

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1990

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Diciembre de 1990

Número 42

SUMARIO

Nota de la secretaria.	7
Exposición inaugural del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el Seminario sobre "Los temas CEPAL-Prebisch".	8
La naturaleza del "centro cíclico principal". <i>Celso Furtado.</i>	11
Morfología actual del sistema centro-periferia. <i>Jan Křákal.</i>	17
Las primeras enseñanzas de Raúl Prebisch. <i>Aldo Ferrer.</i>	27
El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa. <i>Oswaldo Sunkel y Gustavo Zuleta.</i>	35
Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo. <i>Eric Calcagno.</i>	55
Los acomodos de poder entre el Estado y el mercado. <i>David Ibarra.</i>	69
El Estado y la transformación productiva con equidad. <i>Eugenio Lahera.</i>	97
El desborde inflacionario: experiencias y opciones. <i>Felipe Pazos.</i>	121
Elementos estructurales de la aceleración inflacionaria. <i>Héctor Assael.</i>	141
Integración latinoamericana y apertura externa. <i>Germánico Salgado.</i>	147
Presente y futuro de la integración centroamericana. <i>José Manuel Salazar.</i>	171
Las economías de viabilidad difícil. <i>Arturo Núñez del Prado.</i>	199
La economía mexicana en el fin del siglo. <i>Miguel Sandoval Lara y Francisco Arroyo García.</i>	217
Economía y felicidad. <i>María Concepción Tavares.</i>	235
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	246
Publicaciones recientes de la CEPAL.	247

La economía mexicana en el fin de siglo

Miguel Sandoval Lara*
Francisco Arroyo García**

A finales de la década de 1940, en el *Estudio Económico de América Latina 1949*, Raúl Prebisch identificó los principales problemas de las economías latinoamericanas a partir del análisis de su evolución en la primera mitad de este siglo. El presente artículo retoma el análisis de esa época para compararlo con los retos y limitaciones del desarrollo en la época actual.

Durante casi cuatro décadas, México, como otros países de la región, llevó a cabo un proceso de industrialización sustitutiva, con una dosis importante de intervención gubernamental y un papel activo y creciente de los empresarios privados. Hasta fines de la década de 1970, este proceso se vio favorecido por el hecho de que el país no dependía de la exportación de un solo producto. Con este modelo de crecimiento, México logró alcanzar gran parte de los objetivos trazados en su política de desarrollo de la posguerra. Con todo, no le fue posible resolver satisfactoriamente algunos de los problemas medulares señalados por Prebisch, al tiempo que se generaron otros que, puestos de manifiesto por la crisis de principios de la década de 1980, han llegado a convertirse en obstáculos considerables para el desarrollo.

A partir de 1983 se aplicó la política de ajuste macroeconómico, de cambio estructural y de renegociación de la deuda externa que se explica en el presente artículo, hasta llegar a una propuesta de modernización económica y social que ya toma en cuenta el distinto entorno internacional y que propone una nueva relación con él.

*Economista encargado de Comunicación Social en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos de México. Actualmente dirige las revistas *Federalismo y desarrollo* y *Equipo*.

**Economista actualmente editor de *Federalismo y desarrollo*, revista de difusión del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos de México.

Introducción

La economía internacional se encuentra en medio de un intenso proceso de cambio, que afecta las relaciones económicas entre los países, la dirección de los flujos comerciales y financieros, y las estructuras productivas que han surgido de los avances tecnológicos de los últimos 10 ó 15 años. Este conjunto de transformaciones ha propiciado modificaciones en la dinámica y la lógica del crecimiento económico mundial de la posguerra, que han modificado a su vez los paradigmas de desarrollo.¹ La nueva situación pone en tela de juicio la validez de los análisis económicos convencionales, así como la eficacia de las políticas económicas que no tomen en consideración los efectos de la interdependencia en las todavía llamadas "economías nacionales".

El fin del período de desarrollo hacia adentro de América Latina llevó a una situación de crisis que ha exhibido distintos contenidos e intensidades en cada país de la región, y en la que han surgido, asimismo, distintas políticas para enfrentarla. Se habla de la "década perdida" para el desarrollo. Este ciclo de crisis se enfrenta ahora a nuevas condiciones internacionales, que parecen obligar a los países latinoamericanos a replantear su relación con la economía internacional.

México, tanto por haber sido uno de los países que ha ido abriendo brecha en el terreno de la renegociación de la deuda, como por su situación geográfica, parece estar más expuesto que las demás naciones de la región a los cambios mundiales. Los esfuerzos de su gobierno y de los diversos sectores sociales se concentran, a principios de la década de 1990, en la búsqueda de

¹"Los decenios de los cincuenta y los sesenta integraron un período de expansión global de la producción y el comercio, uno de los auges más pronunciados y duraderos de la historia mundial, con pleno empleo y poca inflación en los países industriales. Esto constituyó un ambiente favorable para las naciones en desarrollo, incluidas las que ganaron su independencia en esa época..."

En el ámbito de la teoría económica, "se concedía una importancia desproporcionada y casi exclusiva a la acumulación de capital físico. El consenso keynesiano reinaba sin oposición y el modelo de desarrollo nekeynesiano, corporificado en la fórmula Harrod-Domar, insistía en la acumulación de capital como la fuente del crecimiento (la relación capital/producto, incluida en el denominador de la fórmula, se consideraba más o menos constante)" (Singer, 1989, p. 603).

caminos para lograr una recuperación económica a partir de un cambio en sus relaciones con el

exterior, después de haber aplicado una política de estabilización y de ajuste interno.

I

El pensamiento de Raúl Prebisch y la economía mexicana en el período de crecimiento hacia adentro²

El punto de partida del análisis de Prebisch fue el examen de la situación de la economía internacional en la época de la posguerra. Como es sabido, Prebisch observó que el progreso técnico impulsado por los "países originarios del capitalismo" había sido el motor del desarrollo. Las consecuencias de la propagación de ese progreso para las economías latinoamericanas se reflejaron en la manera en que quedaron insertadas en la división internacional del trabajo: la demanda externa de productos primarios agrícolas o minerales fue un factor determinante del crecimiento económico de América Latina durante ese período. En relación con ello, Prebisch apuntó:

"...el desarrollo económico de los países periféricos es una etapa más en el fenómeno de propagación universal de las nuevas formas de la técnica productiva o si se quiere, en el proceso de desarrollo orgánico de la economía del mundo ... La América Latina ha entrado, por tanto, en una nueva fase del proceso de propagación universal de la técnica, cuando ésta dista mucho aún de haberse asimilado plenamente en la producción primaria, pues ... los nuevos procedimientos de producción penetran preferentemente en las actividades relacionadas, en una forma u otra, con la exportación de alimentos y materias primas" (CEPAL, 1951, pp. 3 y 4).

Prebisch postuló que las formas iniciales de articulación de las economías latinoamericanas con la economía mundial marcaron su evolución posterior, y definió a partir de ellas los principales obstáculos y limitaciones que impidieron un

desarrollo semejante al de los países avanzados. La definición de esas restricciones, que Prebisch identificó basándose en la evolución de la economía mexicana de aquel entonces, todavía arroja luces sobre el proceso de desarrollo actual de América Latina.

La primera restricción guarda relación con la persistente escasez de capital, esto es, la inexistencia de capitales de magnitud necesaria como para lograr una utilización eficiente de los abundantes recursos humanos y naturales de la región, y para financiar la capitalización de la economía al ritmo que exigía el crecimiento demográfico. Esta escasez crónica se explica por la insuficiencia del ahorro interno y por la baja capitalización, derivada a su vez de la estructura de las importaciones y de la transferencia de recursos al exterior a que obligaban las remisiones de la inversión extranjera directa.

La segunda limitación provenía de la tendencia al desequilibrio externo, derivada tanto de la falta de dinamismo de las exportaciones, que dependen de la demanda existente en los países avanzados, como del elevado coeficiente de las importaciones, que crece con mayor medida cuando aumenta el ingreso total de la economía, pero que no es posible financiar con más exportaciones. De ahí el desequilibrio crónico del balance de pagos en la región.

El tercer elemento está vinculado a los efectos del progreso técnico en la ocupación, y a su distribución en las actividades económicas. Prebisch comprobó que en los países centrales, a medida que se difundió la técnica desde las actividades primarias, los trabajadores desplazados de éstas fueron absorbidos por las actividades industriales y terciarias, proceso que también permitió absorber el crecimiento natural de la pobla-

²La influencia de Raúl Prebisch en la política de desarrollo de México se analiza en Sandoval y Arroyo, 1989.

ción, eliminando el problema de la desocupación y de la deficiente utilización de los factores productivos.

El hecho de que en América Latina no se diera ese proceso, combinado con las restricciones señaladas, impidió alcanzar un nivel de productividad comparable al de aquellas economías. La solución de este problema, sostuvo Prebisch, radicaba en que, de acuerdo con la teoría económica prevaleciente, se hiciera realidad la movilidad de los factores:

“Ya se ha visto que al propagarse (a la producción primaria) el progreso técnico y producirse en ella el consiguiente exceso de población activa, la industria y otras actividades brindan modos de absorber ese sobrante. Pues bien, si el desarrollo consiguiente de todas esas actividades no se diera en la periferia, tendría que producirse forzosamente en los centros, y a éstos tocaría, en consecuencia, la función de ir absorbiendo el referido sobrante de población, además de aquella parte del incremento natural de su propia población que no pudiera emplearse en su propia producción primaria”.

“Sería, pues, necesario que hubiera movilidad absoluta de población, o sea, que el excedente inocuable de ésta no sólo se hallara dispuesto a emigrar de la periferia, venciendo hondas resistencias, sino también que los países del centro estuvieran propicios a admitir grandes masas de inmigrantes, que acostumbrados a salarios relativamente bajos, competirían ventajosamente con los trabajadores céntricos” (CEPAL, 1951, p. 14).

Con estos elementos, en el capítulo sobre el desarrollo económico mexicano, Prebisch señaló:

“En el balance de pagos de México han surgido, hace algún tiempo, tensiones un tanto agudas, que indican una vez más la incompatibilidad fundamental entre desarrollo y equilibrio, dentro del juego espontáneo de la economía de un país en desarrollo... En el caso de México, como en el de otros países latinoamericanos, el esfuerzo para desarrollarse aceleradamente y elevar el nivel de vida de las masas se ve prontamente contenido por la limitada capacidad para importar” (CEPAL, 1951, p. 406).

Conviene recordar que en aquellos tiempos la economía mexicana alcanzaba por término medio una tasa anual de crecimiento del producto interno bruto (PIB) de 6%, tasa que se mantuvo

por casi 20 años, no sin costos inflacionarios (un promedio de 9% anual) ni de inestabilidad monetaria. En 1948-1949 se tuvo que devaluar el peso para atender los desequilibrios del balance de pagos (Solís, 1972).

En su examen de los 50 años de crecimiento económico de México en este siglo, Prebisch destacó el papel decisivo que tuvieron las exportaciones de productos primarios —primero el petróleo y luego los minerales industriales— para financiar los requerimientos de capital.

Prebisch señaló la existencia de una suerte de conflicto entre el crecimiento vigoroso y las restricciones para importar:

“Es bien claro ahora que el país no puede desarrollarse en tal medida y realizar a la vez importaciones tan amplias. Por donde México se encuentra también ante una disyuntiva clara y terminante: atenuar en forma sensible el desarrollo de su economía, o realizar un vigoroso esfuerzo para cambiar la composición de las importaciones y ajustar su coeficiente de tal manera que el ingreso nacional pueda acrecentarse en alto grado, y dichas importaciones mantenerse, no obstante, dentro de los límites impuestos por la capacidad efectiva del país para pagarlas” (CEPAL, 1951, p. 406).

Entre las restricciones estructurales, Prebisch destacó las relativas a la baja capitalización de la economía, explicada en parte por el déficit comercial y el pago de las regalías por la inversión extranjera; la escasez de infraestructura, sobre todo ferroviaria, que estaba además obsoleta; la existencia de una agricultura “precapitalista”, caracterizada por la baja productividad, la parcelación excesiva de la tierra y la migración a las ciudades de grandes masas campesinas que no podían ser absorbidas en su totalidad por el resto de las actividades económicas. También consignaba como limitación estructural la imposibilidad de cubrir, por falta de recursos, la fuerte necesidad de bienes de capital para la agricultura moderna y la industria. Para hacer frente a estos problemas, Prebisch proponía sustituir importaciones, a fin de que la capacidad de importación pudiera emplearse principalmente en bienes de capital y en el pago de los servicios financieros de las inversiones extranjeras, reduciendo así a la vez las presiones tendientes al desequilibrio del balance de pagos. Pero al mismo tiempo señalaba:

“México necesita proseguir intensamente su industrialización, para aliviar la presión demográfica prevaleciente en el medio rural y dar mayor y mejor empleo al incremento natural de la población urbana. La limitada capacidad para importar es uno de los más serios obstáculos que se oponen a ello. Esta capacidad depende, en primer lugar, de las exportaciones y de los términos del intercambio y, después, de las inversiones extranjeras y de los ingresos por turismo, que en los últimos años fueron importantes” (CEPAL, 1951, p. 412).

En una de sus últimas intervenciones públicas, Raúl Prebisch planteó una serie de interrogantes sobre los posibles cambios del entorno económico mundial a partir del resurgimiento de las políticas que privilegian los mecanismos del mercado para la asignación de recursos. Asimismo, en referencia al tema de la deuda externa, expresó su preocupación acerca del enfoque de los gobiernos de los países desarrollados y los bancos acreedores, y acerca de las recomendaciones que emanaron del Fondo Monetario Internacional para ajustar las economías de los países en desarrollo.

Era de prever que, “ante la desigualdad de centros y periferias”, Prebisch no estuviera de acuerdo con la política de apertura que, a su juicio, no coincidía con los intereses latinoamericanos. Pensaba que la región sólo podría inte-

grarse al mercado mundial cuando hubiera adquirido la densidad económica y tecnológica para participar en esa innovación incesante de bienes y servicios (Prebisch, 1987). Su análisis se basaba en la observación de que América Latina sólo había aprendido a exportar lo que llamó “manufactura simple”, cuya demanda crece lentamente.

¿Hasta qué punto este enfoque puede ser aplicado ahora? Es claro que existen fenómenos nuevos que cambian los términos de referencia, como son: la terciarización de la economía internacional, y en especial de la norteamericana; la mayor presencia de los países del sudeste asiático, que producen con eficacia bienes tecnológicos más avanzados; la imposibilidad de mantener el antiguo sistema proteccionista con fuerte intervención estatal y déficit públicos imposibles de financiar, y, finalmente, el mayor peso de los bloques económicos, o bien de países vinculados por tratados de libre comercio.

Frente a las nuevas presiones en el sentido de que los países en desarrollo abran su economía a las nuevas corrientes internacionales, conviene recordar otras palabras de Prebisch: “La liberalización tiene un sentido muy diferente según se aplique a los centros o a la periferia”, pero también, podría agregarse, según se aplique a unas o a otras ramas productivas y de servicios.

II

Los resultados del programa de ajuste macroeconómico de 1983-1988

El desarrollo alcanzado por México a partir del esquema de industrialización sustitutiva ha sido ampliamente analizado por muchos especialistas nacionales y extranjeros, tanto en sus logros (por ejemplo, el crecimiento del producto interno, del empleo, la diversificación productiva, la difusión tecnológica), cuanto en los problemas que no pudo resolver satisfactoriamente, como fueron la integración sectorial, la incapacidad de las actividades industriales para generar empleos según los niveles requeridos por una población en rápi-

do crecimiento, y la baja competitividad de la industria nacional.

La crisis de principios de los años ochenta y la posterior etapa de ajuste, han obligado a replantearse, en muy poco tiempo, la manera de considerar, en el contexto de una política económica viable, los mecanismos destinados a financiar el desarrollo, el grado de apertura de la economía, la actividad reguladora del Estado y su participación en la generación de bienes y servicios.

En 1983 se inició en México, al igual que en

prácticamente toda América Latina, la aplicación de un programa de ajuste encaminado a reducir los desequilibrios del balance de pagos ocasionados por la transferencia acelerada de divisas al exterior, que en 1982 había llegado a 10 500 millones de dólares, equivalentes a poco más de 6% del producto interno. El programa consistió en medidas orientadas al fortalecimiento de las finanzas públicas, el aumento del superávit primario, la contención crediticia y monetaria, el manejo de un tipo de cambio congruente con las tasas de interés interna y externa, y el inicio de la apertura comercial de la economía nacional.

A diferencia de otros programas de ajuste, éste contemplaba, junto a las medidas ortodoxas, la necesidad de emprender el combate contra los desequilibrios fundamentales de la economía mexicana por medio de la puesta en práctica de la llamada estrategia de cambio estructural (Poder Ejecutivo Federal, 1983), que comprendía medidas destinadas a: reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo, para lograr un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera; incrementar el ahorro interno; racionalizar la asignación del gasto público; descentralizar las actividades productivas y la administración pública, distribuyéndolas por el territorio nacional, y fortalecer la rectoría del Estado en la conducción del desarrollo.

Se pensó que ambos tipos de medidas podían llevarse a cabo simultáneamente, pero las condiciones en que se generó la estrategia cambiaron en poco menos de dos años, acentuando los desequilibrios macroeconómicos y obligando así a las autoridades a intensificar el ajuste de corto plazo.

Sobre el ajuste y sus resultados en el período 1983-1988³ pueden señalarse algunas conclusiones:

— El ajuste fue más largo que lo inicialmente esperado: en un primer momento se creyó que bastaban unas cuantas medidas para enfrentar los desequilibrios fiscales, detener las importaciones, promover las ventas al exterior, y reducir la inflación. Al no ocurrir así, debieron tomarse posteriormente medidas de estabilización más severas.

— El ajuste fue ineludible; en efecto, la situa-

ción previa a 1983 era ya insostenible; los costos económicos y sociales del ajuste han sido, hasta cierto punto, inevitables.

— Mientras no se tomaron medidas de fondo para ajustar la economía y corregir el déficit público, los intentos de volver a crecer (como el que se hizo en 1985) fueron prematuros e insostenibles.

— Del déficit público por exceso de gasto corriente se pasó al déficit público por exceso de pagos de intereses sobre la deuda pública interna: de ahí la necesidad de distinguir las cuentas públicas operacionales (considerando sólo los gastos corrientes) de las financieras (tomando en cuenta los intereses sobre la deuda pública).

— Las sucesivas renegociaciones de la deuda externa fueron también cada vez más profundas. Las renegociaciones mexicanas convencieron paulatinamente a la comunidad financiera internacional y al gobierno norteamericano de la necesidad de cambiar sus esquemas, para pasar a admitir la corresponsabilidad de la banca acreedora en el problema de la deuda.

— La crisis bursátil mexicana de octubre de 1987 demostró, entre otras cosas, que el mercado financiero mexicano está mucho más vinculado al exterior que en el pasado, ya sea por el peso de las expectativas o por una mayor interdependencia de los flujos de capital.

— Desde fines de 1987, los esfuerzos del gobierno se concentraron en la reducción de la inflación. En diciembre de ese año se firmó el primero de una serie de pactos que aún continúan vigentes; ese primer acuerdo, llamado Pacto de Solidaridad Económica, combinaba elementos ortodoxos y heterodoxos de ajuste.

— A medida que se fue profundizando el ajuste, se fueron tomando medidas para abrir más la economía a la competencia externa. Se hizo más rápida la sustitución de permisos de exportación por aranceles, y se eliminaron gradualmente los precios oficiales de importación. Sólo sectores como el automotriz, farmacéutico, petrolero y agrícola quedaron sujetos a permisos.

— La mayor apertura de la economía alcanzada en 1988 cumplió su papel en el control de la inflación. Ello puede demostrarse por la mayor inflación que desde entonces se registra en los bienes no comerciables, como los de la construcción, la educación y las rentas de la vivienda.

En suma, el ciclo de crecimiento de la pos-

³Para una evaluación detallada de los logros y limitaciones del ajuste económico, consúltese Alberro y Cambiazo, 1989, y Poder Ejecutivo Federal, 1989.

guerra, tal como lo vivió la economía latinoamericana, ha llegado a su fin, y también el empleo del gasto público como impulsor de la demanda agregada. Es necesario ahora remover o solucionar los desequilibrios que obstaculizan un desarrollo sostenido y equilibrado (Sunkel, 1989).

El inicio del sexenio 1988-1994 plantea, des-

pués de todo lo anterior, la necesidad de consolidar lo logrado con el ajuste, y de profundizar las medidas de cambio estructural y no sólo las de estabilización de corto plazo. Este es precisamente el objetivo del programa modernizador del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

III

La modernización de la economía en la década de 1990

1. *La nueva administración: acelerar el paso del cambio*

En el inicio de la década de 1990, el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari profundiza los cambios. En lo interno se emprenden las siguientes acciones: la desreglamentación económica, como un modo de incentivar la inversión privada en áreas claves; la consolidación de la apertura comercial, para estimular las exportaciones nacionales e incrementar la eficiencia del aparato productivo; el redimensionamiento del sector público, tanto en tamaño cuanto en sus funciones, para sanear las finanzas gubernamentales, mejorar la asignación del gasto público e incrementar su eficiencia social. En lo externo, se busca establecer nuevos tipos de relaciones con otros países, en el contexto de la integración de bloques o de regiones económicas.

Después de casi siete años de estancamiento económico, en 1989, primer año de la nueva administración, la economía mexicana comenzó a presentar otros signos: el ritmo de crecimiento del producto interno llegó a 2.9%, resultado que se combinó con una disminución considerable, a 20% anual, del ritmo inflacionario. La inversión privada registró un incremento real de 8.3%, alcanzando así la proporción del PIB más alta de los últimos ocho años, mientras el consumo privado aumentaba 2.9% en términos reales respecto del año anterior. Las exportaciones no petroleras se incrementaron en casi 9% en comparación con 1988, año en que ya se habían duplicado respecto de las de 1985, en tanto el déficit en la cuenta corriente fue de 5 580 millones de dóla-

res, debido al incremento de las importaciones (12%) y al todavía elevado pago del servicio de la deuda externa, por 9 400 millones de dólares (6% más que lo pagado en 1988).

En las finanzas públicas se alcanzó un superávit económico primario (sin incluir los intereses de la deuda interna) de 8.6% en relación con el PIB, lo que posibilitó una caída del déficit financiero de casi 50% en términos reales respecto del de 1988, y una disminución de 7 puntos porcentuales respecto del PIB.

En cuanto al ámbito internacional, el gobierno ha tomado en consideración la intensificación de la interdependencia entre las diversas economías nacionales, tal como lo ponen de manifiesto las corrientes comerciales y financieras, los impactos tecnológicos en los procesos productivos, y el nuevo carácter de las empresas transnacionales, que tienden a adaptar sus filiales a las realidades de cada país.

En el plano interno, vuelven a estar en el centro de la preocupación gubernamental los temas y problemas que Raúl Prebisch y muchos economistas mexicanos después de él diagnosticaron, a saber, por ejemplo, el atraso del sector agropecuario, las carencias de la infraestructura básica, el papel de las empresas públicas, la baja general de la economía, y la desigual distribución del ingreso (Poder Ejecutivo Federal, 1989, pp. 84 a 88).

A estos problemas de carácter macroeconómico se añade la urgencia de atender las necesidades de una población que experimentó un acelerado cambio cualitativo en los últimos años.

Todo ello apunta a nuevas necesidades de inversión, cuyo financiamiento habrá de ser radicalmente distinto del que prevaleció durante el desarrollo estabilizador. Por ejemplo, las estimaciones demográficas indican que la población del país llegará a 94 millones de habitantes en los próximos cinco años, y que hacia fines de siglo será de alrededor de 110 millones. También hay cambios en la estructura de edades: debido a las extraordinarias tasas de crecimiento (del orden de 3% anual) que se observaron hasta por lo menos mediados de los años setenta, la población joven del país ha adquirido mayor peso relativo, propiciando así, cada año, un aumento de la fuerza de trabajo de poco más de 850 000 personas.

2. *Las propuestas esenciales de modernización*

La modernización gira en torno a cuatro líneas básicas: a) una reforma del Estado que garantice el logro de los objetivos fundamentales del desarrollo; b) una política económica acorde con el objetivo de hacer un uso eficiente de los recursos naturales y de inversión; c) una mayor apertura a las nuevas corrientes del entorno mundial, y d) una activa concertación con los grupos nacionales, tanto del sector privado como de los sectores de menores ingresos, con una mayor presencia del gobierno en las colonias populares urbanas.

a) *La reforma del Estado*

La reforma del Estado comprende, entre otros elementos, la revisión de sus atribuciones constitucionales en algunos aspectos del desarrollo, y la revisión de sus facultades ejecutivas, con el objeto tanto de desreglamentar las actividades económicas, como de reducir su intervención; persigue, por tanto, introducir cambios en la naturaleza y los mecanismos de la relación entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad. Lo anterior pasa, en los aspectos políticos, por una consolidación de la democracia.

En cumplimiento de estos propósitos, entre 1989 y 1990 se han adoptado diversas decisiones. En lo que se refiere al proceso de privatización, desde 1989 a la fecha el gobierno se ha desprendido de cerca de 40 empresas, y, entre otras, se encuentran actualmente en proceso de venta unidades de la importancia de Teléfonos de Mé-

xico, Minera Cananea, y el complejo siderúrgico Las Truchas.

En materia de desreglamentación se ha avanzado en las áreas del autotransporte federal y del transporte multimodal, en la normalización de la presentación de productos, en las actividades de fomento de las exportaciones, de transferencia de tecnología, y de la industria petroquímica; también se han hecho progresos en la comercialización del azúcar, el cacao y el café. Se han efectuado cambios a la ley aduanera, se ha incorporado al sector privado a la acuicultura y se han introducido desreglamentaciones en el comercio de productos pesqueros; de igual modo, se reformó el reglamento para la industria de derivados de la refinación, y se liberó el uso de equipos terminales de telecomunicaciones. El propósito de estas acciones es retirar los privilegios y eliminar los monopolios indebidos que surgieron por una excesiva reglamentación.

Por otra parte, en virtud de la iniciativa presidencial del 2 de mayo de 1990, que restableció el régimen mixto en la propiedad de los bancos —nacionalizados en septiembre de 1982, en plena crisis cambiaria y financiera—, se ha reabierto la participación de los inversionistas nacionales en la banca comercial. Con ello se busca fortalecer un clima de confianza y estabilidad, así como preparar al sistema financiero mexicano para las nuevas condiciones de apertura externa. Posteriormente, en julio del mismo año, el Congreso aprobó una nueva ley para la reglamentación del servicio de la banca de México, en la que se detallan las condiciones y bases del sistema financiero en las nuevas circunstancias.

b) *Los cambios en la política económica*

La estrategia económica se ha planteado dos metas principales: recuperar una tasa de crecimiento económico cercana al 6% hacia 1994, y consolidar la estabilidad económica, buscando reducir la tasa inflacionaria hasta un nivel compatible con el que exhiben los principales socios comerciales del país.

Para alcanzar esas metas, el plan de desarrollo 1989-1994 propone dos orientaciones principales: la estabilización continua de la economía, y la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva.

La estabilización continua de la economía contempla elevar los ingresos públicos, sujetar el

gasto público a la disponibilidad de financiamiento no inflacionario, propiciar la estabilidad de los precios, fortalecer el ahorro interno y apoyar la estabilidad de los precios mediante la política cambiaria (Poder Ejecutivo Federal, 1989, pp. 57 a 63).

Para tal efecto se llevó a cabo una decidida reforma fiscal, que modificó la base gravable y eliminó los regímenes especiales de tributación, que se habían convertido en "paraísos fiscales" injustificados. Se está revisando además el esquema general de subsidios, y se han modificado las tarifas y precios de los bienes y servicios públicos, para llevarlos gradualmente a sus precios reales.

En el sistema financiero, por su lado, se impulsó la competencia entre bancos por medio de la libre determinación de las tasas y de los plazos; se ha eliminado la reglamentación excesiva, y se han diversificado los instrumentos de captación. La banca de fomento se mantiene en manos del Estado, aunque reorientando sus funciones como banca de importancia secundaria. Además, se intenta fortalecer el mercado de capitales, para que pueda responder en forma más ágil a las necesidades de financiamiento del crecimiento y competir internacionalmente en la captación de capitales externos.

La ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva (Poder Ejecutivo Federal, 1989, pp. 63 a 69) comprende el fortalecimiento del ahorro público y privado, y la reducción de la transferencia de recursos al exterior, tarea dentro de la cual corresponde un importante papel a la renegociación de la deuda externa⁴ acordada por México con los bancos acreedores, los organismos internacionales y el Club de París, acuerdo que culminó un intenso proceso de 14 meses de negociaciones y análisis de propuestas. Con ello se logró la disminución neta del principal por un monto de aproximadamente 21 000 millones de dólares, la disminución de las transferencias anuales de recursos por un monto promedio de 4 000 millones, y el cambio en el perfil de los vencimientos, con un horizonte de 30 años, al término del cual se hará un pago único de 35 000 millones de dólares. De este modo, durante el período 1989-1994 las transfe-

rencias al exterior representarán en promedio sólo 2% del producto interno, a diferencia del 6% que llegó a representar en la década de 1980.

c) *La inserción eficiente en el nuevo escenario internacional*

De acuerdo con el plan (Poder Ejecutivo Federal, 1989, pp. 84 a 88), los objetivos de la política de comercio exterior son: fomentar las exportaciones no petroleras; alcanzar mayor uniformidad en la protección efectiva de las distintas industrias; disminuir las distorsiones provenientes de las restricciones no arancelarias al comercio; elevar las exportaciones, y buscar que la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y el acceso a los recursos externos contribuyan a los propósitos de la política comercial del país.

En relación con la inversión extranjera directa, se han simplificado los procedimientos de autorización para las nuevas inversiones gracias a un nuevo reglamento de la ley respectiva.

d) *La concertación social: el cambio en la relación entre el gobierno y la sociedad*

Por medio de la concertación de los grupos sociales se intenta incentivar la idea de la corresponsabilidad del conjunto de la sociedad en las tareas del desarrollo; en esta nueva concepción, el gobierno cumple ahora la función de un mecanismo institucional que crea las condiciones para que la sociedad lleve a cabo sus objetivos.

Conviene recordar al respecto que el propio Presidente Carlos Salinas ha declarado que, en tal sentido, el problema de México no ha sido el de un Estado pequeño y débil, sino el de un Estado que, en su creciente tamaño, se hizo débil. Los problemas se agravaron con un Estado que creció de manera desproporcionada y desordenada, forzando sus afanes a la búsqueda de medios para sostener su mismo tamaño, en detrimento de cumplirle a la población y de aumentar su capacidad para defender a la nación. La reforma que lo agilice y haga eficiente demanda liberar recursos hoy atados en empresas públicas y concentrar la atención política en las prioridades impostergables de justicia (Salinas de Gortari, 1990).

En este marco, los esfuerzos públicos se han centrado en profundizar la concertación en tres

⁴Una evaluación detallada del proceso de renegociación así como de sus consecuencias para la economía mexicana se encuentra en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1990.

direcciones: a) la estabilización de la economía mediante los pactos sociales; b) el impulso a nuevos esquemas de financiamiento en áreas claves de la economía, tales como la infraestructura carretera, la minería, la petroquímica básica y la telefonía celular; y c) abatir la extrema pobreza, por medio del Programa Nacional de Solidari-

dad, el cual tiene una asignación presupuestaria propia y funciona en forma descentralizada en sus operaciones con los gobiernos municipales y con las organizaciones comunitarias. En 1990, los recursos asignados a este programa sumaban 3.5 billones de pesos, esto es, aproximadamente 1 200 millones de dólares.

IV

Los términos de referencia para una nueva inserción en la economía mundial

En los umbrales del siglo XXI, al igual que en los años cincuenta, el sector externo constituye un elemento crucial para el desarrollo de la economía mexicana. Hay, sin embargo, diferencias entre una y otra época, que se refieren fundamentalmente tanto a la nueva dinámica de la economía internacional como al tipo de planta industrial que caracteriza a la economía del país después de cuatro décadas de crecimiento hacia adentro.

El hecho de que las transformaciones mundiales ocurran simultáneamente con los esfuerzos internos de estabilización y los cambios estructurales, hace más complejo y delicado el proceso de transición que ha iniciado México en sus relaciones con el resto del mundo, es decir, el esfuerzo tendiente a eliminar el tradicional sesgo antiexportador de la planta productiva y a abrir un mercado que durante cerca de medio siglo ha estado cautivo, así como a hacer de las ventas externas uno de los motores del crecimiento. La nueva dirección del crecimiento implica cambios importantes en la asignación de recursos, tanto a nivel de las empresas, como en la definición del papel del Estado y del tipo de política económica que se aplicará en los años venideros.

En este contexto, la decisión de formalizar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, tema cuya discusión acaba de comenzar, condensa una problemática amplia, en particular la necesidad de superar el estancamiento económico y redefinir el papel del Estado en la transición.

1. *Los rasgos recientes del sector externo de la economía mexicana*

En poco menos de 15 años, las relaciones económicas de México con el exterior han registrado cambios fundamentales, que han incidido a su vez en el crecimiento del país y condicionado de manera importante la dirección y el ritmo de éste. En este punto se analiza la transformación experimentada por el sector externo de la economía mexicana a partir de los cambios más significativos de la estructura del comercio exterior, la deuda externa y su servicio, las maquiladoras y su influencia, la composición de la inversión extranjera directa, y los rasgos característicos de la integración que está ocurriendo entre México y los Estados Unidos.

a) *Los cambios en la estructura del comercio exterior*

Durante todo el período de la posguerra, y hasta antes de la expansión de las ventas petroleras, se observó un balance de pagos deficitario en cuenta corriente, que era cubierto con la venta de productos agropecuarios o minerales, de manufacturas (por un monto relativamente modesto), los ingresos por turismo y, finalmente, mediante préstamos externos. En el mismo lapso, se privilegió la protección del mercado interno aplicando un esquema de elevados aranceles y un rígido y discrecional manejo de los permisos de importación, así como una paridad cambiaria fija. A fines de 1976 fue necesario devaluar el peso para corregir los desequilibrios en el balance de pagos.

A partir de 1978, a raíz del auge petrolero, se produjo un cambio drástico en la estructura del comercio exterior: entre 1978 y 1982 las ventas de petróleo llegaron a representar en promedio 45% de los ingresos de la balanza comercial, en tanto las ventas agropecuarias y el turismo, aunque mantuvieron más o menos constante su valor total, disminuyeron su participación en la aportación de divisas. La nueva disponibilidad de recursos y las expectativas erróneas hicieron que entre 1977 y 1981 creciera tres veces el volumen de las importaciones. También registró variaciones la estructura de las importaciones: la de bienes de capital pasaron de 26% del total de las importaciones en 1977 a 31% en 1982, mientras las de consumo subían rápidamente, pasando de 8.8% en 1977 a 13% en 1980, para luego disminuir a 10% en 1982. Este comportamiento fue consecuencia del ritmo de crecimiento del producto interno, que alcanzó un promedio de 8% anual durante los años previos a la crisis.

A raíz del inicio del programa de ajuste, en 1983 las importaciones se redujeron en aproximadamente 40% respecto del nivel que tenían en 1982, y 65% respecto del de 1981, como parte de la compensación de la demanda interna orientada a estabilizar la economía y a contrarrestar los efectos de la caída del precio del petróleo.

El momento fue aprovechado para introducir cambios estructurales en esta importante variable del desarrollo de México, propiciando una racionalización gradual de la política comercial, que estuvo ligada a las transformaciones efectuadas en la planta industrial a fin de hacerla más competitiva internacionalmente y de que pudiera servir como fuente de divisas. Entre 1983 y 1985 las ventas petroleras seguían representando en promedio 50% de los ingresos, aporte que fue utilizado tanto para cubrir el servicio de la deuda y el pago del principal que se había contratado a corto plazo, como para mantener las importaciones prioritarias. A fines de 1985, otros acontecimientos, tales como el alza de las tasas reales de interés internacionales, una nueva caída en los precios del petróleo, y los efectos del terremoto en la ciudad de México en septiembre de ese año, propiciaron un cambio radical en el ritmo de la apertura de la economía mexicana.

En este marco se inició el desmantelamiento del proteccionismo del mercado interno, con la disminución de las fracciones arancelarias suje-

tas a control, y la reducción del número de tasas impositivas y del arancel promedio de las importaciones. A ello se añadió, en julio de 1986, la decisión de ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), con el propósito de consolidar las relaciones multilaterales de comercio. Esta resolución vino a modificar la decisión anterior, tomada en 1979, en el sentido de no ingresar a dicho organismo, cuando las perspectivas exteriores eran completamente diferentes.

En 1990 el comercio exterior de México presenta un panorama radicalmente distinto del de hace una década: 80% de las fracciones arancelarias no están sujetas ya a permisos previos; las tasas impositivas han sido integradas a cinco niveles, a diferencia de los 20 existentes en 1983; el arancel promedio de la economía es de 9.5%, frente al 16.4% de 1982.

La estructura de las exportaciones de mercancías registra asimismo un cambio sustancial: las exportaciones no petroleras exhibieron entre 1982 y 1989 un ritmo de crecimiento promedio de 20% anual, pasando de 4 753 a 14 889 millones de dólares. Estas ventas representaron el 65% de los ingresos comerciales de este último año, a diferencia del 22% que aportaban en 1982. Las exportaciones manufactureras explican el 60% del total de este rubro. Dentro de ellas, las ramas más dinámicas son la automotriz, la de alimentos procesados, la química y la metalurgia, que concentraron 35% de las ventas al exterior por concepto de manufacturas en 1989.

En una primera etapa, de 1985 a 1987, el crecimiento de las exportaciones manufactureras se dio en medio de una economía estancada, en la cual tampoco crecía el PIB manufacturero (Gitli, 1990, pp. 16 a 20 y 45), y donde se había producido una elevación considerable de las importaciones de bienes intermedios, los cuales representaban ya, en 1986, el 65% de las importaciones totales. Lo anterior implica que la aplicación de un modelo orientado hacia la exportación significa, de inmediato, una mayor integración a la economía internacional.

b) *La industria maquiladora*

Las plantas maquiladoras norteamericanas se instalaron en México en la década de 1970, época en que se promovió la industrialización de

la frontera mexicana para aprovechar, por un lado, las ventajas que le otorga su proximidad al mercado de los Estados Unidos y, por otro, como una forma de retener a la población mexicana que emigraba del centro y sur del país en busca de mejores ingresos o empleo. Hasta fines de los años setenta, los niveles de empleo y el número de plantas eran relativamente reducidos: cada planta ocupaba un promedio de 165 trabajadores; a partir de los años ochenta, aprovechando las ventajas adicionales de las devaluaciones y el costo de la mano de obra mexicana, se registró un ascenso considerable: hacia 1985 había 620 plantas, que ocupaban 124 000 trabajadores, esto es, cinco veces más que en 1970.

A partir de 1985, la maquila cobró nuevo impulso; desde entonces se ha diversificado y expandido a lo largo de la frontera con los Estados Unidos, para lo cual se han eliminado requisitos y trámites, buscando facilitar las importaciones temporales (es decir, las necesarias para reexportar sus productos) y favorecer la mayor utilización de insumos nacionales. Entre 1985 y 1988 se instalaron 870 plantas, que ocupaban 232 000 trabajadores, y en 1989 otras 310, con lo que el número de empresas ascendió a 1 700. Estas empresas realizaron en conjunto operaciones comerciales por aproximadamente 12 000 millones de dólares, y dieron ocupación a poco más de 450 000 trabajadores y empleados (un promedio de 265 personas por planta), cifra equivalente a 17% de la ocupación de la industria manufacturera del país.

Este proceso ha sido calificado por distintos analistas como una muestra del mayor nivel de complementación e integración alcanzado por las industrias manufactureras de uno y otro país.

c) *La inversión extranjera directa*

En relación con la inversión extranjera directa (IED), es interesante señalar que a pesar de los problemas económicos que presentaba México antes de la crisis y durante ella, su llegada no se ha interrumpido, aunque sí ha sufrido merma su ritmo de crecimiento. Por ejemplo, la inversión externa acumulada hasta 1989 ascendió a poco más de 26 000 millones de dólares, cifra equivalente a cinco veces la acumulada en 1975 y a dos veces y media la de 1982; representa, con todo, una baja proporción del PIB: apenas 2%. El siguiente es el panorama de su distribución por

sectores: 67% en el industrial, 25% en el de servicios, 7% en el de comercio y menos de 2% en el extractivo y otros. En cuanto al origen, los Estados Unidos poseen 63%, el Reino Unido 6.7, Alemania Federal 6.3, Japón 5, Suiza 4.5%, y el resto proviene de otros países.

En el reducido peso relativo de la IED han influido la tradicional política proteccionista del desarrollo estabilizador, una legislación particularmente rígida frente a la posibilidad de inversiones externas mayoritarias, y la opción de la época anterior a la crisis de cubrir las necesidades de financiamiento de la economía con deuda externa en lugar de promover la inversión extranjera.

En la actualidad comienza a prevalecer la idea de que es mejor tener socios que acreedores. Ello es más claro aún después de haber sido necesario recurrir a la reconversión o cambio de la deuda externa por inversión, mecanismo que, a pesar de reducir el monto del endeudamiento, implica subsidios exagerados a inversiones externas que probablemente habrían tenido lugar aun sin la intervención de este procedimiento; el mecanismo acarrea, además, consecuencias inflacionarias particularmente delicadas en momentos en que la reducción de los incrementos de los precios es uno de los objetivos principales de la política económica.

d) *La deuda externa*

El comportamiento de la deuda externa se explica por la decisión de dar vida artificial al antiguo esquema de desarrollo que imperó en el país a partir de la década de 1970, época en que existía una amplia disponibilidad de recursos en los mercados internacionales, a tasas reales negativas, que hacían muy atractivo el endeudamiento. La deuda externa pública creció 4.5 veces entre 1970 y 1976, pasando de 4 300 millones de dólares a 19 600 ese último año; por su lado, el pago de intereses representó 10% de los egresos totales del balance de pagos en el período, proporción que ascendió a casi 14% en 1975 y 1976.

Las expectativas creadas por el auge petrolero hicieron que desde 1977 en adelante se intensificara el ritmo de endeudamiento: el volumen de la deuda externa alcanzó hacia 1982 un nivel tres veces superior al de 1976, pasando de 19 600 a 59 000 millones de dólares. A partir de 1977 se dio, además, una diferencia sustancial

con el endeudamiento anterior: el pago del servicio representó en promedio casi la cuarta parte de los egresos de la balanza comercial (21.6%), con una tendencia ascendente que pasó de 18.3% en 1977 a 35.7% en 1982.

A pesar de sus buenas intenciones, los gobiernos de 1970 a 1982 llevaron a la economía mexicana al desorden financiero interno, a la pérdida del valor de la moneda, a la inflación desbocada, y a niveles de endeudamiento externo prácticamente inmanejables. Además, al final de los años setenta y principios de los ochenta, la economía volvió a enfrentarse a un antiguo problema: el deterioro de los términos de intercambio de sus exportaciones, agravado por las crecientes tasas de interés internacionales.

Durante el periodo del ajuste macroeconómico posterior a 1983, la banca internacional suspendió el flujo de recursos externos en tanto se renegociaba la deuda. Con todo, después de varias renegociaciones, se logró mantener el servicio de la deuda y un cierto nivel de importaciones de bienes básicos.

Mientras la deuda externa de las empresas privadas se enfrentó de manera adecuada, con apoyo gubernamental (mediante el esquema llamado Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FIGORCA)), el volumen de la deuda pública continuó creciendo, aunque a un ritmo inferior al de los años anteriores: entre 1983 y 1988 pasó de 62 560 a 94 000 millones de dólares. Ello significó un incremento de 51%, pero el servicio representó un promedio de 34% de los egresos totales durante el periodo, porcentaje equivalente a poco más de 10 000 millones de dólares al año, o, en otros términos, 6% del PIB anual. Este nivel de transferencias significó una sangría para el crecimiento económico del país.

2. El acuerdo de libre comercio y la mayor interdependencia con la economía norteamericana

El último cuarto del siglo xx se ha caracterizado por sus rupturas. El mayor peso del Japón y otros países asiáticos, la nueva conciencia del papel de los productos energéticos, la crisis de la deuda, la tendencia a la formación de bloques de países, los cambios tecnológicos, el fracaso de las economías centralmente planificadas y del keynesianismo en el resto del mundo, entre otros aspectos, re-

quieran nuevas respuestas de parte de las economías latinoamericanas.

La superación de la crisis y los avances en el ajuste macroeconómico han permitido que la economía mexicana salga a la búsqueda de nuevos caminos para retomar un proceso de desarrollo sostenido y responder a las demandas de empleo y bienestar de su población. Al examinar las consecuencias que tendría para la economía mexicana una diferente inserción en la economía internacional, y más específicamente, una diferente relación con la economía norteamericana, es conveniente señalar, en forma general, dos factores.

Se deben tomar en consideración, ante todo, las importantes diferencias en los niveles de desarrollo de los Estados Unidos y México y, por lo tanto, en los niveles de salario y bienestar. Ello explica la fuerte corriente de migrantes hacia aquel país. Independientemente de las decisiones que se tomen en materia de una nueva relación comercial, la presión migratoria continuará.⁵

En segundo lugar, ambas economías tienden a establecer una interdependencia cada vez mayor entre ellas, hecho que puede medirse de diferentes formas: así, por ejemplo, 70% del comercio exterior de México se realiza con los Estados Unidos. Este comercio representó en 1989 cerca de 52 000 millones de dólares, es decir, el doble de lo que significó en 1982.⁶ Además, 60% de la deuda nacional está en manos de bancos norteamericanos, y 65% de la inversión extranjera proviene de ese país.

Muchos analistas hablan ya de una "integración silenciosa" entre ambas naciones: la literatura sobre los variados aspectos de esta realidad es amplia, y está siendo generada, casi cotidianamente, desde distintos centros y fuentes del gobierno, del sector privado y del ámbito académico. No es posible en este trabajo detallar los avances y formas de este proceso. Se esté a favor o en contra de él, es un fenómeno que no puede

⁵El flujo de migrantes ilegales oscila, según distintas estimaciones, entre 500 000 y 1 millón de personas al año.

⁶Esta cantidad está lejos aún del volumen del comercio entre los Estados Unidos y Canadá, que también en 1989 se acercaba a los 220 000 millones de dólares.

ser ignorado, y que, además, avanza con cierta rapidez.⁷

Desde la parte mexicana, la propuesta de un acuerdo de libre comercio (ALC) con los Estados Unidos surge de las necesidades mismas de la evolución económica más reciente del país, una vez terminada una primera etapa de estabilización macroeconómica. Al adoptar, después de 1985, las primeras medidas de liberalización económica, se advirtió que las ventas externas estaban limitadas por las distintas formas del proteccionismo norteamericano. Pronto se observó que el mismo problema estaba siendo atendido, más al norte, mediante el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá, vigente a partir de enero de 1989. De ese modo, si la sustitución de importaciones fue, como apuntó Aldo Ferrer, una imposición de los hechos más que una política deliberada, también lo es ahora la apertura de la economía mexicana.

Del lado norteamericano, el ALC es favorecido por grupos gubernamentales y privados, preocupados por recuperar el liderazgo de los Estados Unidos en la economía mundial, y también por estabilizar las relaciones económicas y los flujos migratorios con su vecino del sur. Los Estados Unidos, o al menos importantes círculos dentro de ese país, responden así a la formación del bloque europeo y al nuevo papel de los países del sudeste asiático.

Ello explicaría, en una primera apreciación, la llamada iniciativa en favor de las Américas del gobierno norteamericano, propuesta que aparentemente plantea un nuevo esquema de relaciones con toda América Latina, a partir de tres aspectos centrales: comercio, inversión y deuda.⁸ Los alcances y características que asuma esta propuesta son temas de una discusión de largo aliento, cuyas conclusiones y plazos son difíciles de prever.

a) *Antecedentes del acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y México*

Las relaciones económicas entre México y los

Estados Unidos han estado enmarcadas en un complejo proceso de negociaciones, que han sido condicionadas en ocasiones por factores extraeconómicos, pasando a veces por situaciones conflictivas y a veces por otras de mutuo entendimiento. En el terreno comercial, las acciones previas al propuesto tratado de libre comercio se remontan a mediados de los años setenta, cuando los Estados Unidos implantaron, en 1974, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), como parte del impulso proteccionista que sobrevino tras el choque petrolero de 1973. Con este sistema los Estados Unidos pudieron controlar las exportaciones de los países en desarrollo, imponiendo límites a su volumen y exigiendo el cumplimiento de normas discrecionales y otras medidas paraarancelarias.

El crecimiento del comercio exterior de México quedó así condicionado por esas disposiciones. Desde entonces ha sido necesario avanzar mediante negociaciones referidas a ramas específicas, en las que México tiene cierto nivel de competitividad.

En 1975 ambos países suscribieron un convenio textil —prorrogado desde entonces en cinco ocasiones—, por medio del cual México puede acceder al mercado norteamericano, aunque todavía se encuentran restringidos ciertos productos que ponen en riesgo a las ramas textiles norteamericanas. La última prórroga ocurrió en enero de 1988 y tendrá vigencia hasta diciembre de 1991.

En 1984 se firmó un convenio, que se inscribe en los Acuerdos de Restricción Voluntaria que protegen al mercado norteamericano, que fijaba cuotas de exportación para el acero. Según tal convenio, las exportaciones mexicanas podían llegar a representar entre 0.31 y 0.46% del consumo nacional aparente de los Estados Unidos. El convenio fue renovado en octubre de 1989 por un período de 30 meses, aumentando las cuotas a 0.95% en los primeros 15 meses y a 1.1% durante los 15 meses restantes.

En 1985 se convino el entendimiento bilateral en materia de subsidios y derechos compensatorios, con el propósito de reducir las fricciones que ocasionaba la denuncia esgrimida por algunos industriales norteamericanos, sin comprobación, en el sentido de que las exportaciones mexicanas estaban siendo subsidiadas. Este convenio se renovó por tres años más a partir de 1988.

⁷Para ilustrar la magnitud de la creciente importancia de la población mexicana en la parte sur de los Estados Unidos, basta indicar que 60% de la población hispana, calculada en cerca de 20 millones, corresponde a mexicanos.

⁸Véase "Iniciativa para las Américas", discurso de George Bush, Washington, D.C., 27 de junio de 1990, *El Nacional*, México, D.F., julio de 1990, pp. 8 y 10.

Ya para 1987 las negociaciones que se desarrollaban dentro del acuerdo marco o entendimiento bilateral sobre consultas en materia de comercio e inversión, abarcaban un conjunto de ramas productivas y áreas específicas de interés mutuo (acero, electrónica, textiles, agricultura, aranceles, inversión extranjera, propiedad intelectual, seguros y transporte). En marzo de 1989 fue refrendado este acuerdo, formándose grupos de estudios sobre estas áreas.

En octubre de 1989 ambos países firmaron un nuevo acuerdo marco destinado a incorporar otras ramas, dado el interés que existía por facilitar el comercio y las inversiones relativos a esas áreas dentro de negociaciones globales. El nuevo acuerdo se refiere así a ramas tales como la petroquímica, un grupo de productos agropecuarios y el rubro de normas y estándares de prestación.

A partir de estos acuerdos previos, en octubre de 1989 se creó el comité conjunto para la promoción de la inversión y el comercio, por medio del cual se busca incentivar las inversiones y exportaciones en las áreas acordadas dentro, además, de un marco global que supera la negociación por sectores o por productos, y que toma en consideración la mayor interdependencia entre ambas economías. Este comité impulsará, en una primera etapa, proyectos de inversión en petroquímica, telecomunicaciones, textiles, electrónica y alimentos.

b) *Los contenidos básicos del acuerdo de libre comercio*

En junio de 1990 ambos gobiernos entablaron conversaciones encaminadas a lograr un tratado de libre comercio, que incluirá los siguientes puntos:

- incentivar las inversiones y el comercio de bienes y servicios por medio de la eliminación gradual y completa de los aranceles;
- eliminar o bien reducir al máximo las posibles barreras no arancelarias, tales como cuotas y permisos de importación y barreras técnicas al comercio;
- establecer mecanismos de protección eficaz para la propiedad intelectual, las patentes, marcas y secretos comerciales;
- implantar mecanismos expeditos para la solución de controversias.

Ambos países han iniciado ya las formalidades establecidas por las respectivas legislaturas;

así, pasarán algunos meses antes de que puedan entablar negociaciones detalladas, fijadas para diciembre de 1990. Aunque el acuerdo entre Canadá y los Estados Unidos demandó varios años de negociaciones y estudios, el acuerdo con México, a iniciativa de ambos gobiernos, se está llevando por vías más rápidas.

c) *Algunos términos de referencia*

Al examinar las posibles motivaciones y condiciones determinantes de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, parecen surgir los siguientes términos de referencia respecto de la nueva inserción de la economía mexicana en la internacional:

— La necesidad de dar al proceso de progresiva interdependencia entre ambas economías un orden y dirección de que ha carecido hasta ahora. La actividad maquiladora y la migración, por ejemplo, han crecido sin orden, principalmente en las regiones fronterizas de ambos países y en ciertas ramas productivas (como la automotriz, la electrónica, los textiles, muebles y las industrias de materiales eléctricos y electrónicos), y no todavía en el conjunto de sus economías. El acuerdo permitiría ampliar los efectos en la planta productiva de las dos economías, así como en otras regiones de su territorio.

— La necesidad de normar, entre los dos países, aspectos económicos que actualmente se resuelven en forma discrecional. Es decir, se requieren negociaciones más transparentes no sólo de gobierno a gobierno, sino también entre empresarios.

— La necesidad de obtener capitales frescos para financiar el desarrollo mexicano, tanto para la ampliación de la planta industrial como para la modernización de la infraestructura económica.

— La necesidad de elevar la competitividad y eficiencia de la economía mexicana, como medio para conquistar un espacio más amplio en los mercados mundiales, y no sólo en el norteamericano. En este sentido, el planteamiento básico parece ser el de cambiar la relación con la economía mundial a partir de una nueva relación con la norteamericana.

— La necesidad de crear empleos y atender con mayor celeridad las demandas sociales, agudizadas por un estancamiento económico de casi siete años. Esto se plantea, asimismo, como un medio para reducir la migración hacia el exte-

rior, y para generar nuevos ingresos para la población mexicana. La posición del gobierno mexicano al respecto ha sido: "Queremos exportar mercancías, no trabajadores".

Las ventajas y riesgos que acarrea un proyecto de tal naturaleza y magnitud dependen de múltiples factores económicos y no económicos. Entre los primeros parecen estar las actuales características y las restricciones estructurales de la planta productiva nacional, limitaciones que no son muy distintas de las que observó Raul Prebisch hace ya mucho tiempo, pero que ahora experimentarán cambios de fondo.

Un posible efecto de plazo relativamente corto será una afluencia de capitales en forma de inversiones financieras, que incidirán sobre un sistema bancario en proceso de reprivatización y sobre un mercado de valores en proceso de revitalización. En un segundo momento deberían generarse proyectos productivos de mediano plazo que podrían aprovechar las nuevas reglas de juego. Así se iría conformando paulatinamente un mercado más amplio para los productos de ambos países.

Otro efecto favorable se refiere a la creación de un nuevo ambiente económico, más propicio, que permitiría planificar las inversiones con mayor seguridad y a más largo plazo; también se superaría así la situación actual de negociaciones por sector o por productos específicos. Se buscaría abarcar aspectos tales como una mayor difusión tecnológica, mejores sistemas de organización empresarial, y nuevas posibilidades de coinversión entre empresas de los dos países.

A su vez, los productos norteamericanos podrían elevar su competitividad gracias al bajo costo de la mano de obra mexicana. El desplazamiento de empresas hacia México permitiría a los industriales norteamericanos manufacturar productos tanto para el comercio local como para el internacional con ventaja sobre otros países.

En cuanto a las negociaciones, es de prever que el gobierno norteamericano presione por la liberalización de los servicios, especialmente los financieros (actualmente reservados a los nacionales por la ley de instituciones de crédito, recién modificada en julio de 1990), y por la flexibilización de la reglamentación de la inversión extranjera, a fin de asegurar un mercado de capitales estable para los inversionistas privados norteamericanos. Ello le daría una posición ventajosa

en las negociaciones que sobre estos temas se llevan actualmente a cabo dentro del GATT, en la ronda Uruguay. Un punto de especial cuidado será la negociación sobre los productos energéticos de México, dado el previsible interés de los Estados Unidos por asegurarse otras fuentes de abastecimiento y la renuencia del gobierno mexicano a incluir el punto en el acuerdo.

Dentro de las conversaciones se ha mencionado el objetivo de duplicar el volumen del comercio entre ambos países, para llegar a 100 000 millones de dólares en cinco o seis años, según el momento en que el acuerdo entre en vigor. Ello significaría un crecimiento medio anual de 15%, cifra que, a juzgar por las tasas de crecimiento del comercio en los años recientes (de cerca de 20% anual), no parece muy alejada de la realidad.

Por otra parte, dados los diferentes intereses de los Estados Unidos y el Japón en materia comercial, México podría representar una alternativa de inversión para los empresarios japoneses que busquen consolidar su posición dentro del mercado norteamericano, aunque esta posibilidad puede ser expresamente objetada por el gobierno norteamericano en las negociaciones. Los inversionistas japoneses parecen estar esperando que las empresas mexicanas puedan acceder al mercado norteamericano para realizar proyectos de inversión en México, además de la satisfacción de sus demandas de reformas en las leyes mexicanas, que protejan las inversiones de Japón.

En lo que se refiere a los diferentes intereses en cada país, puede constatarse que de uno y otro lado se dan posiciones tanto favorables como contrarias al acuerdo. Una parte de la sociedad norteamericana está preocupada por la intensificación de los flujos migratorios de trabajadores hacia su país, y se opondrá enérgicamente a que se decrete la movilidad de mano de obra. Ciertas agrupaciones sindicales norteamericanas han expresado asimismo su temor frente al previsible desplazamiento de trabajadores norteamericanos que provocaría la emigración de capitales hacia México, orientados principalmente a empresas de uso intensivo de mano de obra. Conviene citar al respecto a Rudiger Dornbusch,⁹ quien

⁹Véase la serie de artículos "Relaciones comerciales Estados Unidos-México", *El Nacional*, México, D.F., 25 al 28 de junio de 1990.

recordó a la opinión pública de los Estados Unidos que la competencia entre los países de bajos salarios por el capital internacional ha estado vigente desde hace tiempo, y que la tendencia de las empresas norteamericanas ha sido la de producir en otros países, principalmente de Asia, y luego incrementar el flujo de exportaciones hacia los Estados Unidos. Deberíamos preguntarnos, dice, si en el marco del tratado de libre comercio con México, preferimos que al cruzar la frontera los empleados se desplacen al sur o al Asia.

En México, por su lado, las oposiciones políticas, ciertos representantes sindicales, y pequeños empresarios han dirigido también críticas al acuerdo.

d) *¿Qué se puede esperar en adelante?*

Ante todo hay que reconocer que estamos ante un proceso de largo plazo: los efectos del ALC no se dejarán ver inmediatamente, como tampoco han sido tan rápidos los de la apertura que ha registrado la economía desde 1985. Los principales cambios desde entonces se han reflejado en una modificación decisiva de la base exportadora del país: las exportaciones no petroleras crecieron entre 1982 y 1989 a un ritmo de 20% anual, pasando de 4 753 a 14 889 millones de dólares. Las exportaciones manufactureras representan ahora 60% de las ventas no petroleras, y actuaron además como motores para el resto de la economía en 1989 y parte de 1990.

Es necesario, con todo, cuidar que este impulso en las ventas externas no se concentre sólo en empresas con participación extranjera, e influya sobre todas las ramas productivas del país,

buscando que el nuevo desarrollo sea no sólo sostenido, sino que mantenga, además, ciertos equilibrios sociales, sectoriales y regionales.

Hasta ahora, la apertura económica ha tenido más beneficios que costos, principalmente por dos razones: la profundidad de la crisis de los años ochenta, la cual minó las bases que sustentaron el estilo de crecimiento del pasado, y las nuevas condiciones internacionales, que presionan en forma autónoma hacia una diferente dirección del crecimiento.

Sin embargo, habrá que prever la aparición de costos, los cuales surgirán a medida que se intensifique el proceso de integración comercial. Es posible también que surjan controversias de tipo jurídico, difíciles de resolver, dadas las posibilidades y conveniencias de modificar ciertas leyes mexicanas.

En términos muy generales, de lo anterior pueden desprenderse algunas recomendaciones de política económica:

- apoyar a algunas ramas industriales durante el proceso de transición;
- atender el financiamiento de los desequilibrios comerciales que ocasionarán las mayores importaciones, principalmente de bienes intermedios;
- definir políticas y apoyos específicos para la agricultura, el empleo rural y la producción de alimentos, y
- aplicar medidas de emergencia para dar empleo a los trabajadores desplazados durante la transición.

En todo caso, no se debe dudar sobre la necesidad de entrar de lleno en una nueva relación con la economía internacional, en el mejor interés del desarrollo mexicano de largo plazo.

V

Conclusión

En este artículo se ha abordado una amplia gama de temas, con el ánimo de presentar un panorama de la economía mexicana al término de una difícil etapa, y de considerar sus limitaciones y potencialidades en las nuevas circunstancias. La

evolución de las relaciones entre países y entre regiones será, en el futuro inmediato, muy diferente de la que se registró desde la posguerra. En este contexto el camino que México ha comenzado a transitar apenas puede ser vislumbrado.

Bibliografía

- Alberro, José y Jorge Cambiazo (1989): El ajuste de la economía mexicana, 1983-1986, *El economista mexicano*, vol. xx, N^{os} 4/5, México, D.F., Colegio Nacional de Economistas, A.C.
- Banco de México (1990): *Indicadores económicos*, México, D.F., Dirección de Investigación Económica, marzo.
- (1990): *Informe anual 1989*, México, D.F.
- Casar P., José I. (1989): *Transformación en el patrón de especialización y comercio exterior del sector manufacturero mexicano 1978-1987*, México, D.F., Nacional Financiera-Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1951): *Estudio económico de América Latina 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Nueva York, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N^o de venta: 1951. n.c. 1.
- Cordera, Rolando (1981): *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, serie Lecturas, N^o 39, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Cordera, Rolando, Carlos Fuentes y otros (1989): Frontera norte: la cicatriz y la herida, *Nexos*, N^o 140, México, D.F., agosto.
- Fajnzylber, Fernando (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen, S.A.
- Gitli, Eduardo (ed.) (1990): *Estudios sobre el sector externo mexicano*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- González Aréchiga, Bernardo y José C. Ramírez (1989): Perspectivas estructurales de la industria maquiladora, *Comercio exterior*, México, D.F., vol. 39, N^o 10, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., octubre.
- Green, Rosario (1989): Desarrollo de la deuda externa en México: estrategias de solución en las dos últimas décadas, *El economista mexicano*, vol. xx, N^{os} 4/5, México, D.F., Colegio Nacional de Economistas, A.C.
- Gurrieri, Adolfo (1982): *La obra de Prebisch en la CEPAL*, serie Lecturas, N^o 46, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Ibarra, David (1977): Desarrollo, mercados y política económica, *El perfil de México en los 80*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México) (1989): *México al filo del año 2000*, México, D.F.
- Langley, Lester D. (1989): Mexamérica, *Nexos*, N^o 140, México, D.F., agosto.
- Nacional Financiera (1986): *La economía mexicana en cifras 1986*, México, D.F.
- Ortega Gómez, Armando F. (1989): El sistema antidumping mexicano: factor crítico de la apertura comercial, *Comercio exterior*, vol. 39, N^o 3, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., marzo.
- Peñaloza Webb, Ricardo y Marko Voljc (1989): Políticas de fomento de las exportaciones, 1982-1988, *Comercio exterior*, vol. 39, N^o 8, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., agosto.
- Pinto, Anibal (1985): *Inflación: raíces estructurales*, serie Lecturas, vol. 3, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Poder Ejecutivo Federal (1983): *Plan nacional de desarrollo 1983-1988*, México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), mayo.
- (1989): *Plan nacional de desarrollo 1989-1994*, México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).
- Prebisch, Raúl (1987): La crisis del capitalismo y sus consecuencias en América Latina, *Comercio exterior*, vol. 37, N^o 5, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., mayo.
- Reynolds, Carlk, Carlos Rico y otros (1990): Libre comercio: zonas de turbulencia, *Nexos*, N^o 151, México, D.F., julio.
- Salinas de Gortari, Carlos (1990): Reformas al Estado, *Nexos*, N^o 148, México, D.F., abril.
- Sandoval Lara, Miguel y Francisco Arroyo García (1989): Raúl Prebisch y la política económica mexicana, 1940-1970, *El trimestre económico*, vol. LXI, N^o 222, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.
- SECOFI (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) (1990): Programa nacional de modernización industrial y del comercio exterior, 1990-1994, *Comercio exterior*, vol. 40, N^o 2, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT), febrero.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1990): *La renegociación de la deuda externa de México*, México, D.F., febrero.
- Secretaría de la Presidencia (1986): Programa de inversión-financiamiento del sector público federal 1971-1976, *Antología de la planeación en México 1977-1985*, tomo 4, México, D.F., Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y Fondo de Cultura Económica.
- Singer, Hans W. (1989): El desarrollo en la posguerra. Lecciones de la experiencia de 1945 a 1985, *Comercio exterior*, vol. 39, N^o 7, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., julio.
- Smith, Peter H. (1990): Mexamérica: El comienzo del futuro, *Nexos*, N^o 146, México, D.F., febrero.
- Solís, Leopoldo (1972): *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, Osvaldo (1989): "Conferencia sobre la crisis del desarrollo y de la deuda en América Latina", Sede Subregional de la CEPAL en México, 20 de octubre, mimeo.
- Trorup, Cathryn L. (1990): México-EE.UU. Más allá del romance bilateral, *Nexos*, N^o 146, México, D.F., febrero.
- Urquidí, Víctor L. (1977): Introducción, *El perfil de México en los 80*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Vega Cánovas, Gustavo (1988): El acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos: implicaciones para México y los países en desarrollo, *Comercio exterior*, vol. 38, N^o 3, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., marzo.