the State in U.S. Latin American Relations*, Stanford University Press, 1979, pp. 382-424.

aunque inseguro, de una orientación hacia las exportaciones de hidrocarburos que el mercado mundial abría para México.

LOS PETRODÓLARES Y LA POLÍTICA COMERCIAL (1979-1980)

Durante estos años, la economía mexicana sacó el máximo provecho de una explosión en los precios mundiales de energéticos, alcanzando tasas de crecimiento real del PIB sostenidas y sin precedente. Así, después de tener una tasa de crecimiento del 8.2% en 1978, México logró tasas de 9.2 y 8.3%, respectivamente, en los siguientes dos años.¹⁶ Con una economía en auge y la esperanza de un superávit de divisas que podría financiar una liberalización —en vez de racionalización— de las políticas de importación, el gobierno de López Portillo empezó a dar atención a la idea de unirse al orden económico capitalista internacional como un miembro hecho y derecho. Por lo tanto, durante este periodo la política comercial (como todas las demás políticas) fue formulada conforme a la creencia de que el petróleo brindó a México la capacidad no sólo de reorientar la economía interna sino también de asegurar que la participación de México en la economía mundial apoyara un desarrollo “nacional e independiente”.

En un intento de guiar la economía por las nuevas fases de su desarrollo, el gobierno de López Portillo emprendió una intensa actividad encaminada a diseñar diversos documentos de planeación. De éstos, los más importantes son, en primer lugar, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982 y el Plan Global de Desarrollo 1979-1982. El plan para el sector industrial reconoció los peligros de depender de la exportación de una sola materia prima (el petróleo), aunque contempló la posibilidad de utilizar los ingresos generados por ese recurso para diversificar la estructura interna y externa de la economía de modo que para 1982, el 66% del valor de las exportaciones proviniera de fuentes no petroleras. Como parte del proceso de fomentar la exportación de bienes manufacturados, el Plan recomendó que se modificara la protección brindada al sector industrial y que se otorgaran subsidios (que obviamente dependerían del nivel de las exportaciones de petróleo) a aquellas ramas de la industria manufacturera que estuvieran en condiciones de iniciar o incrementar un programa de exportaciones.¹⁷

Siguieron, a lo largo de este periodo, los esfuerzos por racionalizar el sistema de permisos de importación que se hicieron desde la primera fase del programa económico de López Portillo. A éstos se añadió la eliminación gradual del sistema de fijar los impuestos de importación y exportación según su “valor oficial”. De acuerdo con dicho sistema, el gobierno había determinado los “precios oficiales” de un artículo si había motivos para creer que el precio de factura fuera menor que el valor real; en ese caso,

¹⁶ Véase Padilla Aragón, *op. cit.*, p. 14.

¹⁷ *Comercio Exterior*, marzo de 1979, pp. 268-270; mayo de 1979, pp. 521-528.

se aplicarían derechos de aduana *ad valorem*, en función del nuevo precio. Se empezó a eliminar ese sistema poco a poco y a utilizar, en su lugar, un procedimiento de valoración de facturas.¹⁸ Se realizaron tales esfuerzos con la idea de que ayudarían a México a "insertar sanamente nuestra economía en los flujos de comercio mundial".¹⁹ Pero ahora había una razón aún más urgente para liberalizar la estructura de las importaciones: la economía estaba creciendo a un ritmo tal que el aparato productivo a nivel interno no podía satisfacer sus demandas; en el contexto de las tres décadas anteriores de "ISI", a éste le faltaba muchísimo para llegar a producir bienes intermedios y de capital. Entonces, la política comercial asumió la tarea de facilitar la importación de materias primas y bienes intermedios y de capital para reducir los cuellos de botella que surgían conforme la economía medraba.²⁰ En 1979 el valor de la importación de bienes intermedios y de capital aumentó en un 39% y 72%, respectivamente, en comparación con sus niveles de 1978; la importación total de mercancías subió en un 48%.²¹ En 1980 los aumentos fueron de 49% para los bienes intermedios y 43% para los bienes de capital, con un incremento total en la importación de mercancías de 55%, respecto a 1979.

El segundo elemento en el programa de liberalización del comercio tuvo que ver con la estructura arancelaria. En cuanto a las distorsiones en la economía, los aranceles constituyen el medio preferido para proteger la economía interna hasta cierto punto. Así, mientras México comenzaba a desintegrar su sistema de barreras no arancelarias, la economía política del país dependía, cada vez más, de contar con una política arancelaria que satisficiera sus necesidades. El gobierno de López Portillo empleó subsidios para compensar los aranceles, así como reducciones en los aranceles en sí. En enero de 1979, el gobierno comenzó a otorgar subsidios hasta del 100% del impuesto *ad valorem* sobre la importación de maquinaria que se utilizaría en la manufactura de productos de exportación. Ya cuando se hizo patente que el país también tenía una demanda inmediata de insumos para la producción que atendería el auge económico general que el país estaba experimentando, se amplió el sistema de revisiones arancelarias. En marzo de 1979 se dio una reducción del 10%, para todos los rubros, en la cuota *ad valorem* para todo tipo de maquinaria, incluyendo refacciones y accesorios²² y otra reducción en agosto de 1980.²³ En vista de que las finanzas del Estado ya se habían recuperado del periodo de estabilización, el gobierno podía hacer el sacrificio de obtener menores ingresos mediante

¹⁸ Véase Gretchen Hempel, "Mexico: Profile Paper, Summary", versión preliminar, U.S. Department of Agriculture, marzo de 1981, Parte IV, p. 40 y *Comercio Exterior*, enero de 1979, p. 31.

¹⁹ Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1979 (fragmentos)" en: *Comercio Exterior*, enero de 1979, p. 102.

²⁰ *Comercio Exterior*, marzo de 1980, p. 253.

²¹ *Ibid.*, mayo de 1980, p. 445.

²² *Ibid.*, abril de 1980, p. 398.

²³ *Ibid.*, septiembre de 1980, p. 949.

la recaudación de aranceles en espera de un beneficio mucho mayor en el renglón de divisas; así, se eliminaron los impuestos a la exportación de frutas, legumbres y ciertas manufacturas de plata.²⁴

Las políticas comerciales respecto a los intercambios con o sin aranceles fueron sometidas a una revisión importante, una racionalización y, finalmente, una liberalización durante los primeros cuatro años del sexenio. En teoría, se habría esperado que México obtuviera beneficios de tales políticas, dado el hecho de que había intentado seguir el camino del crecimiento encabezado por la exportación de manufacturas y que el crecimiento de la economía requería de insumos que —a corto plazo— tendrían que ser importados. En lo que concierne a esta última cuestión, no se puede dudar que hubiera beneficios, al menos en el corto plazo. Sin embargo, la utilización de políticas arancelarias y no arancelarias con el propósito de reestructurar y estimular las exportaciones, resultó ser un fracaso total, que se puso de manifiesto en 1980.

Cuadro 1.

Déficit no petrolero y sus componentes
(millones de dólares)¹

	1977	1978	1979	1980	Incremento 1977-1980
1. Déficit en Cuenta Corriente	1 550.3	2 693.0	4 856.4	6 596.6	5 046.3
2. Superávit Petrolero	906.8	1 585.3	3 601.8	10 006.3	9 099.5
3. Déficit no Petrolero					
= (1) + (2) = (4) + (5) + (6) — (7)	2 457.1	4 278.3	8 458.2	16 602.9	14 145.8 (100)*
4. Déficit Industrial	2 937.2	4 184.8	7 595.1	12 803.3	9 866.1 (70.0)*
5. Ingreso Neto Pagado al Exterior	1 821.1	2 186.7	3 089.4	4 570.1	2 749.0 (19.0)*
6. Déficit Agropecuario	—948.1	—745.3	—806.1	467.7	1 415.8 (10.0)*
7. Superávit en Servicios no Financieros	1 353.1	1 347.9	1 420.2	1 238.2	—114.9 (1.0)*

¹ Las balanzas comerciales hacen referencia a importaciones y exportaciones por sector de origen.

* Las cifras entre paréntesis muestran la contribución (en porcentaje) del incremento en el déficit (o reducción en el superávit) correspondiente al incremento total en el déficit no petrolero.

Fuente: Banco de México, *Informe Anual*, varios años. Citado en *Economía Mexicana* 3:1 p. 10.

²⁴ *Ibid.*

Examinaremos, ahora, el resultado en términos de las exportaciones e importaciones reales; después, consideraremos las explicaciones más inmediatas de semejante resultado, dejando las especulaciones en cuanto a las causas subyacentes y fundamentales para nuestras conclusiones. En el Cuadro 1 se ofrece una clara ilustración del problema en la balanza comercial de México. Un análisis del superávit petrolero durante los años 1977-1980, indica que ese sector tuvo un comportamiento extraordinario: durante los últimos tres años, el superávit en esa cuenta subió en un 100% anual. No obstante, el mismo déficit en la cuenta corriente siguió aumentando en forma dramática, lo cual indica que los demás sectores no tuvieron un comportamiento favorable en términos comerciales. Al ver el Cuadro, es obvio que el principal responsable es el sector industrial: el déficit comercial de ese sector aumentó en más de 400% de 1977 a 1980 y representó el 70% del déficit no petrolero durante ese periodo. Si desglosamos el déficit del sector industrial por sus partes integrantes, obtenemos una visión de la magnitud del fracaso del programa económico que se suponía que se lograría mediante las políticas formuladas por el gobierno de López Portillo, incluyendo las políticas comerciales. El valor de las exportaciones de la industria manufacturera —el supuesto motor del futuro desarrollo de México— aumentó en 16% en 1977 y 24% en 1978, pero a partir de entonces su posición se deterioró de modo bastante dramático, con aumentos de tan sólo 11% en 1979, 5% en 1980 y una cifra negativa (de -2%) en 1981.²⁵ Al mismo tiempo que iba mermando la aportación de dicha industria a la captación de divisas, el uso que hacía de las mismas iba aumentando con rapidez: las elasticidades de importación para el sector manufacturero fijaron nuevas marcas cada año, con cifras de 2.4 en 1978, 2.7 en 1979 y 3.1 en 1980.²⁶

La política de liberalización también había sido un fracaso, en el sentido de que las importaciones de artículos no productivos y tendientes al lujo se estaban convirtiendo en una seria fuga de divisas. En 1979 la importación de bebidas aumentó en un 117%, la de equipos de música, sonido y video en 80% y la de libros en 67%.²⁷ Puesto que el gobierno estaba subvencionando el valor del (sobrevalorado) peso mexicano, esto significaba, en efecto, que el Estado daba subsidios al consumo suntuario de bienes extranjeros. El día 2 de octubre de 1980, el gobierno decidió que ya era hora de poner fin a semejante despilfarro y restableció los permisos de importación para aquellos productos que se consideraban como artículos de lujo.²⁸

En ese periodo, la cuestión más importante en materia comercial para el gobierno de López Portillo tuvo que ver con la posición de México ante el régimen comercial de los países desarrollados, representado por el Acuerdo

²⁵ *Ibid.*, febrero de 1978, p. 243; febrero de 1979, p. 254; mayo de 1980, p. 444; marzo de 1981, p. 355; abril de 1982, p. 475.

²⁶ Departamento de Economía, CIDE, "La evolución reciente y las perspectivas de la economía mexicana", en: *Economía Mexicana*, no. 3, 1981, p. 11.

²⁷ *Comercio Exterior*, mayo de 1980, p. 445.

²⁸ *Ibid.*, octubre de 1980, p. 1081.

General sobre Comercio y Aranceles, o *General Agreement on Trade and Tariffs*, GATT. Se fundó dicho sistema de acuerdo con los principios de la reciprocidad y la no discriminación, sin gran preocupación por las diferencias entre las economías según su nivel de desarrollo. Así, los países del Tercer Mundo rechazaron la posibilidad de convertirse en miembros hasta que esa organización empezó a tomar en cuenta la realidad de la distinción entre Norte y Sur, después de lo cual la mayoría de las naciones se afiliaron a ella. Sin embargo, México no lo hizo porque siguió desconfiando de una influencia externa directa sobre su política comercial y porque su modelo de desarrollo (ISI) tenía poco que ganar con un sistema de comercio liberal. Una vez que José López Portillo asumió la presidencia y empezó a racionalizar —y después liberalizar— la estructura comercial de México con la esperanza, primero, de estimular la exportación de manufacturas y, luego, de evitar cuellos de botella que podrían frenar el crecimiento dirigido por el petróleo, el sistema del GATT empezó a cobrar mayor atractivo. Ha habido especulaciones de que a nivel personal, López Portillo estaba comprometido a ingresar al GATT y es por eso que, pese al hecho de que las negociaciones de la Ronda de Tokio concedieron muy poco a los países en desarrollo, el gobierno de López Portillo comenzó a negociar la adhesión de México a principios de 1979. Aunque los países de la OCDE otorgarían a México concesiones comerciales muy favorables en el caso de que se uniera al GATT,²⁹ en realidad tales concesiones eran de corto plazo y traían importantes desventajas para las futuras políticas del desarrollo del país.³⁰ Además, el sistema de "ISI" aún no estaba extinto y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), su principal vocero dentro del sector privado, se alió con los intelectuales y burócratas que se oponían a comprometer a influencias externas, las posibilidades que México tuviera para el desarrollo. De esta manera, tras un año de negociaciones con el GATT y las élites político-económicas nacionales, López Portillo se echó para atrás en su proyecto de aprovechar un sistema de comercio liberal para el desarrollo del país.

LA POLÍTICA COMERCIAL EN MEDIO DEL CAOS (1981-1982)

Aunque López Portillo llegó a convencerse de que ya no era posible insertar a México en la corriente principal de las relaciones comerciales, no abandonó sus esfuerzos por reorientar la estrategia de desarrollo del país hacia el crecimiento encabezado por la exportación de manufacturas. Ya que no estaban a su disposición los mecanismos del orden comercial

²⁹ Véase Dale Story, "Trade Politics in the Third World: a case study of the Mexican GATT decision", en: *International Organization*, vol. 36, no. 4, otoño de 1982, pp. 772-773.

³⁰ Véase René Villarreal, "Proteccionismo industrial, fomento a las exportaciones y el nuevo GATT de los 80's", en: *El economista mexicano*, vol. XIV, no. 1, enero-febrero de 1980, pp. 32-52.

internacional de tipo liberal —por razones externas, así como internas— López Portillo habría de jugar la mejor carta que tenía el país: las exportaciones petroleras. En un mundo que se percibía como desesperado por los energéticos, las reservas permitirían a México fijar nuevas reglas para su participación en el mercado internacional de energéticos; de esta manera, gracias a la política las exportaciones de México serían competitivas, aun cuando fueran ineficientes.

Hasta cierto punto ya se había intentado dicha estrategia antes, en ese mismo sexenio; eso constituyó la base de las tentativas de "negociar en paquete". Mas no fue sino hasta que se obstruyó el camino ortodoxo que el gobierno dedicó esfuerzos serios en ese sentido. Antes de 1980 se había temido que tales "paquetes" no harían más que incrementar la vulnerabilidad de México a depender de un solo artículo de exportación, pero ahora ya no había alternativa. A principios de 1981, se llegó a un punto culminante en la nueva estrategia comercial cuando finalmente se concertó un acuerdo con Francia. Según el acuerdo, México exportaría petróleo a ese país y abriría sus mercados a una serie de productos franceses; por su parte, Francia se comprometió a estimular las coinversiones dentro de la economía mexicana, así como la transferencia de tecnología. Además, los franceses ofrecieron el acceso a productos mexicanos tanto en su mercado interno como en su red comercial internacional. Por último, México también obtuvo de ese país una promesa de ayudarlo a formar cuatros técnicos en el campo de los transportes urbanos.³¹ Parece que el éxito logrado al utilizar las exportaciones petroleras para conseguir el acceso a los mercados y la transferencia de tecnología, presagiaba un futuro promisorio.

Poco después surgieron factores internacionales, fuera del control de cualquier presidente mexicano, que echaron para abajo el nuevo trato. Por la recesión internacional en los países capitalistas más desarrollados y la incapacidad de la OPEP para cumplir con una reducción del 10% en su producción, el mercado mundial de petróleo se vio gravemente debilitado. Díaz Serrano, el entonces director de PEMEX, respondió al mercado flojo de un modo muy ortodoxo: el día 3 de junio redujo el precio del crudo tipo Maya de \$34.60 a \$30.60 (el crudo tipo Istmo, de mejor calidad, siguió cotizándose a \$38.50). Rara vez se ha premiado, a nivel oficial, la ortodoxia en materia económica y el director de PEMEX tenía numerosos enemigos debido, precisamente, a su postura oficial y personal (era un amigo personal del Presidente). De esta manera, Díaz Serrano fue acusado de sabotear el patrimonio nacional y a los tres días "renunció".

Desafortunadamente para México, la presión tendiente a disminuir los precios del petróleo mexicano no fue obra de un solo hombre. Cuando el nuevo director de PEMEX aumentó los precios para compensar las acciones de Díaz Serrano, Francia y Japón anunciaron que suspenderían sus compras. Durante el mes de julio, México registró una pérdida de exportaciones por un total de 310 000 barriles diarios; a principios de agosto hizo

³¹ *Comercio Exterior*, marzo de 1981, p. 261.

aún más de lo que había hecho Díaz Serrano, pues redujo los precios de ambos tipos de crudo mexicano: el Istmo, a \$34.00 dólares y el Maya, a \$28.50. Tras virulentas negociaciones en el transcurso de las cuales México amenazó con expulsar todas las inversiones francesas del país, tanto Francia como Japón reanudaron sus compras, si bien al nuevo precio más bajo. México se encontró en esos momentos en una lucha por mantener siquiera el volumen de las exportaciones, en vez de los precios. La nueva estrategia fue más que evidente a fines de agosto, cuando PEMEX firmó un acuerdo en que se comprometió a suministrar petróleo para la reserva estratégica de Estados Unidos. Así, pese a que México había tomado una importante decisión de seguir una política que limitaría las exportaciones al mercado estadounidense primero a menos del 60% y después a menos del 50%, luego se encontró como proveedor para las reservas de las que el gobierno estadounidense dependería en cualquier confrontación política con la OPEP.³²

Sin embargo, las malas noticias siempre van acompañadas. Los precios de los demás productos que México exportaba también se veían afectados por las presiones de la recesión mundial. En julio se suspendieron las exportaciones de café —la segunda fuente de divisas más grande del país— con la esperanza de que las heladas en Brasil provocarían una alza de precios.³³ Asimismo, para fines del primer semestre de 1981, fue cada vez más evidente que las exportaciones de manufacturas no estaban prosperando como debieran, debido a una mayor demanda interna, la recesión en el extranjero, la sobrevaloración del peso mexicano y una persistente ineficiencia. De hecho, mientras que el total de las exportaciones había subido en un 50.6% a lo largo del primer trimestre de 1981 en comparación con su nivel en 1980, las exportaciones del sector manufacturero aumentaron en sólo un 1.6%. Por consiguiente, el Banco de México anunció la creación de un nuevo fondo de cincuenta mil millones de pesos para apoyar las exportaciones durante el segundo semestre del año.³⁴

Entonces el nuevo tema de la política comercial consistió en "racionalizar importaciones, abatir el desequilibrio de la balanza de pagos y estimular el desarrollo de la industria nacional". El día 25 de junio se volvieron a requerir permisos de importación para 868 artículos y, un mes más tarde, se incrementaron los aranceles aplicados a otros 421 productos, incluyendo aumentos del 100% en los artículos que se consideraban como de lujo.³⁵ Al llegar el otoño, fue obvio que la economía comenzaba a mostrar los efectos de depender de un mercado de petróleo cada vez más débil como el motor de su crecimiento y principalmente como una fuente de divisas que asegurara el buen funcionamiento del aparato. En esa época se hicieron nuevos intentos por disminuir la carga de importaciones, al sustituir aquello que

³² Véase *Petroleum Intelligence Weekly*, números correspondientes a junio-septiembre de 1981.

³³ *Comercio Exterior*, agosto de 1981, p. 861.

³⁴ *Ibid.*, junio de 1981, p. 615.

³⁵ *Ibid.*, agosto de 1981, p. 861.

era factible y reducir el costo de las importaciones necesarias. Además, en el Informe de López Portillo se identificó un nuevo problema en el sector comercial de México: los productores extranjeros, confrontados con una recesión fuera de México, estaban vendiendo sus artículos en la economía mexicana —que estaba en auge— a precio de *dumping*. Se instituyó un "Programa de Fomento para la Industria de Bienes de Capital" con el propósito de ayudar a mejorar la balanza comercial en dicho sector.³⁶ Después se exentó del impuesto al valor agregado, a cien artículos de importación. Apenas había empezado una cadena frenética de acciones. Dos semanas más tarde, el 25 de septiembre, se anunció la reorganización de la Tarifa del Impuesto General de Importación. Se redujo la tarifa aplicada a 81 fracciones, se agregaron tres categorías nuevas a dicha Tarifa para ayudar a distinguir aquellos productos importados que son necesarios para el proceso productivo y, por último, se elevó el arancel de ocho artículos que estaban restándole competitividad a la producción nacional.³⁷

En octubre se pudieron observar aún otros indicios de que se había llegado a percibir la liberalización —e incluso la racionalización— del comercio como medidas irrelevantes para el contexto mexicano. La Secretaría de Comercio reinstituyó precios oficiales para el cálculo del arancel aplicado a ciento cuarenta y nueve artículos, a fin de evitar el *dumping* en el mercado mexicano. Después siguió la industria automotriz. Los requerimientos de producción estipulados para las empresas transnacionales debían generar, al menos, un equilibrio en la balanza comercial dentro de ese sector, pero era obvio que se estaba agravando el déficit. Entonces se tomaron tres medidas para reducir la fuga de divisas a través de esa industria. La producción de cada compañía automotriz estaría restringida a solamente el número de unidades que se justificara por su presupuesto de divisas; se prohibieron las partes automotrices que se consideraban como artículos de lujo, así como las importaciones de vehículos que se podían fabricar a nivel nacional. A fines de octubre se aumentaron hasta en un 100% los aranceles aplicables a ciento setenta artículos y se sujetó la importación de varios productos adicionales al requisito de un permiso.³⁸

La bolsa de valores mexicana llegó a los 841.5 puntos el 5 de noviembre, lo que representó un descenso del 40% respecto a los once meses anteriores. El gobierno reaccionó ante los indicios de que la expansión de la economía se hallaba en los límites permitidos por la economía internacional (en 1978-1981 el crecimiento real fue de 8.2% en promedio, "pese a una capacidad a largo plazo de un 6 por ciento";³⁹ la entrada de divisas de un mercado alto de petróleo y un sistema financiero internacional que funcionaba bajo condiciones de una liquidez extrema constituyeron factores claves que

³⁶ *Ibid.*, septiembre de 1981, p. 983.

³⁷ *Ibid.*, octubre de 1981, pp. 1114-1115.

³⁸ *Ibid.*, noviembre de 1981, p. 1247.

³⁹ Véase William R. Cline, "Mexico's Crisis, The World's Peril", en: *Foreign Policy*, vol. 49, Invierno de 1982-1983, p. 108.

brindaron a México la capacidad para sostener semejantes tasas de crecimiento). De este modo, el presupuesto que López Portillo propuso para 1982 se fundamentó en la idea de que ya era hora de consolidar los avances logrados a lo largo de los cinco años anteriores. Se pronosticó un "incremento moderado" en el presupuesto, basado en "una racionalización al máximo" del gasto público; esto incluyó una política de inversiones que daba énfasis a proyectos que habrían de realizarse en el corto plazo.⁴⁰ En diciembre, se dio un alza dramática en los precios de la gasolina a nivel interno a fin de reducir el costo del subsidio otorgado por el Estado.

La maduración de la crisis financiero-económica que ocurrió en 1982 no pudo sino afectar tanto las relaciones comerciales de México con el exterior como las políticas que se adoptaran para influir sobre éstas. Como ya se han publicado diversos estudios sobre la evolución de la crisis financiera, no nos detendremos mucho a analizarla. Durante los primeros dos meses de 1982, el sector comercial siguió sufriendo un grave deterioro debido, principalmente, al descenso de las exportaciones petroleras. No obstante, la devaluación que se dio a mediados de febrero (el peso bajó de 26 hasta 45 por dólar) y las nuevas restricciones a las importaciones que se impusieron en marzo, ayudaron a propiciar una recuperación temporal: así, en el primer cuadrimestre el valor de las importaciones bajó en dos mil millones de dólares respecto a 1981, lo cual dio lugar a un superávit comercial de 120 millones de dólares, mientras que para el mismo periodo en 1981 el déficit fue de 350 millones de dólares.⁴¹ En abril y mayo, el volumen de las exportaciones petroleras se recuperó en un 40% y se empezó a generalizar una sensación de haber escapado al desastre económico por un pelo. Puesto que el Estado percibió una necesidad de garantizar la paz social inmediatamente antes de las elecciones presidenciales que se celebrarían en julio, se sintió inducido a dictar aumentos salariales para ayudar a contrarrestar los efectos de la devaluación y a asegurarse, de modo discreto, de que el Banco de México apoyara el precio de la moneda en el mercado; lo anterior contribuyó a la calma temporal.

Sin embargo los problemas del país tenían raíces demasiado profundas. La contracción de las importaciones ayudó a provocar la retardación de la producción porque muchos de los artículos importados seguían siendo necesarios para la economía mexicana, influida aún por el concepto de desarrollo "ISI". El mercado de petróleo siguió flojo y la deuda externa amenazó a la economía mexicana como una guillotina. Jamás se recobró la confianza en el peso y las reservas del país estuvieron bajo un ataque constante. Llegaron las elecciones, se proclamó el éxito del proceso (aumentó la participación y a la izquierda le fue bastante mal) y ya después de ese momento político clave, el gobierno de López Portillo empezó a efectuar

⁴⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto, "Exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1982 (fragmentos)", en: *Comercio Exterior*, febrero de 1982, pp. 191-197.

⁴¹ *Comercio Exterior*, agosto de 1982, p. 881.

los ajustes necesarios para responder a las realidades de la posición de México ante una economía internacional e interna débil.

El pánico financiero desencadenado por las medidas de austeridad que el gobierno implantó en agosto de 1982, tuvo enormes repercusiones en el sector comercial de México. Por la devaluación, el control de cambios y la incertidumbre generada por la nacionalización de la banca, el sector comercial quedó virtualmente paralizado.

Así, el gobierno de López Portillo entró agotado al último trimestre con una política económica en completo desorden. En lo que respecta al tema que nos interesa, a saber, la política comercial, debemos recordar que —de hecho— el intento de México por asumir, conforme a un plan cuidadoso, la plena participación en el sistema comercial internacional de tipo liberal ya había sido víctima del desequilibrio interno y externo un año antes. La debacle acaecida en agosto sólo sirvió para enterrarlo.