

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector

**José Sarukhán**

Secretario General

**Jaime Martuscelli Quintana**

Secretario Administrativo

**Salvador Malo Álvarez**

Secretario de Servicios Académicos

**Roberto Castañón Romo**

Secretario de Asuntos Estudiantiles

**Rafael Cordera Campos**

Abogada General

**Ma. del Refugio González**

Director General de Publicaciones

**Vicente Quirarte**

Director General de Fomento Editorial

**Arturo Velázquez Jiménez**

## FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora

**Cristina Puga Espinosa**

Secretario General

**Alejandro Chanona**

Jefa de la División de Estudios de Posgrado

**Judith Bokser**

Secretario Administrativo

**Gabriel Campuzano Paniagua**

Coordinadora de Extensión Universitaria

**Alma Iglesias González**

Jefe del Departamento de Publicaciones

**Salvador García Romero**

## COORDINACIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

Coordinadora

**Consuelo Dávila Pérez**

Secretario Académico

**Roberto Domínguez Rivera**

Secretario Técnico

**Juan Palma Vargas**

## REVISTA RELACIONES INTERNACIONALES

Directora de la Revista

**Consuelo Dávila Pérez**

Editor

**Roberto Domínguez Rivera**

### CONSEJO EDITORIAL

**Gloria Abella Armengol**, FCPyS-UNAM

**Jorge Chabat**, CIDE

**Alejandro Chanona Burguete**, FCPyS-UNAM

**Francisco Gil Villegas**, COLMEX

**María Teresa López Guerrero**, SUA-FCPyS-UNAM

**Gunther Maihold**, FUNDACIÓN FRIEDRICH-EBERT

**Irma Manrique Campos**, IIEC y FCPyS-UNAM

**Silvia Núñez García**, CISAN-UNAM

**Olga Pellicer**, IMRED

**Roberto Peña Guerrero**, FCPyS-UNAM

**Rosa María Piñón Antillón**, FCPyS-UNAM

**Cristina Rosas González**, FCPyS-UNAM

**Ma. de Lourdes Sánchez Mendoza**, DEP-FCPyS-UNAM

**Ana Rosa Suárez**, INSTITUTO MORA

**Juan Carlos Velázquez Elizarrarás**, FCPyS-UNAM

**Sidney Weintraub**, TEXAS UNIVERSITY

### CONSEJO DE REDACCIÓN

**Víctor Batta Fonseca**

**Teresa del S. Pérez Rodríguez**

**Ma. de los Ángeles Márquez**

Cuidado de la edición

**Domingo Cabrera Velázquez**

Diseño de portada

**Juan Carlos Estrada**

Traducción de abstracts

**Dulce María Montes de Oca**

La revista *Relaciones Internacionales* aparece en los siguientes índices: Índice de Revistas Mexicanas Científicas del CONACYT, Union list of serials in libraries of the United States and Canada, World List of Scientific periodicals, British Union-Catalogue of Periodicals, Catálogo Colectivo de Publicaciones Periódicas Existentes en Bibliotecas de la República Mexicana CONACYT, Catálogo Colectivo de Publicaciones Periódicas Existentes en Costa Rica, Catálogo Colectivo Nacional de Publicaciones Periódicas, Instituto Brasileiro de Informação, Catalogue Collectif National des Publications, Ecole Nationale Supérieure de Bibliothèques, Boletín ISSN, Supérieur CONACYT, Bibliofile, Banco de Datos Norte Americano, SERIUNAM, ISSN-Serials, Banco de Datos Francés, ULRICH, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, CLASE.

## El comercio exterior de México

## Presentación

5

## ● ARTÍCULOS

## El reto de México: desarrollo y mercados externos

11

Rosa María Piñón Antillón

## El marco jurídico del comercio exterior de México

23

Jorge Witker

## La inserción de México al mercado internacional de capitales

41

Teresa E. Stephany Hayna de Lozanne

La política industrial y la competitividad del sector  
exportador

53

Ignacio Martínez Cortés

La apertura comercial y el sistema *antidumping* mexicano

85

Armando Barragán F.

## Las exportaciones mexicanas: calidad total y justo a tiempo

93

Luz Elena Espinoza y Bernardo Olmedo Carranza

## El transporte y el comercio exterior

103

Sergio A. Ruiz Olmedo

## Vertientes de la cooperación técnica y científica:

## la práctica mexicana

109

Alfredo Pérez Bravo e Iván Roberto Sierra

## ● NOTAS

## La pequeña y mediana empresa y el comercio exterior

121

Alfredo Córdoba Kuthy

● RESEÑAS

**Competitividad y excelencia en el mercado externo.**

En busca de una estrategia

127

Luz Elena Espinoza Padierna

**Diccionario de Política Internacional**

129

Ileana Cid Capetillo

---

## Presentación

Con el objeto de reconocer y estimular la creatividad y la capacidad de todas aquellas instituciones de enseñanza superior que contribuyen a través de la formación de recursos humanos al fortalecimiento del sector exportador en México, el gobierno mexicano, por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, instituyó en 1993 el "Premio Nacional de Exportación: Instituciones Educativas".

En ese año, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, mediante el concurso de las actividades académicas del Centro de Relaciones Internacionales, calificó para la segunda etapa entre 115 competidores a nivel nacional. Dicho esfuerzo continuó a lo largo de 1994 y finalmente en 1995, la UNAM se hizo merecedora de ese galardón. En ello fue fundamental la participación y el trabajo realizado por el Centro de Relaciones Internacionales en materia de docencia, asesoría de tesis, seminarios y cursos especializados, así como en los campos de la investigación y difusión.

Este número recoge parte del testimonio que la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Relaciones Internacionales ofrecen a su planta docente. Lo limitado del espacio impide que se presenten todos los excelentes trabajos de investigación de nuestro personal académico.

"El reto de México: desarrollo y mercados externos", aborda uno de los problemas que cada vez preocupan más a los mexicanos: la mala distribución de la riqueza nacional. En 1994, por ejemplo, la economía mexicana era 4.9 veces más grande que las eco-

nomía de dos países miembros de la Unión Europea: Portugal y Grecia; sin embargo, el producto per cápita de México era 1.9 veces inferior al de esos países. Esta última cifra con seguridad se ha acentuado a partir de la crisis económica de estos últimos años.

México ha seguido dos modelos de desarrollo en su intento por acelerar el crecimiento económico; el primero de ellos, dirigido hacia el mercado interno y el segundo, a partir de la década de los ochenta, tendiente a una estrategia de desarrollo con base en los mercados externos; empero, como se deriva de este artículo, el crecimiento del producto interno bruto no sólo no ha logrado resolver los graves problemas de marginación y pobreza que padecen millones de mexicanos, sino que tampoco ha logrado revertir las tendencias de rezago y atraso que presenta una parte significativa de la planta productiva nacional.

A lo largo del artículo se analizan las distintas etapas por las que ha transitado la política económica del país, y en particular la política de comercio exterior, a fin de señalar los problemas que ha ocasionado la instrumentación del nuevo modelo con base en la apertura de la economía mexicana a la planta productiva nacional, sin previamente contar con una planeación adecuada. En efecto, tal como lo señala la autora de este artículo la planeación de las actividades productivas con base en los mercados externos fue, es y seguirá siendo una prioridad, no sólo para las empresas, sino para México. De ahí las sugerencias de la autora en materia de organización industrial y empresarial.

El artículo sobre "El marco jurídico del comercio exterior de México", recoge en su análisis fuentes jurídicas internas e internacionales, en las cuales se precisan los rubros que a su vez comprende el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en lo relativo al comercio de bienes y de servicios.

Como fuentes jurídicas internas, el autor se refiere al conjunto de las disposiciones que regulan el intercambio de bienes y servicios al interior del territorio nacional y de México con el exterior. Entre ellas se encuentran: las leyes de Comercio Exterior (1993); Aduanera (1995); Inversión Extranjera (1993); Impuesto sobre el Valor Agregado (1978); Impuesto General de Importación y Exportación, Metrología y Normalización; Sanidad Vegetal (1994) y Sanidad Animal (1993).

Como fuentes internacionales, el autor cita todos aquellos acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales suscritos por México que regulan directa o indirectamente la política de comercio exterior del país. En consecuencia, resulta sumamente útil contar con un solo documento, con referencias procesadas por un experto en la materia, sobre el conjunto de las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales que afectan las relaciones comerciales con el exterior.

"La inserción de México al mercado internacional de capitales" analiza la problemática de carácter financiero por la que México ha atravesado desde principios de la década de los ochenta hasta nuestros días. El artículo toma como marco de referencia las transformaciones que se han dado en los últimos años en los mercados financieros para caracterizar los cambios del sistema financiero internacional, tanto en su naturaleza como en su funcionamiento y proyectarlos, en contrapartida, al debilitamiento que ha sufrido el Estado-nación frente a esos mercados.

De acuerdo a la autora, aspectos tan importantes para la política económica de un país, como la determinación de su política cambiaria o la estabilidad de su sistema financiero, parecen estar sujetos cada vez más a la disciplina del mercado.

Numerosos acontecimientos indican la complejidad y trascendencia de este fenómeno: proceso de desintermediación financiera y evolución de nuevos instrumentos (derivados), como respuesta al desplazamiento de la banca comercial y otras instituciones de ahorro por instituciones financieras no bancarias, como captadoras y canalizadoras del ahorro interno;

integración de mercados de capital, dinero y divisas, cuyo impacto se magnifica para bien o para mal en el caso de los mercados emergentes, entre ellos, el mercado mexicano.

A ese respecto, el artículo analiza las ventajas, problemas y riesgos de la inversión extranjera de cartera. Sugiere, además, una comparación con los riesgos y ventajas de la inversión extranjera directa, al analizar su comportamiento y referirse a los patrones de inversión de ambos tipos en el sudeste asiático, confrontándolos con los patrones de comportamiento de otros mercados emergentes.

"La política industrial y la competitividad del sector exportador", plantea que la tecnología y el capital constituyen el núcleo de la competitividad internacional y que la competencia se torna cada vez más difícil en los mercados globales, siendo las empresas con tecnología de punta las que marcan el liderazgo en la economía y comercio mundiales.

El mercado mundial, señala el autor, se caracteriza por procesos de producción bastante diferenciados entre sí: aquellos que producen bienes tradicionales, como es el caso de los países en desarrollo, y los mercados con un alto nivel de sofisticación en materia de investigación y desarrollo; los bienes de capital prevalecen no sólo en el ámbito de la producción, sino también en el total de las transacciones que los países desarrollados realizan entre sí.

Es indudable, continúa el autor, que en esas condiciones sólo podrán tener éxito en el comercio internacional aquellos países que sean capaces de avanzar, por ejemplo, a través de la transferencia de tecnología. De ahí la urgente necesidad que tiene México de diseñar e instrumentar en forma eficaz, una política industrial que conlleve a elevar la productividad nacional y, por ende, su competitividad en los mercados externos.

A ese respecto, el artículo aborda temas que en los últimos tiempos se han soslayado, como es el caso del papel del Estado en la política industrial y las implicaciones que sobre la planta productiva ha tenido la carencia de una política industrial. Sin ésta, señala el autor, México no alcanzará los niveles de competitividad que exige el proceso de globalización de la economía mundial.

"La apertura comercial de México y el sistema antidumping", aborda el tema del proceso de liberalización de la economía mexicana a partir de su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comer-

cio (GATT) en 1986. El autor toma como marco de referencia el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones a finales de los setenta y la imperiosa necesidad de impulsar el crecimiento económico del país con base en el nuevo modelo de desarrollo hacia afuera.

Empero, la apertura de la economía mexicana no sólo trajo consigo un cambio radical en materia arancelaria, sino que abrió las puertas a prácticas desleales de comercio exterior, tomando por sorpresa a un gran número de empresas mexicanas. De ahí el interés del autor por señalar cuáles son las instancias de carácter legal (Ley de Comercio Exterior y Reglamento de la Ley de Comercio Exterior) y administrativo (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) a las que las unidades productivas nacionales se pueden acoger en su lucha contra ese tipo de prácticas.

Al respecto se introduce al lector a la noción del *dumping* (práctica desleal) y al tipo de cálculos que es necesario llevar a cabo para poder determinar si se está o no en presencia de precios *dumping*, representando además de manera gráfica el total de investigaciones en materia de precios *dumping* y subsidios que han tenido lugar en México desde 1987 hasta 1995. Pero, tal como lo indica el autor en el apartado correspondiente a los subsidios, para que una subvención sea considerada como práctica desleal de comercio, es necesario que ésta sea específica, es decir, que beneficie de manera selectiva a una empresa o rama industrial.

"Las exportaciones mexicanas: calidad total y justo a tiempo", se refiere a la problemática que enfrentan la pequeña y la mediana empresa en México en materia de educación, ciencia y tecnología a diferencia de lo que acontece con sus contrapartes en el sudeste de Asia. La mayoría de los establecimientos industriales, señalan los autores, tienen un nivel tecnológico y organizacional muy bajo. El nivel de escolaridad que tienen los propietarios de las microempresas, representa en promedio de apenas el sexto año de educación básica. Esta situación se agudiza cuando la comparación se hace extensiva a la escolaridad de la fuerza de trabajo del país.

En materia de ciencia y tecnología la situación no es mejor. México, señalan los autores, sólo destina recursos a la investigación y desarrollo (I+D) equivalentes al 0.3 por ciento del PIB, mientras que los países de reciente industrialización canalizan hacia esos rubros el 1.6 por ciento de su PIB.

Este tipo de problemática, continúan en su análisis, aunada a la del endeudamiento externo, ha llevado a la economía mexicana a crisis cada vez más severas.

Participar sí, pero con calidad, es otro de los rubros que abordan los autores. En él plantean una serie de principios que la planta productiva debe cumplir previo al envío de las mercancías hacia el exterior. En ese enfoque sobre la competitividad internacional, toman como referencia varios estudios realizados por Kaouru Ishikawa y Tomas F. Wallace sobre la calidad de los productos y la entrega justo a tiempo.

La mano de obra es parte central también del proceso hacia la calidad total, empero, en el caso de México, tal como lo analizan los autores, existen en esa materia serias insuficiencias.

El artículo "El transporte y el comercio exterior" cubre aspectos importantes tales como: el autotransporte, el transporte ferroviario y los puertos y la marina mercante. En cada uno de esos apartados el autor hace alusión a los avances y las insuficiencias que presenta México. En 1995, por ejemplo, en su red carretera y parque vehicular, el país ya contaba con aproximadamente 5000 kilómetros de carreteras con altas especificaciones, que unirían los centros productivos de los estados del Golfo de México y del Pacífico sin tener que pasar por el centro de la república. No obstante, el uso de esas carreteras resulta muy oneroso para los usuarios, por lo que éstas son poco utilizadas. Mientras esa situación continúe, señala el autor, el uso masivo de las carreteras de cuota no puede incorporarse en forma efectiva a los flujos del comercio interno y externo.

El parque vehicular, por su parte, presenta un estado muy deficiente. El autor señala que los cambios en la legislación de caminos, puentes y autotransportes de 1989, no han logrado revertir esa tendencia. La falta de modernización de la flota vehicular de México es preocupante ya que el autotransporte continúa siendo la mejor opción frente a las que ofrecen el transporte ferroviario y el marítimo.

En efecto, continúa el autor, el estado de obsolescencia de la red ferroviaria es un hecho. El gobierno mexicano, en su intento por cambiar esa situación a través de las reformas constitucionales, ha abierto la puerta a la participación de las inversiones nacionales y extranjeras. Empero, la privatización de este sector no ha logrado consolidarse. Esa medida aún permanece en el campo de los buenos deseos, pre-

viamente hay que vencer numerosos obstáculos. La fórmula privatizadora, señala el autor, deberá evitar el surgimiento de consorcios monopólicos y asegurar la obligación del concesionario para permitir el paso de otras empresas operadoras, pues de ello depende que se desarrollen auténticas cadenas logísticas y de comunicación en el país.

En lo relativo a puertos y marina mercante, el autor hace alusión a los principales esquemas de concesionamiento portuario, así como a las dificultades que ha enfrentado el proceso de privatización de los puertos mexicanos. La marina mercante, por su parte, si bien cuenta con el desarrollo de líneas de congruencia, su importancia estratégica en la protección del mercado interno, aún no ha sido reconocida.

El artículo "Vertientes de la cooperación técnica y científica: la práctica mexicana" plantea a la cooperación científica y tecnológica como uno de los ejes centrales de la cooperación para el desarrollo. En esa tesitura, los autores hacen un desglose pormenorizado de las vertientes de la práctica mexicana en materia de cooperación científica y tecnológica. Analizan en primer lugar, la demanda de cooperación, para referirse con posterioridad a la oferta de cooperación y a la cooperación horizontal. Señalan que México guarda un *status* singular ya que no sólo actúa como país receptor, sino también ofrece cooperación y asesoría a otros países en sectores específicos.

Los autores hacen especial énfasis en los criterios que utiliza México en su demanda de cooperación internacional, en atención a: prioridades nacionales; la no condicionalidad; coparticipación, cofinanciamiento y corresponsabilidad; además de ser complementaria a los esfuerzos internos.

A nivel multilateral, existe un considerable número de organismos propios de la Organización de las Naciones Unidas, así como organismos de carácter

regional, entre los cuales los autores citan a la Organización de Estados Americanos (OEA). A nivel bilateral, señalan actividades específicas de cooperación internacional, como la concertada con el gobierno japonés sobre prevención de desastres. Citan también el número de proyectos en marcha y el país oferente de la cooperación internacional brindada a México.

En cuanto a la oferta de cooperación internacional por parte de México, los autores señalan como una de las principales instancias a la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe. Al respecto, incorpora cada vez más a instituciones privadas mexicanas ya que éstas cuentan con un importante acervo de experiencias y conocimientos en materia de energéticos, telecomunicaciones y energía eléctrica. La búsqueda de oportunidades empresariales, señalan, también ha logrado crear un nuevo espacio en materia de cooperación internacional. Se considera un objetivo plausible favorecer y fortalecer los contactos de las empresas mexicanas con los mercados potenciales de Centroamérica y el Caribe.

Finalmente la nota sobre "La pequeña y mediana empresa y el comercio exterior" recoge una serie de reflexiones sobre las diferencias que existen en esa materia entre países en desarrollo y países desarrollados, mismas que se manifiestan a través de las vías financieras y tecnológicas, dando por resultado en el caso de los países desarrollados, una activa recuperación de la pequeña empresa en el proceso productivo, configurando amplias y complejas redes productivas. De ahí señala el autor que su participación contribuye con más de la mitad del producto social a diferencia de los países atrasados, en los que la pequeña y mediana empresa sólo representan un cuarto de la riqueza generada.

Rosa María Piñón Antillón

---

---

# El caso de México: desarrollo y mercados externos

Rosa María Piñón Antón

---

---

---

## Artículos

---

---

### Resumen

El artículo analiza el desarrollo económico de México en el contexto de la integración regional y mundial. Se examina el impacto de la liberalización comercial y el papel de los mercados externos en el crecimiento económico. Se discuten las políticas de desarrollo y el papel de los mercados externos en el crecimiento económico. Se discuten las políticas de desarrollo y el papel de los mercados externos en el crecimiento económico.

### Palabras clave

Desarrollo económico, mercados externos, integración regional, liberalización comercial, crecimiento económico.

### Abstract

This article analyzes the economic development of Mexico in the context of regional and global integration. It examines the impact of trade liberalization and the role of external markets in economic growth. It discusses development policies and the role of external markets in economic growth.

### Key words

Economic development, external markets, regional integration, trade liberalization, economic growth.

El artículo analiza el desarrollo económico de México en el contexto de la integración regional y mundial. Se examina el impacto de la liberalización comercial y el papel de los mercados externos en el crecimiento económico. Se discuten las políticas de desarrollo y el papel de los mercados externos en el crecimiento económico.

# El reto de México: desarrollo y mercados externos

Rosa María Piñón Antillón\*

## Resumen

México ha seguido dos modelos de desarrollo en su intento por acelerar el crecimiento económico; el primero de ellos, dirigido hacia el mercado interno y el segundo, a partir de la década de los ochenta, tendiente a una estrategia de desarrollo con base en los mercados externos; empero, como se deriva de este artículo, el crecimiento del producto interno bruto no sólo no ha logrado resolver los graves problemas de marginación y pobreza que padecen millones de mexicanos, sino que tampoco ha logrado revertir las tendencias de rezago y atraso que presenta una parte significativa de la planta productiva.

A lo largo del artículo se analizan las distintas etapas por las que ha transitado la política económica del país, y en particular la política de comercio exterior, a fin de señalar los problemas que ha ocasionado la instrumentación del nuevo modelo con base en la apertura de la economía mexicana a la planta productiva nacional, sin previamente contar con una planeación adecuada. En efecto, tal como lo señala la autora de este artículo, la planeación de las actividades productivas con base en los mercados externos fue, es y seguirá siendo una prioridad no sólo para las empresas, sino también para México. De ahí las sugerencias de la autora en materia de organización industrial y empresarial.

## Un país rico, una población pobre

Las múltiples y recurrentes crisis económicas por las que México ha atravesado en los últimos 20 años, hacen olvidar que hasta hace poco tiempo, la economía mexicana medida en términos de su producto interno bruto, ocupó en 1994 el doceavo lugar del mundo con un producto interno bruto nominal de 379.6 mil millones de dólares.<sup>1</sup>

\* Profesora de tiempo completo de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la FCPys de la UNAM.

<sup>1</sup> Datos del Foro Económico de Davos en su Informe sobre Competitividad Mundial para 1995. Sin embargo, un año después, el PIB

## Abstract

Mexico has implemented two developing models to boost economic growth. The first one was a domestic-market-oriented policy and the second one, which began by mid 80's, was a strategy based upon foreign markets. Nevertheless, as this article puts forward, the economic growth has not been able to solve the problems of marginality and poverty that millions of Mexicans experience. Nor has the GDP growth been able to alleviate the trends of stagnation and backwardness that a significant number of Mexican industries present.

This article analyzes the different stages in which the Mexican economy policy has shifted, especially the foreign trade policy. It aims at pointing out the problems caused by the implementation of a new model based on a more open economy, without relying on a previous adequate planning. Precisely, as the author claims, the planning of productive activities based on foreign markets was, is and will be a priority not only for enterprises, but also for Mexico. Thus, the author suggests some recommendations on industrial and business organization.

Las reservas petroleras tienen también un lugar muy importante a nivel mundial; ligeramente inferior a las reservas de Rusia, uno de los principales países productores en el mundo.<sup>2</sup> Según cifras oficiales, representan para México alrededor de 800 mil millones de dólares.

Además, si el método para medir la importancia de la economía mexicana en el mundo, toma en cuenta

había descendido a 321.2 mil millones de dólares, *The World in 1996*, The Economic Publications, UK, p. 91.

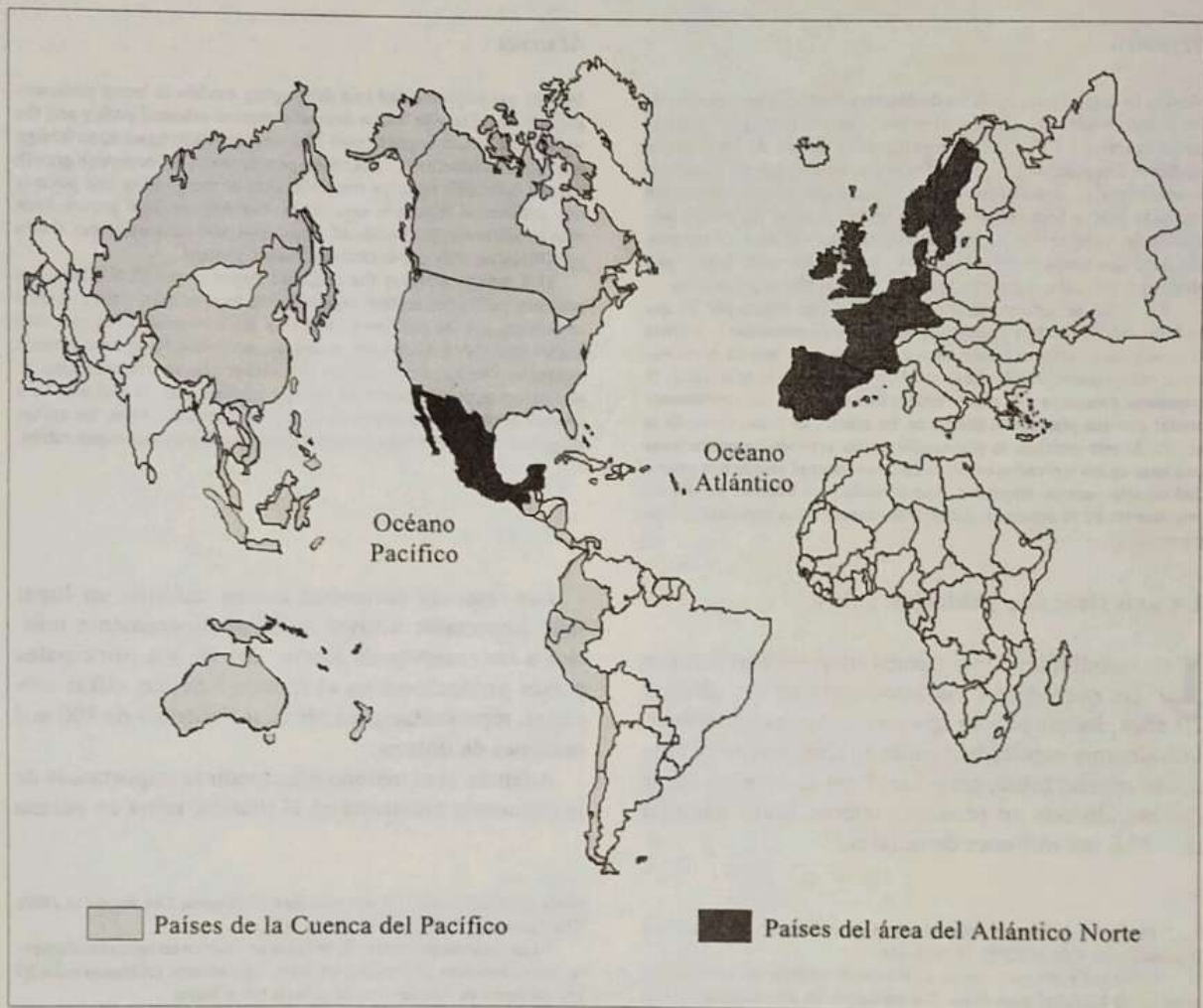
<sup>2</sup> Las reservas petroleras de México se estiman en aproximadamente 50 mil millones de barriles, es decir, ligeramente inferiores a los 59 mil millones de barriles que se calcula tiene Rusia.

elementos geopolíticos, no sólo las reservas petroleras probadas son de suma importancia, sino también la ubicación geográfica de México. Es de los pocos países que forman parte de la zonas de mayor crecimiento mundial: la llamada Cuenca del Pacífico y la del Atlántico Norte. Por lo tanto, México cuenta con enormes potencialidades de carácter estratégico para su desarrollo e inserción en mejores condiciones a la economía global. (Ver gráfica 1).

Esto datos, como muchos otros, demuestran que

México no es un país pobre, sino rico. Su pobreza cobra fuerza y adquiere dimensiones insospechadas cuando el análisis se refiere al nivel de vida de la población y, en consecuencia, a la distribución de la riqueza nacional. Por citar uno de los muchos ejemplos que podrían mencionarse en relación con esos graves problemas, baste señalar que para 1994 la economía mexicana era 4.9 veces mayor que las economías de dos países europeos de tamaño medio: Grecia y Portugal, en tanto que su producto per cápita

Gráfica 1  
Posición estratégica de México en el mundo



era 1.9 veces inferior al de esos países. Asimismo, si se observan los índices de crecimiento de la economía mexicana, el PIB registró para 1970-1994 una tasa promedio de crecimiento del 3.9 por ciento anual, mientras que el producto per cápita se redujo en casi 7 por ciento para ese mismo periodo.<sup>3</sup>

De hecho en lo que a distribución del ingreso nacional se refiere, México ocupa unos de los peores lugares del mundo, a diferencia de lo que ocurre en otros países. En efecto, durante la década de los ochenta, el PIB mundial por habitante creció a una tasa media anual del 1.2 por ciento. Los países industrializados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico registraron tasas de crecimiento del producto per cápita, casi del doble: 2.3 por ciento; los países en desarrollo de Asia Meridional y Asia Oriental, por su parte, también lo-

<sup>3</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995, p. 131.

graron avances significativos: 3.1 y 6.1 por ciento respectivamente. (Ver gráfica 2).

En consecuencia, el producto interno bruto en México, por sí mismo no ha resuelto la pobreza y la marginación. De un total de 79.1 millones de mexicanos a principio de los ochenta, el 70.6 por ciento se encontraba en la filas de la pobreza y 44.7 por ciento vivía en condiciones de pobreza extrema. Sólo el 5.5 por ciento de la sociedad mexicana tenía totalmente satisfechas sus necesidades. (Ver cuadro 1).

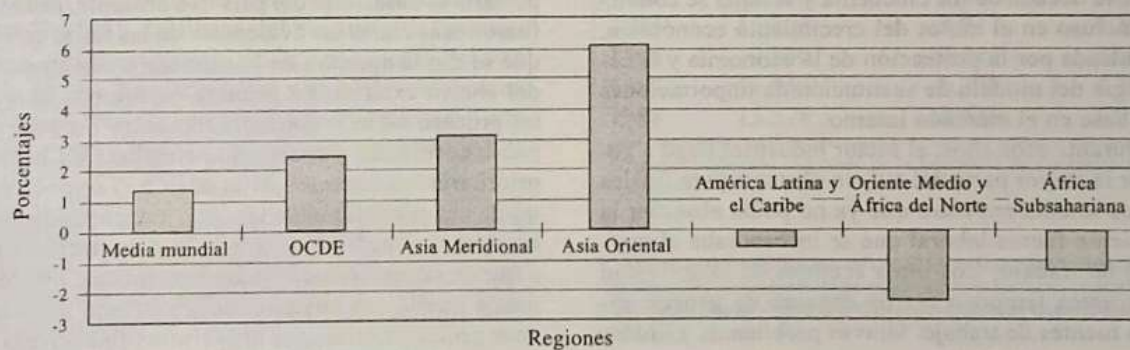
De acuerdo con lo anterior, no es de extrañar que las crisis económicas, que a lo largo de los últimos 15 años se han sucedido, arrastren consigo a un número mayor de mexicanos a la pobreza y a la pobreza extrema, quedándoles vedado el acceso a una alimentación adecuada, servicios de salud, vivienda y educación, entre otros satisfactores básicos, si el gobierno no instrumenta una serie de acciones tendientes a corregir dicha situación.

**Gráfica 2**  
Producto interno bruto por nivel de ingreso, por regiones del mundo y México  
(en millones de dólares)

Pais o región	1980	1994	Pais o región	1980	1994
Países de ingreso bajo	751 872	1 208 422	Asia meridional	219 283	394 958
Países de ingreso mediano	2 447 855	4 069 532	Europa y Asia Central	—	1 029 958
Países de ingreso mediano, alto	1 054 324	2 264 369	Oriente Medio y Norte de África	463 036	425 707
Países de ingreso alto	7 685 574	20 120 240	América Latina y el Caribe	762 475	1 624 083
África al sur del Sahara	297 077	277 021	MÉXICO	194 905	377 155
Asia Oriental y Pacífico	524 972	1 520 558			

Fuente: Datos tomados de: *De la planificación centralizada a la economía de mercado. Informe sobre el desarrollo mundial 1996*, pp. 222-223.

**Porcentajes del crecimiento del producto nacional bruto por habitante 1980-1991**



**Cuadro 1**  
**Estratificación e incidencia de la pobreza**  
**MMIP nacional**

Estratos	Personas millones	% del total	% del subtotal
Total de pobres extremos	35.4	44.7	63.3
Indigentes	23.3	29.4	41.7
Muy pobres	12.1	15.3	21.7
Pobres moderados	20.5	25.9	36.7
Total de pobres	55.9	70.6	100.0
Con necesidades satisfechas	9.9	12.5	42.5
Clase media	9.0	11.4	38.6
Clase alta	4.4	5.5	18.9
Total de no pobres	23.3	29.4	100.0
Total	79.1	100.0	

Fuente: Julio Boltvinik, "Magnitud y características de la pobreza en México", 1994, documento mimeografiado.

### Las fracturas del viejo modelo

Tradicionalmente, el problema de la distribución del ingreso nacional ha sido enfocado por los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), bajo la óptica de que dicha distribución se resuelve a través de la creación de fuentes de trabajo y, en consecuencia, vía al crecimiento de la economía mexicana. Sin embargo, este supuesto se ha cumplido en forma muy limitada. Durante un periodo relativamente largo México logró tasas de crecimiento del 6.6 por ciento del PIB. La industrialización del país durante la década de los cincuenta y sesenta se convirtió incluso en el motor del crecimiento económico, impulsada por la protección de la economía y la estrategia del modelo de sustitución de importaciones con base en el mercado interno.

Durante esos años, el sector industrial llegó a generar la mayor parte del PIB, no obstante para finales de los setenta era claro que ya no podía absorber la creciente fuerza laboral que se incorporaba al mercado de trabajo. Los otros sectores de la actividad económica tampoco fueron capaces de generar dichas fuentes de trabajo. Graves problemas, a finales

de esa década, marcarían un hito en el devenir de la economía mexicana ante las claras muestras de agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, el excesivo endeudamiento externo y la incapacidad del sector exportador tradicional para generar los recursos requeridos para el crecimiento económico del país.

Es cierto que el PIB registró una tasa de crecimiento promedio del 3.9 por ciento para 1970-1994; empero, si se analiza el periodo 1981-1994, ésta fue considerablemente inferior: 1.8 por ciento. Es decir, muy por debajo del ritmo de crecimiento demográfico y de las necesidades laborales de la población económicamente activa. En 1982, la necesidad de cambio era evidente ante los fuertes desequilibrios macroeconómicos y la crisis heredada por el colapso del excesivo endeudamiento externo en el que habían incurrido tanto la administración de Echeverría como la de López Portillo.

Había que reorientar la estrategia del desarrollo económico del país. Era imperativo que la economía mexicana alcanzara de nuevo altas tasas de crecimiento. Tarea bastante compleja en sí misma, ya que para lograr tasas sostenidas superiores al 5 por ciento del PIB, la inversión total anual debía estar por encima del 24 por ciento del PIB y el escaso ahorro interno no permitía mayores márgenes de maniobra a la administración de Miguel De la Madrid.

La respuesta no se hizo esperar. Para hacer crecer a la economía mexicana la estrategia de esa administración giraría en torno a dos ejes centrales: 1) apertura de la economía y 2) acceso a los mercados internos. Misma que lograría su continuidad y profundización, poco tiempo después con la administración de Carlos Salinas, con un ingrediente adicional: atraer al mercado interno el ahorro internacional.

Al principio, parecía ser una estrategia que impulsaría el desarrollo del país. No obstante, cada vez fueron más claras las evidencias de las fallas con las que se dio la apertura de la economía y la atracción del ahorro externo. La primera no fue producto de un proceso serio y consensuado entre los sectores público, privado y social, que atendiera de manera prioritaria los intereses de la nación. Tampoco partió de una planeación de las actividades productivas en el corto, mediano y largo plazo la decisión por parte de las autoridades gubernamentales, obedeció más a cuestiones coyunturales, producto de planes emergentes dictados por organismos financieros in-

ternacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) que de las necesidades de la planta productiva.

El acceso a los mercados externos tampoco obedeció a una estrategia debidamente planeada. A mediados de los ochenta, algunos programas gubernamentales, entre los cuales destaca el Programa de Fomento Integral de las Exportaciones Mexicanas, intentaron: a) organizar la oferta de productos exportables, b) diversificar mercados y c) brindar toda una serie de servicios financieros a los exportadores potenciales. Empero, dichos programas pronto se toparían con la escasa producción canalizada hacia la exportación, así como con la poca experiencia institucional y la falta de una cultura exportadora en el país. Además, como si ello fuera poco, habría que sumar las modalidades y la velocidad que adquirió la apertura de la economía mexicana bajo la administración salinista.

En lo que concierne al ahorro externo, la mayor parte del mismo tampoco fue canalizado hacia las actividades productivas; su principal destino fueron las inversiones de cartera cuyos horizontes eran la alta rentabilidad y el corto plazo, propiciando con ello un clima de enorme especulación financiera e incertidumbre económica, cuyas secuelas aún padece el país.

### Límites del nuevo modelo

Formalmente, la liberalización del comercio exterior de México se dio con la suscripción del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986. No obstante, ésta venía gestándose dos años atrás.<sup>4</sup> El monto de las importaciones sujetas a restricciones cuantitativas se redujo drásticamente y la estructura arancelaria se modificó de manera importante. En 1985, se liberó del requisito del permiso previo a la importación al 92.5 por ciento del total de las fracciones arancelarias y se estableció un arancel máximo del 45 por ciento, inferior al arancel consolidado por el GATT que era de 59 por ciento.

<sup>4</sup> Los permisos a la importación comenzaron a eliminarse desde 1984 hasta lograr reducir las importaciones controladas al 83.5 por ciento del total. Desde 1983 la participación de las exportaciones con un arancel superior al 50 por ciento fue del orden del 5 por ciento del total. El sistema de precios oficiales de referencia perdió también su vigencia al ser eliminados para 1987.

El proceso de apertura de la economía mexicana se aceleró tres años después y la media arancelaria pasó al 10.4 por ciento, con una dispersión del 7.1 por ciento a fines de 1988.<sup>5</sup> El propósito era —según las autoridades gubernamentales— reducir la dependencia de las exportaciones petroleras e incrementar la eficiencia de la planta productiva a través de su modernización y exposición a la competencia internacional.

No obstante esos buenos propósitos sólo en parte se cumplirían. Si bien, la participación del petróleo mexicano en el total de las exportaciones se logró reducir, al pasar del 80 por ciento que representaba en 1981 al 50 por ciento en 1988, en tanto que la de manufacturas casi se triplicó para ese mismo periodo, ello se explica más por el lado de la fuerte contracción de la actividad económica y de las restricciones financieras impuestas a México que por la modernización y eficiencia de la planta productiva mexicana.

Ante una recesión económica profunda, era lógico que las importaciones se cayeran y las exportaciones se reanimaran, permitiendo a la balanza comercial de México registrar saldos favorables (ver cuadro 2); mismos que desaparecieron al reactivarse la actividad económica a principios de los noventa (ver cuadro 3). Incluso la brecha entre los déficit en

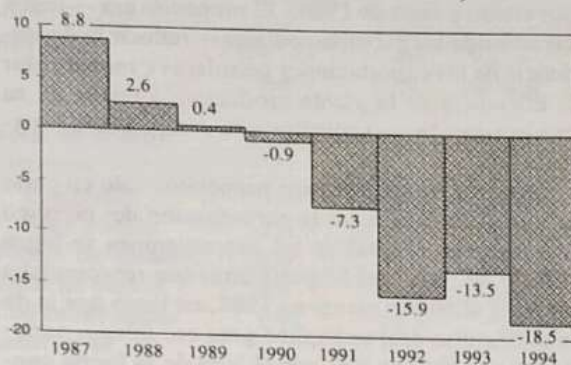
**Cuadro 2**  
**Balanza comercial México-Estados Unidos en el sexenio de Miguel de la Madrid**  
**(millones de dólares estadounidenses)**

Año	Exportación	Importación	Saldos
1983	12,434	4,840	7,594
1984	13,704	7,315	6,389
1985	13,208	8,917	4,390
1986	9,850	7,512	2,698
1987	11,054	6,349	4,706
1988	13,578	12,636	1,932

Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

<sup>5</sup> Esta situación contrasta con la de 1982, en la que la totalidad de las importaciones eran objeto de permiso previo y las tasas arancelarias podían llegar hasta el cien por ciento del Impuesto General a la Importación.

**Cuadro 3**  
**Saldos en balanza comercial**  
 (miles de millones de dólares)



Fuente: Banco de México.

cuenta corriente y en balanza comercial se amplió en 1994 al alcanzar éstos el 23.4 y 37.7 por ciento, respectivamente.

Además, el superávit comercial fue más aparente que real. La balanza de pagos durante la década de los ochenta fue altamente deficitaria en su conjunto. Enormes montos de recursos económicos fueron transferidos al exterior vía el pago del servicio de la deuda externa, aproximadamente el 6.5 por ciento del PIB fue pagado a los acreedores internacionales en 1989 y en la actualidad los montos siguen siendo considerables.<sup>6</sup>

Los déficits en cuenta corriente también crecieron de manera sistemática a lo largo del periodo 1988-1994. En este último año el déficit alcanzado fue del orden del 8 por ciento del PIB; por encima de los montos deficitarios alcanzados en la cuenta corriente en los años anteriores, 7.5 por ciento en 1993 y 6.5 por ciento del PIB en 1992. El déficit comercial fue una de las principales causas que llevó al peso mexicano a su abrupta devaluación a finales de 1994 y si bien hoy en día la balanza comercial con el exterior es superavitaria, los efectos negativos de la crisis financiera se reflejan en todo el aparato productivo.

En efecto, la combinación de recesión económica con altas tasas de interés y declive del poder adquisitivo de la población, ha erosionado a numerosas

empresas, comprometiendo incluso la solvencia del sistema bancario, cuya cartera vencida se ha incrementado de manera vertiginosa. La contracción del sector industrial ha sido impresionante de enero a octubre de 1995, según datos oficiales, ésta alcanzó el 8.5 por ciento.

En ese contexto no es de extrañar la fuerte contracción de la actividad económica como un todo: menos 5 por ciento del PIB para 1995. En lo que respecta a 1996, si bien la reactivación de la economía se ha hecho sentir, 2.5 por ciento del PIB, ésta sigue siendo a todas luces insuficiente.<sup>7</sup> Los costos colaterales han sido también muy elevados: aumentos significativos en las tasas de desempleo y subempleo, fuerte caída de los salarios reales y por consiguiente del poder adquisitivo y nivel de vida de la población.<sup>8</sup>

Es obvio que el nuevo modelo con base en los mercados externos y la apertura de la economía mexicana no ha funcionado como se esperaba y no porque sus objetivos de modernizar a la planta productiva mediante la reconversión industrial, no hayan sido y sigan siendo deseables. Por supuesto que es necesario hacer competitivo el aparato productivo tanto en el mercado interno como en el internacional. Empero, es prácticamente imposible lograr elevar la productividad y en consecuencia la competitividad internacional, sin una planteación que contemple de manera integral todos aquellos elementos que requiere el logro de esos objetivos.<sup>9</sup> Verbigracia: ¿cómo mejorar la calidad de los productos y servicios sin una adecuada y sistemática capacitación de la mano de obra?, ¿cómo abaratar los costos de producción con tasas de interés que de entrada dejan fuera a los productores mexicanos? y ¿cómo competir con el rezago tecnológico que padece la mayor parte de la planta industrial?

<sup>7</sup> Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994", *Revista de Comercio Exterior*, febrero de 1990.

<sup>8</sup> Según el INEGI, el salario mínimo ha perdido el 67 por ciento del poder adquisitivo que tenía en 1980.

<sup>9</sup> Para lograr el arraigo y aceptación del nuevo modelo de desarrollo por parte de las unidades productivas es indispensable que su formulación sea producto de un enfoque integral, en el que confluyan en términos productivos y organizacionales los sectores público, privado y social. En el que en forma explícita se señalen, entre otros, los mecanismos institucionales, financieros, tecnológicos, recursos humanos y creación de infraestructura que garantice su factibilidad en el corto, mediano y largo plazos.

<sup>6</sup> Véase Ariel Buirá Seira, "The Mexican Experience", *Latin America in the World Economy*, Italia, Aspen Institute, 1989.

### Causas y efectos

Al instrumentar el nuevo modelo con base en la apertura de la economía y los mercados externos, sin la planeación adecuada, se enfrentó al país a una competencia que podría calificarse de desleal y lo que es más grave aún propiciada por las propias autoridades. Un número importante de empresas micro, pequeñas y medianas no sólo fueron incapaces de exportar, sino que tuvieron que cerrar al no poder competir en un mercado interno tapizado por precios *dumping* y prácticas desleales de comercio exterior.

No se desconocía la problemática que enfrentaba la planta productiva nacional, por el contrario, el diagnóstico oficial partía de la inflexibilidad del aparato productivo para hacer frente a los *shocks* externos, bajos niveles de productividad, rezagos tecnológicos importantes y asignaciones ineficientes de los recursos.

Empero, a diferencia de la estrategia de apertura gradual seguida por los países del Sudeste Asiático en México, abruptamente se pasó de la "protección *per se*", a la "apertura indiscriminada". Más aún, la apertura del mercado mexicano se llevó a cabo de manera unilateral, sin exigir a cambio algún tipo de reciprocidad por parte de terceros países.

Para convertir al sector industrial en la palanca del crecimiento económico, es necesario una nueva estrategia de desarrollo industrial en la que los sectores productivos interactúen en forma eficiente y reduzcan los graves desequilibrios que existen entre ellos. La generación de producciones integradas de bienes y servicios generan efectos multiplicadores sobre el aparato productivo como un todo y pueden convertirse en importantes factores para el desarrollo integral.

Las pequeñas y medianas empresas pueden jugar un papel de suma importancia en el modelo de desarrollo hacia afuera, si logran convertirse en proveedores de materiales e insumos de las grandes empresas e integrarse y especializarse en la cadena industrial exportadora. Por consiguiente, su integración debe planearse con base en programas de calidad total, financiamiento, transferencia de tecnología y capacitación de la mano de obra.

La ansiada estabilidad económica no podrá ser alcanzada en tanto no se den cambios sustantivos en la estructura del aparato productivo y ello obviamente

requiere de inversiones cuantiosas. Por lo tanto, es indispensable capitalizar una vez más al país.

Para llevar a cabo cambios estructurales en el aparato productivo es de suma importancia la suspensión negociada de cuantiosos montos de recursos financieros, que hoy se transfieren al exterior, vía el pago del servicio de la deuda externa,<sup>10</sup> así como la instrumentación de una política fiscal tendiente a favorecer el ahorro interno y la inversión productiva.<sup>11</sup>

### Fortalecer la cadena productiva

México no puede ni debe desaprovechar uno de los principales soportes del empleo y la producción nacionales. Prácticamente el 98 por ciento de las unidades productivas son micro, pequeñas y medianas empresas y éstas absorben más del 50 por ciento de la mano de obra y generan el 43 por ciento del valor de la producción nacional. Este monto equivale al 11 por ciento de PIB.<sup>12</sup>

La coproducción es la clave. Ello no excluye las alianzas estratégicas con empresas pequeñas y medianas provenientes del exterior. La planta industrial mexicana no debe continuar atomizada, compitiendo en el mercado internacional, con base en esfuerzos diseminados. La unión hace la fuerza y los nichos de mercado deberían constituirse en las opciones de la nueva estrategia exportadora.

La estructura del comercio exterior debe también cambiar: está fuertemente distorsionada por la propia debilidad de la planta productiva. Prueba de ello es la sistematicidad de los déficit comerciales ante cualquier recuperación de la actividad económica, además de la incapacidad de muchas ramas industriales para competir, independientemente de que se trate del mercado interno. Baste señalar algunos

<sup>10</sup> A principios de los noventa se estimaba que para alcanzar tasas de crecimiento económico satisfactorias era necesario reducir las transferencias de recursos al exterior en alrededor del 4 por ciento del PIB (ver Ariel Buiro Seira, *op. cit.*, p. 96) y hoy en día esa situación sigue siendo vigente.

<sup>11</sup> Si se desea contar con la confianza y el compromiso de los inversionistas nacionales y extranjeros, en el futuro las acciones de las autoridades gubernamentales tendrán que ser efectivas y confiables. El gobierno tendrá que ser más cuidadoso de pasar al vapor reformas que dan contenido a la vida institucional. Éstas deben derivar de un trabajo serio y consensuado que dé fuerza y credibilidad a las propias instituciones.

<sup>12</sup> Según un estudio conjunto realizado por el INGEI y NAFINSA sobre las micro, pequeñas y medianas empresas, 1995.

ejemplos: la industria textil y del vestido de representar el 3.3 por ciento del PIB en 1989, ante la fuerte competencia externa en el mercado nacional, cayó a menos del 1.4 por ciento en 1994. La situación no es mejor para las industrias de alimentos, bebidas, tabaco (7.7 por ciento 1989, 0.4 por ciento 1994) y minerales no metálicos (4.8 por ciento 1989, -3.8 por ciento 1994), como se desprende de los datos que aporta el cuadro núm. 4.

#### Desarrollo y comercio exterior

Acelerar a los mercados externos y lograr consolidarse en los mismos, nunca ha sido ni será una tarea fácil. Pero no lograr esos objetivos será peor para

la economía y sociedad mexicanas. Significaría el atraso y la marginación internacional. Nunca como ahora, los procesos productivos habían estado tan estrechamente vinculados; la globalización de la economía mundial ha borrado las fronteras de los mercados nacionales. Por ello la planeación de las actividades productivas con base en los mercados externos, no sólo constituye una cuestión de sobrevivencia para las empresas, sino que es la opción para generar las divisas que tanto requiere el país.

La competencia internacional exige de las empresas una gran flexibilidad y capacidad para adecuarse a los constantes cambios que ocurren en los procesos productivos, inducidos por las múltiples innovaciones tecnológicas y por las escalas de producción y comercialización regionales y mundiales.

**Cuadro 4**  
**PIB, tasas de crecimiento por ramas industriales, 1989-1994**  
**cambio porcentual (\*)**

Índice general (1980 = 100)	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Agricultura, pesca y minería	3.3	4.5	3.6	2.8	0.4	3.5
Minería	-2.8	6.8	1.1	-1.4	1.8	2.0
Manufactura	-0.6	2.8	0.8	1.8	1.1	1.6
Construcción	7.2	6.1	4.0	2.3	-1.5	3.6
Electricidad	2.1	7.0	2.4	7.8	3.1	6.4
Comercio, menudeo, restaurantes y hoteles	7.7	2.9	2.7	3.0	3.9	7.7
Transportes y comunicaciones	3.8	4.1	4.3	3.6	-1.2	2.8
Servicios financieros	4.1	6.7	5.8	7.6	2.4	7.8
Otros servicios	2.9	3.8	3.8	3.7	4.9	5.2
	1.4	1.8	3.7	0.6	1.1	1.9
Sub-índices manufacturas						
Alimentos, bebidas y tabaco	7.7	3.1	5.1	3.4	0.8	0.4
Textiles y ropa	3.3	2.9	-3.7	-3.7	-4.8	-1.4
Madera y productos de madera	-1.6	-1.1	0.6	-0.5	-3.9	-2.3
Papel e imprenta	7.0	4.4	-1.3	1.2	-3.3	-1.4
Químicos, plásticos y minerales no metálicos	9.8	5.2	3.0	2.1	-2.3	5.1
Metales básicos	4.8	6.4	3.1	5.4	1.3	-3.8
Productos metálicos, maquinaria	2.5	8.1	-3.6	0.0	4.9	8.5
Otras manufacturas	11.1	13.4	12.3	3.5	-0.6	8.6
	8.0	8.9	1.9	7.1	-0.8	0.1

Fuente: Banco de México.

(\*) Los cambios porcentuales están dados con respecto al año anterior.

Si los círculos gubernamentales y empresariales de México, no hacen suyo el concepto de competitividad internacional, a partir del cual "un país puede producir bienes y servicios que pasen la prueba de los mercados internacionales y simultáneamente mantenga y/o expanda los ingresos reales de la población", las posibilidades de convertir al nuevo modelo en la palanca del desarrollo, quedarán canceladas. Y lo que es más grave aún, sin alternativas para atender las crecientes demandas sociales de una población en pleno crecimiento, con las consecuencias sociales, políticas y económicas que ello implica.

Por consiguiente, para superar la debilidad de la planta productiva, es indispensable la integración entre los sectores productivos y al interior de mismos. En efecto, la integración de las cadenas productivas debe darse en el marco de programas de desarrollo industrial y fomento al comercio exterior que atiendan en forma prioritaria elementos, tales como: calidad total, justo a tiempo, acceso a financiamiento barato, transferencia de tecnología y capacitación de la mano de obra, incluyendo la del sector público y empresarial.

El margen de maniobra para integrar a las micro, pequeñas y medianas empresas con las grandes corporaciones, incluso de origen transnacional, es bastante amplio. Según estimaciones del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación, esta industria en la elaboración de sus productos sólo emplea el 5 por ciento de los componentes nacionales, mientras que al año gasta en insumos provenientes del exterior cerca de 20 mil millones de dólares.<sup>13</sup> La industria maquiladora fue además responsable del 70 por ciento del superávit comercial alcanzado en 1995.<sup>14</sup>

Por otra parte, la saturación de las cuotas de exportación hacia los Estados Unidos de fabricantes asiáticos de calzado, textiles y prendas de vestir, puede representar para México nuevas oportunidades, si logra convencerlos de la conveniencia bajo el TLCAN de instalarse en México. Este tipo de coinversiones coadyuvarían a la ampliación y diversificación de la oferta exportable mexicana. El objetivo no sólo sería el mercado de Norteamérica, sino también los mercados de Europa, América Latina y Asia.

Las experiencias de Italia, Japón y de otro gran nú-

mero de países, hablan del éxito que para el sector industrial ha representado la subcontratación con pequeñas y medianas empresas. En Italia por ejemplo, el 99 por ciento de las unidades productivas está configurado por ese tipo de empresas. Éstas realizan el 60 por ciento del total de las exportaciones manufactureras de ese país.

En el caso de México, es evidente que se debe superar la concepción del régimen anterior en el sentido de que "la mejor política industrial era la ausencia de ésta"<sup>15</sup> y que como hemos visto ha hecho mucho daño a la economía mexicana. El país no sólo requiere sino exige el diseño e instrumentación de una política industrial que efectivamente coadyuve a: 1) la solución de la problemática que padece el sector industrial; 2) la articulación de las cadenas productivas con especial énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas; 3) la ampliación y profundización de mecanismos de apoyo integral y 4) la adaptación de las unidades productivas a los procesos de producción y comercialización internacionales.

Es fundamental también tener presente que los mercados competitivos no existen en el vacío, la experiencia histórica indica que el éxito de un número importante de países que hoy compiten con excelentes resultados en los mercados internacionales, no se debió a una liberalización comercial indiscriminada, sino que fue producto de una estrategia de apertura gradual, con mecanismos de apoyo perfectamente bien planeados. El uso de la protección, no tuvo como propósito aislar a las unidades productivas de la competencia internacional, sino por el contrario, obedeció al objetivo de diversificar al tejido industrial y preparar a las pequeñas y medianas empresas para competir.

Fomentar la competitividad económica implica una interacción eficaz entre el Estado mexicano y el aparato productivo, en la que una de las prioridades en materia de comercio exterior sea atender los cambios en la producción y la demanda internacionales. El sector exportador debe reorientar su esfuerzo hacia ese objetivo, consolidando metas y elevando su productividad. A ese respecto, habría que observar cuidadosamente los cambios que se están gestando en entorno internacional.

La acuacultura por ejemplo, está llamada a con-

<sup>13</sup> *El Economista*, 14 de septiembre de 1995, p. 34.

<sup>14</sup> *El Economista*, 4 de octubre de 1995, p. 33.

<sup>15</sup> Frase expresada en diversas ocasiones por Jaime Serra Puche, ex-Secretario de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

vertirse en una de las fuentes de proteínas más importantes en el mundo. Según un estudio del Banco Mundial, este sector abastecerá al 40 por ciento de la demanda internacional para el año 2010. Asimismo, la demanda de autopartes también se incrementará como resultado de la complejidad que se espera alcancen las nuevas unidades automotrices, cuyos componentes llegarán a representar para el año 2000, el 75 por ciento del valor total de la unidad.<sup>16</sup>

Las ventas de semiconductores por su parte registrarán ventas sumamente elevadas: 330 mil millones de dólares, y la industria textil y del vestido continuará desplazando su manufactura hacia los países menos desarrollados,<sup>17</sup> cuyos costos de producción son inferiores a los de los países industrializados, debido principalmente a los costos salariales. El sector agrícola, por su parte, experimentará cambios importantes en la medida que se hagan sentir efectos de la

nueva Organización Mundial del Comercio sobre el sistema de subsidios de la Unión Europea, Estados Unidos y de otros países desarrollados.

Para hacer del modelo de desarrollo hacia afuera el motor del crecimiento económico, será necesario, además de fomentar la diversificación de las exportaciones con base en la demanda internacional, avanzar en la propia diversificación de los mercados externos. El comercio exterior de México sigue estando altamente concentrado, tanto en términos de productos, como por países (ver cuadros núms. 5 y 6).

En efecto, son pocas las industrias en las que las exportaciones ocupan un lugar importante con respecto al total de sus ventas: automotriz y autopartes, bienes de consumo, mineras, cemento, constructoras y químicas. Incluso los incrementos que se registran en 1995 con respecto a 1994 tendrían que ser analizados a la luz de la devaluación de más del 100

<sup>16</sup> Citado por *The World in 1996*, The Economist Publications, p. 93.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

**Cuadro 5**  
Ventas internas y externas de empresas que cotizan en la BMV

	Ene-dic 1994			Ene-mar 1995			Variación 1/ Exportaciones (%)
	Exp. Ventas (%)	Ventas (Miles de NS)	Exportaciones (Miles de NS)	Exp/Ventas (%)	Ventas (Miles de NS)	Exportaciones (Miles de NS)	
Alimen., beb. y tabaco	17.8	45,148,227	8,209,770	14.7	14,905,542	2,194,358	66.3
Automotriz y autopartes	25.0	4,271,432	1,069,567	71.3	1,415,680	1,009,238	2565.5
Bienes de consumo	46.2	2,366,332	1,093,245	69.1	606,677	419,153	8344.5
Cemento	20.8	20,266,262	4,223,489	40.4	6,435,091	2,600,420	2443.5
Constructores	4.2	15,651,357	660,487	11.6	2,527,748	293,219	298.6
Comerciales	0.1	10,727,573	9,655	0.1	3,332,010	1,999	61.5
Comunicaciones y transporte	15.8	47,544,365	7,507,255	20.9	14,049,287	2,937,706	70.1
Eléctrico electrónicas	12.7	4,550,035	577,399	23.2	1,651,807	382,559	240.9
Grupos industriales	14.6	55,758,758	8,129,627	23.0	19,179,270	4,418,984	197.8
Hotelería	2.7	2,640,828	71,302	4.7	691,796	32,791	76.3
Metalmeccánica	2.1	375,922	7,857	0.0	4,171	0	n.a.
Metalúrgicas	19.0	2,004,656	381,085	33.0	612,887	202,069	104.5
Mineras	49.5	9,175,395	4,542,738	52.6	5,670,890	2,981,187	283.7
Papel y celulosa	4.0	8,017,182	318,282	13.5	2,884,842	388,877	801.0
Químicas	26.4	7,863,191	2,075,882	37.6	3,021,745	1,136,478	185.9
Siderúrgicas	13.0	8,416,868	1,096,718	34.7	3,132,556	1,086,057	384.7
Textiles	16.2	1,136,991	183,965	28.4	371,341	105,535	205.1
Total	12.2	295,707,574	35,987,612	21.8	92,745,364	20,190,666	247.2

1/ Variación del primer trimestre de 1995 con respecto al mismo periodo de 1994.

Fuente: GEA elaborado con base en información de la BMV.

**Cuadro 6**  
**Comercio exterior de México por regiones**  
 (millones de dólares)

Región	Exportaciones (enero-junio)				Importaciones (enero-junio)				Saldo (enero-junio)			
	1992	1993	1994	1995	1992	1993	1994	1995	1992	1993	1994	1995
UE-15	1,706	1,439	1,209	1,672	3,557	3,661	4,329	3,496	4,581	-2,222	-312	-1,824
EU y Canadá	18,350	21,124	25,329	32,792	22,787	22,978	26,947	26,308	-4,437	-1,738	-1,618	6,484
APEC	18,996	21,730	26,068	33,918	25,478	25,971	30,940	29,969	-6,482	-4,241	-4,972	3,948
G-3	169.0	227.0	138.0	355.0	111.0	149.0	169.0	183.0	58.0	780	-310	1,720
Aladi	579.0	816.0	735.0	1,435	898.0	1,061	1,229	797.0	-319.0	-0,243	-494.0	632.0
Mercosur	273.0	410.0	296.0	697.0	623.0	741.0	8,010	-4,210	-350.0	-0,331	-0,505	278.0

Fuente: SECOFI.

por ciento del peso mexicano y de la fuerte caída del PIB (-6.5) en 1995.

Además, el comercio exterior de México sigue estando altamente concentrado por países y por regiones, ocupando el primer lugar Estados Unidos y Canadá, y el segundo la Unión Europea y un escaso volumen América Latina. (ver cuadro núm. 6).

### Consideraciones finales

El concepto tradicional de la exportación ha sido rebasado por la realidad. En la actualidad en el mercado internacional no sólo compiten las empresas, sino que detrás de las mismas está la infraestructura productiva, institucional y humana de todo un país; en la que la fuerza laboral juega un papel central, sobre todo si son recursos humanos altamente calificados. Desafortunadamente, en las élites mexicanas sigue prevaleciendo la idea de que crecimiento económico y distribución del ingreso nacional no pueden darse en forma simultánea y que este último tiene poco que ver con la productividad.

Las estrategias gubernamentales para hacer de México un país exportador, parten principalmente de negociaciones y acuerdos de libre comercio con el exterior, cuando en forma paralela, tendría que darse una gran importancia al fortalecimiento de la capacidad productiva y de la oferta exportable. No dar a los factores internos la importancia que estos tienen, es como querer navegar en aguas turbulentas sin el riesgo de naufragar.

Nos guste o no, las políticas gubernamentales, la eficiencia de la gestión pública y la distribución del ingreso nacional y la formación de recursos humanos calificados, son fundamentales para la transformación del aparato productivo. Sin equidad social, la economía mexicana será incapaz de lograr la competitividad sistémica que requiere para tener una sólida presencia en los mercados internacionales.<sup>18</sup>

En lo sucesivo, México debe aprender de los errores cometidos en el pasado. La dicotomía entre estatismo y mercado es falsa. Las interacciones entre el Estado y el aparato productivo no sólo son necesarias sino de suma importancia para el desarrollo nacional.

Para que el modelo de desarrollo hacia afuera funcione, es fundamental atender los factores estructurales de índole interna. Es imperativo que la economía mexicana crezca nuevamente a altas tasas, pero también lo es la distribución de la riqueza nacional. No hacerlo implicaría para el país quedar atrapado por el subdesarrollo, con la amenaza permanente de que éste se profundice y del tercero se pase al cuarto o quinto mundo.

La alternativa es clara: sólo incorporando a la población al crecimiento económico generado, se pueden sentar las bases socio-económicas que permitan trascender la grave problemática del subdesarrollo y

<sup>18</sup> Las reformas al sistema educativo deben darse tanto en términos institucionales como en la calidad de los contenidos educativos y métodos de enseñanza, que van desde los niveles básicos hasta los superiores. Asimismo, es necesario el impulso decidido a las capacidades científicas y tecnológicas del país.

la falta de competitividad de la economía mexicana en la economía global. Prueba de ello son entre otros países, los del Sudeste Asiático, ahora naciones de reciente industrialización que tres décadas atrás estaban en condiciones socio-económicas más severas que las que hoy experimenta México.

**Referencias bibliográficas**

Paul M Sweezy, *Teoría del desarrollo capitalista*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1964.  
 U.S. Embassy Mexico, *Mexico Economic and Financial Report*, Spring, 1995.  
 Pablo Bustelo, "La industrialización en América Latina y Asia Oriental: un análisis comparado", *Revista de Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 12, México, diciembre de 1992.  
 Documento Presidencia de la República, "Criterios Generales de la Política Económica para 1993",

*Revista de Comercio Exterior*, vol 42, núm.12, México, diciembre de 1992.

Soo-Keun Kim, Chul-Kwan Kim, Yooshik Gong Editores, *Comparison of Development Experiences: Latin America and Korea*, Corea, Ajou University Press, 1993.

Nisso Bucay and Eduardo Perez Motta, "Trade negotiation strategy for Mexico", en Whalley John, *Developing countries and the global trading system*, EUA, The University of Michigan Press, 1989.

James A. Brander, "Justificaciones de política comercial e industrial estratégica", en Paul Krugman (compilador), *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*, Méxicio, Fondo de Cultura Económica, 1991.

Robert Gilpin, *The political economy of international relations*, EUA, Princeton University Press, 1987.

# El marco jurídico del comercio exterior en México

Jorge Witker\*

## Resumen

Este artículo compendia y describe los cuerpos normativos que a nivel nacional e internacional, intervienen en los intercambios comerciales que vía importaciones y exportaciones, conforman la balanza comercial de México.

Este resumido compendio legal requiere complementarse con el nuevo reglamento de la Ley Aduanera (DO 6 de junio de 1996) y con el Plan de Desarrollo Industrial y Comercio Exterior, dado a conocer el 30 de mayo de 1996.

El análisis registra desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta los tratados internacionales que México ha suscrito, ubicando las operaciones de comercio exterior en el universo normativo que todo estudioso debe conocer para comprender el tipo de política comercial vigente en nuestro país.

## Introducción

El comercio exterior constituye una vertiente estratégica de todo sistema económico y un elemento sustancial del actual proceso globalizador en que se encuentra la economía mundial en este fin de milenio.

Los cambios cualitativos, surgidos a partir de la desintegración de la ex Unión Soviética han definido una nueva correlación de fuerzas internacionales en donde dos actores emergen con perfiles propios: los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial) y otras agencias privadas (Foro Económico Mundial de DAVOS) y las empresas transnacionales de bienes y servicios que acaparan y controlan

## Abstract

This article summarizes and describes the normative bodies that in a national and an international level, they participate in the commercial exchanges that imports and exports via conform the mexican commercial balance.

This legal summary requires the new customs regulation of the law (DO June 6th 1996) and with the Industrial Development and foreign commerce, plan it was known on May 30th 1996.

The analysis registers since our mexican constitution, until the international treaties that Mexico has signed, locating foreign commerce operations, in the normative universe that all specialist should know in order to understand the type of effective commercial policy in our country.

la globalización mundial, imponiendo y sometiendo a una supuesta economía desregulada, a gobiernos y países alienados ideológicamente a tales designios.

Si bien las tendencias a la globalización responden a impactos tecnológicos y avances en telecomunicaciones e informática, las formas de inserción en dicho proceso, son competencia de decisiones nacionales, lógicamente amparadas en regímenes políticos democráticos y no efecto reflejo de los poderes que controlan la economía mundial.<sup>1</sup>

Consecuencia de las dos globalizaciones vigentes —la refleja (impuesta y la negociada) pactada— Argentina y México, ejemplos de la primera, y Corea del Sur y Chile como ejemplos de la segunda, el co-

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y panelista por México ante el TLC.

<sup>1</sup> Robert B. Reich, *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*. Buenos Aires, Vergara, 1993, p. 13.

mercio internacional contemporáneo asiste a cambios significativos.

En efecto, de los intercambios de mercancías y productos, propios de las teorías clásicas de las ventajas comparativas, se ha mudado a intercambios de servicios, es decir, intangibles que impactados por la llamada revolución del conocimiento absorben y dominan mercados, empleos e ingresos.

Son los generadores de las ventajas competitivas que privan en los mercados regionales y zonales de la economía internacional de nuestros días.<sup>2</sup>

Es decir, los nuevos "objetos" de intercambio entre empresas, países y regiones son las mercancías y servicios, a los cuales se suman rubros tan importantes como inversiones y propiedad intelectual, configurando una suerte de economía simbólica de vocación mundial, lejos de las regulaciones jurídico-administrativas de corte estatal o nacional.<sup>3</sup>

Otros cambios presentes en el comercio internacional contemporáneo se refieren a los sujetos u operadores de las relaciones mercantiles entre países. Los Estados nacionales que fijaban los parámetros regulatorios para el comportamiento de los agentes económicos, ceden soberanía y potestad a poderes regionales-zonales e incluso a organismos privados de comerciantes, los que fijan y asumen jurisdicciones, diseñando incluso mecanismos alternos de solución de controversias y fomentando fórmulas de arbitraje comercial y/o sistemas privados de conciliación y arreglos.<sup>4</sup>

Por otra parte, es evidente que en materia de escenarios internacionales, el comercio mundial asiste a una premisa dialéctica que corrobora la hegemonía de los dos actores que emergen a partir de la década de los noventa antes mencionados. Por una parte, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio y la propia OCDE, postulan una suerte de multilateralismo a niveles planetarios, mientras, las empresas transnacionales impulsan paralelamente procesos de regionalización que plasman, en un mercado internacional tripartito que tienen en Japón (Cuenca del Pacífico) Alemania (Unión Europea) y Estados Unidos (Tratado de

Libre Comercio de América del Norte y Área de Libre Comercio de las Américas) sus signos evidentes.

Esto es, por una parte se fomentan políticas y regulaciones de carácter multilateral, mientras que por la otra, se crean bloques regionales que sólo reproducen esquemas de dominación geoeconómica bajo control de empresas y corporaciones transnacionales, que reparten así su predominio en materia de inversiones y propiedad intelectual, evitando que la competencia se dé en un mercado realmente abierto y sin cautelas y proteccionismos.<sup>5</sup>

En este contexto México, desde 1986 se ha insertado en la economía internacional contemporánea y todos los fenómenos y procesos vigentes en el comercio internacional han influido en su política comercial y más precisamente, en sus instrumentos regulatorios jurídico-administrativos, tema al cual están destinadas estas reflexiones provisionales.

En efecto, en una primera parte describiremos las principales fuentes jurídicas internas, que disciplinan el manejo de nuestro comercio exterior, cuerpos normativos que cada vez responden a principios y disciplinas globales e internacionales.

En la segunda parte, analizaremos sucintamente los principales tratados internacionales que obligan a gobernantes y gobernados a cumplir en función de una economía de mercado abierta, pese a las limitantes que la Carta Constitucional señala en función de una economía social y mixta formalmente vigente.

La tercera parte está orientada a describir los principios básicos del TLC de América del Norte enumerando los otros tratados que el país ha suscrito con países de América Latina.<sup>6</sup>

## I. Las fuentes jurídicas internas

Llamamos fuentes jurídicas internas, al conjunto de disposiciones jurídicas que regulan en el territorio nacional los intercambios de bienes y servicios entre México y los mercados zonales y mundiales.

En este contexto, y con las limitaciones que el modelo neoliberal vigente le ha asignado a la *Constitución General de la República*, destaca el artículo 131 que a la letra dice:

<sup>2</sup> Porter, Michael, *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Vergara, 1993, p. 118.

<sup>3</sup> Kaplan, Marcos, *Revolución tecnológica, Estado y derecho*, t. II, México, UNAM-Pemex, 1993.

<sup>4</sup> Witker, Jorge, *La resolución de controversias comerciales en América del Norte*, México, UNAM, 1993.

<sup>5</sup> Calva, José Luis, *El modelo neoliberal mexicano*, México, Fontamara, 1993.

<sup>6</sup> Witker, Jorge y otros, *El régimen jurídico de comercio exterior de México*, Mac Graw Hill, México, 1996.

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

De este precepto fundamental deriva la Ley de Comercio Exterior publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de julio de 1993, misma que tiene su reglamento y que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1993.

*a) La Ley de Comercio Exterior (DO 27 jul. 1993).*

En un contexto de apertura económica, los mercados internacionales constituyen un escenario estratégico para la política industrial y en dicho entorno se expide esta ley que tiene por objeto regular las facultades que el art. 131 de la *Constitución*, entrega al Ejecutivo Federal quien actúa mediante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Esta ley además de darle estado legal a la Comisión de Comercio Exterior y a la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones, incorpora los principales compromisos que el país adquirió al suscribir el capítulo XIX del TLC de América del Norte. Especial atención se otorga a las prácticas desleales de comercio internacional (*dumping* y subvenciones) y a la utilización de salvaguardas para, en determinadas circunstancias,

restringir importaciones perjudiciales para los productores nacionales.

Esta ley es complementada con el reglamento (DO 31 dic. 1993) y por los códigos de la OMC en materia de *dumping*, subvenciones y salvaguardas que a partir del 1º de enero de 1995 forman parte del derecho económico interno. También inciden en su aplicación los capítulos VIII y XIX del TLC de América del Norte, cuando se trata de operaciones mercantiles con empresas canadienses y estadounidenses.

*b) La Ley Aduanera.*

Con fecha 15 de diciembre de 1995, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley Aduanera que debe entrar en vigor el 1º de abril del presente año y que junto a las dos nuevas leyes tarifarias de importación y exportación, confirman actualizaciones y adecuaciones a nuestro comercio exterior de cara al fin del milenio.

Los objetivos fundamentales de esta nueva Ley Aduanera son:

*a) Proporcionar seguridad jurídica.* Lo cual se materializa al evitar dispersión de la normatividad aduanera en diversos ordenamientos jurídicos.

*b) Promover la inversión y las exportaciones.* Este objetivo se consigue al pretender consolidar a las aduanas como un instrumento que facilite las exportaciones así como la importación de insumos y bienes de capital necesarios para la realización de inversiones productivas.

*c) Cumplir con compromisos internacionales.* Lo que se obtiene al incorporar normas que sean consistentes con los tratados comerciales internacionales suscritos por México, básicamente el GATT (hoy OMC), y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Entre las características principales de este nuevo cuerpo normativo podemos citar:

*a) Incorpora en texto legal diversas reglas emanadas de la resolución que establece reglas fiscales de carácter general relacionadas con el Comercio Exterior.*

*b) Confirma y reordena una serie de disposiciones que ya se habían incorporado en ley a través de reformas recientes.*

*c) Prevé nuevas reglas derivadas de la práctica aduanera.*

*d) Evade el tratamiento de diversos problemas jurídicos en la materia, como por ejemplo, aspectos relacionados con valoración aduanera, cuotas compensatorias y depósito fiscal.*

Entre los aspectos generales que contempla esta ley destacan:

Se define en forma expresa lo que se entiende por autoridades aduaneras, las que serán aquellas que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás disposiciones aplicables, tienen competencia para ejercer las facultades que la ley establece.

Se prevé que las copias o reproducciones de documentos que deriven de microfilme, disco óptico o de cualquier otro medio que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrán el mismo valor probatorio que los originales, siempre que para su microfilmación o grabación se cumpla con requisitos que establezca el reglamento.

Se establece el concepto de recinto fiscal y recinto fiscalizado; se entiende por el primero aquel lugar en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas. Por recinto fiscalizado se entiende el inmueble en que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías una vez obtenida la autorización correspondiente, la cual se otorgará sobre inmuebles que colinden o se encuentren dentro de los recintos fiscales.

Respecto al depósito ante la aduana y despacho de mercancías:

Se disminuye de 15 a tres días el plazo en que se causa abandono a favor del fisco federal por mercancías en depósito ante la aduana de artículos perecederos o de fácil descomposición y de animales vivos, así como de mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas o corrosivas.

Se crea un nuevo documento que es necesario presentar en operaciones de importación y que es el certificado de peso o volumen expedido por empresa certificadora autorizada, tratándose del despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo.

Se crea legalmente la figura del pedimento consolidado que será usado por exportadores que pretendan incluir en un solo pedimento diversas operaciones, así como por empresas maquiladoras y empresas PITEX para sus importaciones.

En cuanto a clasificación arancelaria se presentan dos cambios significativos.

— Se permite a los importadores, exportadores, cámaras, asociaciones y agentes o apoderados adua-

nales, previa a la operación de comercio exterior que se pretenda realizar, formular consulta ante las autoridades aduaneras, sobre la clasificación arancelaria de las mercancías, cuando consideren que se puede clasificar en más de una fracción arancelaria. Para formular consulta se efectuará el pago de contribuciones de conformidad con la fracción arancelaria cuya tasa sea la más alta de entre las posibles alternativas (anteriormente se garantizaba la diferencia).

— Se crea el Consejo de Clasificación Arancelaria (integrado por peritos que propongan las cámaras, asociaciones e instituciones académicas) que servirá de apoyo a través de dictámenes técnicos que emitan para que las autoridades expidan las resoluciones respectivas, que servirán de base para los criterios de clasificación arancelaria que serán publicados en el *Diario Oficial*.

#### *En materia de obligaciones fiscales*

En adición a las obligaciones legales para los importadores ya previstas con anterioridad, se incorpora en ley la de estar inscritos en el padrón de importadores a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para lo cual deberán encontrarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y acreditar ante las autoridades aduaneras que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.

Cabe señalar que esta obligación estuvo vigente más de tres años de acuerdo a una circular emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que por cierto nunca se publicó en el *Diario Oficial*.

La base gravable, esto es, la valoración aduanera de las mercancías, la ley incorpora el valor reconstruido contemplado en el Código de valoración del GATT-OMC, homologando todo el procedimiento y salvando discrecionalidades que antes apartaban a México de sus obligaciones internacionales en la materia.

Asimismo, y como excepción al sistema de elección de métodos alternativos de valoración que se seguía en el pasado, ahora es factible optar por el método de valor reconstruido antes de agotar la posibilidad de utilizar el método de valor de precio unitario de venta de las mercancías.

Respecto a la determinación y pago de impuestos en la materia hay cambios importantes.

— Se agrega ahora en el caso de mercancías que vayan a ser destinadas al régimen de depósito fiscal,

la posibilidad de pagar los impuestos antes de que las mismas lleguen a México con el objeto de que las cuotas, bases gravables, tipos de cambio, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias sean las que rijan en la fecha de pago.

— El mecanismo de cuenta aduanera presenta los siguientes ajustes:

a) Los contribuyentes que utilicen este mecanismo, ahora sólo tendrán que conservar en contabilidad la información y documentación sobre mercancías que exporten, la proporción que representen de las importadas bajo este esquema, las mermas y desperdicios que no puedan ser retornados y las mercancías destinadas al mercado nacional; anteriormente esta información se presentaba a las autoridades en forma semestral.

b) Los bancos o casas de bolsas autorizados para operar cuentas aduaneras tendrán una nueva obligación que consiste en presentar declaración semestral ante la autoridad en la que manifiesten el nombre y Registro Federal de Contribuyentes de los usuarios de las cuentas, así como las cantidades transferidas al importador y a la Tesorería de la Federación.

c) El Impuesto al Valor Agregado ahora será pagado mediante depósitos en cuenta aduanera, cuando el importador elija esta opción, por bienes de activo fijo; anteriormente sólo aplicaba este pago para importaciones de materias primas, bajo el citado esquema.

Por otra parte, se establecen algunos cambios en materia de rectificación de pedimentos, de entre los que destaca el que prevé que una vez activado el mecanismo de selección aleatoria, se podrá efectuar la rectificación respectiva hasta en dos ocasiones, cuando la misma origine un saldo a favor; sin embargo, para rectificaciones que originen saldos en contra, la rectificación se efectuará el número de veces que sea necesario.

Dentro del mismo tema, se consigna ahora para las maquiladoras y las empresas PITEX la posibilidad de rectificar los datos contenidos en el pedimento respectivo para aumentar el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía, dentro de los 10 días siguientes a que se realice el despacho.

*Los regímenes aduaneros también sufren modificaciones puntuales*

Se elimina el régimen de marinas turísticas y cam-

pamentos de casas rodantes para incluir el tratamiento respectivo en un transitorio, asimilando dichas figuras a importación temporal de mercancías que retornan al extranjero en el mismo estado.

En el caso de importaciones de vehículos internados por turistas, inmigrantes así como para transporte de mercancías, no se requerirá presentación de pedimento ni servicios de agente aduanal, aunque si deberá presentarse forma oficial aprobada por la autoridad.

Se manifiestan en ley, los plazos aplicables al régimen aduanero de exportación temporal para retornar a México en el mismo estado con la consecuente seguridad jurídica para el contribuyente.

La constancia de exportación que fue creada por los decretos que recientemente actualizaron el funcionamiento de los programas de fomento a las exportaciones, es formalizada legalmente.

En un reconocimiento tácito de la inestabilidad financiera del país, se reincorpora la opción para el contribuyente que utilice el régimen de depósito fiscal de actualizar las contribuciones correspondientes conforme al artículo 17-A del Código Fiscal o conforme a la variación cambiaria del peso frente al dólar estadounidense.

Se clarifica y flexibiliza el régimen aduanero de tránsito de mercancías al reordenar los requisitos para ejercerlo y al eliminar el padrón de tránsitos que anteriormente aplicaba a importadores y exportadores, subsistiendo únicamente el registro para las empresas transportistas.

Franja y región fronteriza, nuevas atribuciones, agentes y apoderados aduanales, pedimentos consolidados, infracciones y sanciones y recurso administrativo, completan el marco de los aspectos básicos de este nuevo ordenamiento aduanero que viene a derogar a la ley de 1982.

Entre estos temas destaca el cambio en materia de recurso administrativo.

En este punto existe una modificación de trascendencia en virtud de que ahora por disposición legal, la interposición del recurso de revocación por parte del contribuyente será optativa antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, a diferencia de lo que ocurría anteriormente en el sentido de que se obligaba al interesado a agotar dicho recurso antes de soli-

citar la actuación del Tribunal mencionado; si bien es cierto, este aspecto ya se había contemplado en jurisprudencia, el hecho de que esté incorporado ahora en ley genera seguridad jurídica para el particular.

c) *Ley del Impuesto General de Importación y Exportación*.

Estas leyes conocidas como tarifas tienen por objeto clasificar las mercancías y determinar el respectivo impuesto al comercio exterior.

d) *Ley Federal sobre Metrología y Normalización* (DO 10. de julio de 1992).

Una de las razones de la existencia de este cuerpo legal es adecuar la legislación nacional a las reglas del comercio mundial en lo que se refiere a sistemas de medición y de normalización, principalmente ahora que México se ha incorporado al sistema Multilateral de Comercio.

De acuerdo a esto, resulta necesario que los productos nacionales que concurren a los mercados internacionales cumplan determinadas especificaciones técnicas, por lo que en algunos casos estos deben cumplir obligatoriamente con la norma oficial mexicana; esta norma también se aplica a sus similares de importación. Los objetivos básicos de esta ley en cuanto a aspectos de comercio exterior consisten en establecer los requisitos para la fabricación e importación de instrumentos para medir y patrones de medida, así como para fomentar la observancia de las normas oficiales mexicanas aplicables a productos de importación.

El objetivo básico de una norma oficial mexicana es establecer las características y especificaciones que deban reunir los productos, materias primas y procesos cuando puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal o vegetal, el ambiente o para la preservación de recursos naturales.

De este modo, cuando un producto o servicio deba cumplir una determinada norma oficial mexicana, sus similares a importarse también deberán cumplir las especificaciones establecidas en dicha norma.

Para tal efecto, antes de su internación al país, se deberá contar con el certificado o autorización de la dependencia competente para regular el producto o servicio correspondiente, o de órganos reguladores extranjeros que hayan sido oficialmente reconocidos o de organismos de certificación acreditados.

En relación con lo anterior, vale la pena comentar que la Ley de Comercio Exterior establece que en

todo caso la importación, circulación o tránsito de mercancías, estarán sujetos a las normas oficiales mexicanas de conformidad con la ley de la materia; no podrán establecerse disposiciones de normalización a tales actividades diferentes a las normas oficiales mexicanas.

Asimismo, las mercancías que están sujetas a normas oficiales mexicanas se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa respectiva.

e) *Ley General de Salud* (DO 7 de febrero de 1984).

La vinculación que esta ley tiene con el comercio internacional, se da fundamentalmente en lo que concierne a la regulación sanitaria del proceso de importación y exportación de alimentos, bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, medicamentos, estupefacientes y sustancias tóxicas que constituyen riesgos para la salud, así como las materias primas que intervienen en su elaboración.

f) *Ley Federal de Sanidad Vegetal* (DO 5 de enero 1994).

Esta disposición tiene por objeto promover y vigilar la observancia de las disposiciones fitosanitarias; por lo que se refiere a su vinculación con el comercio exterior cabe comentar que de acuerdo a este ordenamiento la importación de vegetales, productos o subproductos, agentes patogénicos y cualquier tipo de insumos, materiales y equipos, queda sujeta a control mediante la expedición del certificado fitosanitario respectivo.

Para la obtención de dicho certificado, la autoridad expedirá las normas oficiales que establezcan las características y especificaciones fitosanitarias a que se sujetará tal importación.

Asimismo, quienes pretendan exportar vegetales, productos o subproductos que impliquen un riesgo fitosanitario, deberán comprobar el cumplimiento de la norma oficial aplicable para solicitar el certificado fitosanitario respectivo.

g) *Ley Federal de Sanidad Animal* (DO 18 de junio de 1993).

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural deberá expedir las normas oficiales en las que establezca los casos en que la movilización e importación de animales, sus productos y subproductos requieren de certificado zoosanitario en razón del riesgo que impliquen; las normas señaladas serán emitidas en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Además de lo anterior, la autoridad expedirá a petición de la parte interesada certificados zoonosanitarios para la exportación de animales, sus productos y subproductos.

h) *Ley de Derechos* (DO 26 de diciembre de 1990).

Un aspecto importante que debe tomarse en cuenta al realizar una operación de comercio exterior es el pago de los derechos correspondientes, los que se encuentran consignados en la Ley Federal de Derechos.

De acuerdo a este ordenamiento, se pagará el derecho de trámite aduanero (DTA), por las operaciones aduaneras que se efectúen utilizando un pedimento en los términos de la ley de la materia, conforme a las siguientes tasas o cuotas:

Del 8 al millar sobre el valor que tengan los bienes para los efectos del impuesto general de importación, en los casos diferentes a los que a continuación se señalan.

Del 1.76 al millar sobre el valor que tengan los bienes tratándose de la importación temporal de bienes de activo fijo que efectúen las maquiladoras o las empresas que cuenten con programa PITEX autorizado por la SECOFI y la SHCP.

De \$41.00 tratándose de importaciones temporales de bienes destinados a la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o PITEX, así como en los retornos respectivos.

De \$41.00 tratándose de importaciones temporales de diferentes bienes y de acuerdo a los plazos estipulados por la ley de la materia.

De \$41.00 en operaciones de exportación.

Cabe mencionar que en las operaciones de depósito fiscal y en el tránsito de mercancías, el derecho citado se pagará al presentarse el pedimento definitivo y en su caso, pagarse el impuesto general de importación.

Cuando por la operación aduanera no se tenga que pagar el impuesto de importación, el derecho se determinará sobre el valor en aduanas de las mercancías.

El pago del derecho se efectuará conjuntamente con el impuesto general de importación.

Además de lo anterior se debe pagar el derecho de trámite aduanero adicional en las operaciones aduaneras en las que se está obligado al pago del impuesto general de importación, siempre que dicho pago se efectúe después de determinado número de vehículos a través de una fórmula aplicable a cada agente aduanal.

i) *Ley de Inversión Extranjera*.

La nueva Ley de Inversión Extranjera, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1993, persigue complementar la actividad del comercio internacional a través de la flexibilización en las políticas de control y aceptación de la inversión extranjera productiva en las empresas mexicanas, con el ánimo de incrementar el intercambio comercial en el exterior.

Esta ley tiene por objeto determinar las reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional, para lo cual establece las funciones específicas reservadas de manera exclusiva al Estado, entre las que destacan el petróleo, la electricidad, telégrafos y correos.

Asimismo, establece que el transporte terrestre y los servicios de radiodifusión están reservados a mexicanos, mientras que determina porcentajes máximos de participación de inversión extranjera en empresas tales como transporte aéreo, bancos, televisión por cable y algunas otras.

Se mantiene la participación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que es un órgano intersecretarial facultado para dictar los lineamientos de política en este tipo de inversión, así como para resolver la procedencia de la participación de la inversión extranjera en actividades como regulación específica.

Asimismo, persiste la obligación de recabar permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución de empresas, así como de solicitar una inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras cuando las sociedades tengan participación de inversión extranjera en su capital social.

Un aspecto que destaca de la legislación que se comenta es la eliminación de los requisitos de desempeño que anteriormente se imponían a los inversionistas extranjeros (es decir, creación de empleos, generación de divisas, etc.) lo cual es consistente con las disposiciones del GATT y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

j) *Ley del IVA* (DO 29 de diciembre de 1978).

En principio, es la Ley del Impuesto al Valor Agregado la que contiene diversas disposiciones relevantes en esta materia, las que se comentan en seguida.

Están obligadas al pago del IVA las personas físicas y las morales que importen bienes o servicios, el cual se calcula aplicando la tasa del 15 por ciento. Cabe mencionar que tratándose de la importación a

la región fronteriza, la tasa aplicable será del 10 por ciento, siempre que los bienes y servicios sean enajenados o prestados en tal región.

Se considera importación de bienes o de servicios:

- La introducción al país de bienes.
- La adquisición por personas residentes en el país de bienes intangibles enajenados por personas no residentes en él.

- El uso o goce temporal, en el territorio nacional, de bienes intangibles proporcionados por personas no residentes en el país.

- El uso o goce temporal, en el territorio nacional, de bienes tangibles cuya entrega material se hubiera efectuado en el extranjero.

- El aprovechamiento, en el territorio nacional, de servicios tales como seguros, fianzamientos, asistencia técnica y otros, cuando se presten por no residentes en el país.

Asimismo, para calcular el IVA, tratándose de importación de bienes tangibles, se considera el valor que se utilice para los fines del impuesto general de importación, adicionado con el monto de este último gravamen y de los demás que se tengan que pagar con motivo de la importación (IESPYS, por ejemplo). El pago por este concepto tendrá el carácter de provisional y se hará conjuntamente con el del impuesto general de importación; cuando se trate de bienes por lo que no se esté obligado al pago del impuesto de importación, se pagará el IVA mediante declaración presentada ante la aduana correspondiente.

También cabe mencionar que están exentos del pago del IVA las importaciones que no lleguen a consumarse, sean temporales y se destinen a transformación, elaboración o reparación, tengan el carácter de retorno de bienes exportados temporalmente o sean objetos de tránsito o transbordo.

De igual manera, están exentas las importaciones de equipajes y menajes de casa, así como las de bienes cuya enajenación en el país y las de servicios por cuya prestación en el territorio nacional, no den lugar al pago del IVA.

Por otra parte, es conveniente apuntar que las empresas residentes en el país calcularán el IVA aplicando la tasa del cero por ciento al valor de la enajenación de bienes o prestación de servicios, cuando unos u otros se exporten.

Se considera exportación de bienes o servicios:

- La que tenga el carácter de definitiva, en términos de la legislación aduanera.

- La enajenación de bienes intangibles realizada por una persona residente en el país a otra que resida en el extranjero.

- El uso o goce temporal, en el extranjero, de bienes intangibles proporcionados por personas residentes en el país.

- El aprovechamiento, en el extranjero, de servicios prestados por residentes en el país por concepto de asistencia técnica, operaciones de maquila, publicidad y comisiones, entre otros.

- La transportación internacional de bienes prestada por residentes en el país.

*k) Ley del IESPYS (DO de 30 de diciembre de 1980).*

Otro ordenamiento importante dentro de este capítulo es la Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios.

En esta ley, se indica que en la importación de las siguientes mercancías se causará el impuesto especial que ahí se menciona.

- Cerveza, 20.5 por ciento (a partir de 1996, 19 por ciento).

- Bebidas alcohólicas, tienen diferentes tasas en función de su graduación alcohólica que van del 21.5% al 60 por ciento.

- Cigarros, 85 por ciento.

Para calcular ese impuesto, se considerará el valor que se utilice para los fines del impuesto general de importación adicionado con el monto de este último impuesto y de los demás que se tengan que pagar con motivo de la importación con excepción del IVA.

Cabe mencionar que en la exportación definitiva de los bienes que se realicen así como en la enajenación por residentes en el país a empresas de comercio exterior, se aplicará tasa del cero por ciento de este impuesto.

*l) Código Fiscal de la Federación (DO de 31 de diciembre de 1981).*

Dentro de este ordenamiento existen algunas disposiciones que es importante citar; en primer término, y en relación con los comprobantes fiscales que es necesario expedir cuando se enajenan bienes, debe decirse que estos tienen que cumplir, además de los requisitos fiscales básicos, con el dato relativo al número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación (lo cual es consistente con el Reglamento de la Ley Aduanera).

Por otra parte, las mercancías en transporte por el

territorio nacional deberán acompañarse con pedimento de importación, nota de remisión y carta de porte correspondiente.

Existe otra disposición que indica que el monto de las contribuciones se debe actualizar por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplica el factor de actualización correspondiente relacionado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Este esquema se utiliza, por ejemplo, para el cálculo de multas por infracciones en materia aduanera y para cambios de régimen de importación temporal a importación definitiva.

*m) Ley del Impuesto sobre la Renta* (DO de 30 de diciembre de 1980).

En materia de comercio exterior, destaca en esta ley la disposición que establece que para hacer deducible fiscalmente una adquisición de bienes de importación deberá comprobarse que se cumplieron con los requisitos legales para su importación; asimismo, el importe de dichas adquisiciones no podrá ser superior al valor en aduanas del bien de que se trate.

Por otro lado, cuando se trate de operaciones de importación o exportación, la Secretaría de Hacienda podrá determinar presuntivamente el precio en que los contribuyentes adquieran o enajenen bienes.

## II. Fuentes jurídicas internacionales

Las fuentes jurídicas internacionales son el conjunto de acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales que regulan directa o indirectamente la política comercial nacional y que han sido suscritos por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado.

### *a) De los Tratados Multilaterales.*

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial son tratados que México suscribió, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1945.

Por el Tratado de Montevideo de 1980, México se adhiere a la Asociación Latinoamericana de Integración y que tiene por finalidad establecer mecanismos comerciales preferentes en función de un mercado común latinoamericano.

El instrumento formal de adhesión se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de marzo de 1981.

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA),

creado en 1975 con el propósito de desarrollar proyectos de empresas regionales conjunta, a nivel latinoamericano, a defender el mercado y los precios de las materias primas, es otro organismo que México suscribe y cuyo decreto de formalización se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de abril de 1975.

El Convenio Constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos negociado en la Conferencia del Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD) es otro instrumento multilateral que persigue establecer mecanismos de defensa de los productos básicos como cacao, cobre, plata, azúcar, etcétera, propiciando precios internacionales equitativos y remuneradores para los países en vías de desarrollo. México se adhiere a este convenio por decreto de fecha 3 de marzo de 1982.

### *b) El Acuerdo General de Aranceles, Comercio (GATT).*

Como Acuerdo Multilateral de Cooperación Comercial, el GATT constituye un código de principios que deben ser observados por sus miembros. En efecto, sus fundamentos son: la cláusula de la nación más favorecida, la reciprocidad, la no discriminación, la igualdad formal de todos los Estados y, finalmente, las tarifas o aranceles como únicos reguladores de los intercambios comerciales entre sus miembros. A reserva de analizar después brevemente cada uno de ellos, hay autores que sostienen que los principios básicos del acuerdo se agrupan sólo en tres grandes vertientes: *a)* desarrollo del comercio internacional mediante negociaciones comerciales generales, reducción y estabilización de barreras arancelarias, prohibición del uso de restricciones cuantitativas, subvenciones, etcétera; *b)* adopción del principio del "tratamiento nacional" para los productos extranjeros, y *c)* aplicación incondicional del principio de la nación más favorecida.

Para explicar estos principios recurriremos al esquema de Flory, quien sostiene que lo esencial en el GATT es el principio de no discriminación comercial entre sus miembros, que se materializa en la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida y la cláusula de tratamiento nacional a todos los productos de cualquier origen que circulen en el territorio de las partes contratantes.

#### *a) Cláusula de la nación más favorecida.*

Supone que toda concesión tarifaria o privilegio mercantil que un país otorgue a otro miembro del acuerdo, sobre productos o líneas de productos ori-

ginarios, se hace extensiva *ipso facto* al resto de la comunidad del GATT sin necesidad de negociación posterior. Es decir, en esta cláusula está la base de multilateralidad del acuerdo, con lo cual se limitan los pactos bilaterales que discriminan productos y países.

b) La reciprocidad.

Implica que cada concesión o beneficio que algún miembro logra en el esquema comercial del acuerdo debe ser compensado de alguna forma por el país beneficiario. Nada es gratuito o unilateral. Todo es repartido entre los miembros de tal forma que no existen ni vencedores ni vencidos en el seno del GATT.

c) La no discriminación.

No hay posibilidad teórica de dividir a países entre amigos o enemigos. Nadie puede utilizar represalias o castigos comerciales por razones raciales, políticas o religiosas. Todos los miembros son regidos por un mismo parámetro comercial, sea cual fuere su sistema de economía o de gobierno.

d) La igualdad de los Estados.

El acuerdo supone que los noventa miembros tienen el mismo *status* al margen de su poderío económico y comercial, de tal suerte, que sus derechos y obligaciones deben ser ejecutados *erga omnes*. A diferencia del Fondo Monetario Internacional, el GATT es más democrático, pues sigue en parte la premisa de un país un voto. Claro está que esta igualdad formal encuentra en la práctica comercial su contraste, pues no es lo mismo intercambiar manufacturas o maquinaria pesada que comerciar materias primas o básicos. Por otra parte, el mecanismo del principal proveedor en el esquema del GATT generalmente se concentra en países industrializados.

e) Aranceles y tarifas.

Los impuestos a la importación son en principio los únicos protectores de las industrias nacionales de los países del acuerdo, mismos que una vez consolidados por los miembros deben negociarse y reducirse en forma gradual y paulatina, declinando los gobiernos de intervenir vía restricciones cuantitativas en los intercambios mercantiles. Excepcionalmente se admite la existencia de restricciones temporales por razones claramente consagradas en el articulado del GATT, con ello se busca proteger a los consumidores finales y fomentar la eficiencia productiva, de tal forma que subsistan en el mercado ampliado de los miembros aquellas empresas realmente eficientes y competitivas.

f) La cláusula de tratamiento nacional.

La ampliación de los mercados regulados sólo vía aranceles aduaneros implica que las mercancías deban circular libremente por los territorios de las partes contratantes sin discriminación de origen o procedencia. Esto es, una vez que la mercancía ha pagado sus respectivos impuestos en la aduana, dicho producto es reputado como de origen nacional, no pudiendo ser objeto de impuestos o cargas especiales. Dicho principio, lógicamente, pugna con los conocidos programas de integración industrial que los países en vías de desarrollo diseñan para obligar a las empresas, generalmente transnacionales, a consumir e incorporar insumos y materias primas de origen nacional. Esta cláusula es una expresión de la no discriminación señalada como esencia de la cláusula de la nación más favorecida.

Ahora bien, dichos principios constituyen parámetros que deben alcanzarse, pues la práctica del GATT nos demuestra una variedad de interpretaciones, excepciones y contraexcepciones de cada principio al grado de que, según algunos autores, existen noventa y tantos GATTs, pues cada país asimila, aplica y observa dichos postulados de acuerdo con su propia óptica de la política comercial en turno. Más que un cuadro rígido de derechos y obligaciones tajantes, el GATT es un foro de negociación, un marco normativo, cuadro que orienta las políticas comerciales de sus miembros y, finalmente, una instancia de solución de controversias y conflictos comerciales entre los miembros.

c) México y la Unión Europea.

La Comunidad Económica Europea se encuentra formada por Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido y la República Federal de Alemania. Es el segundo cliente comercial de México, el intercambio con esa región representa alrededor del 15 por ciento del comercio exterior mexicano y las inversiones de la comunidad en el país equivalen a 20 por ciento de la inversión extranjera directa.<sup>7</sup>

Las exportaciones a la CEE representaron un 15 por ciento en promedio del total nacional durante el periodo 1975-1989. Se distinguen dos fases en ese lapso: en la primera, que abarca de 1975-1984, se registró una tendencia ascendente que elevó a más

<sup>7</sup> Véase Vázquez Pando, Fernando *et al.*, *Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Themis, 1995.

de una quinta parte el peso de las ventas a la comunidad con respecto al total nacional; en la segunda, esa tendencia perdió dinamismo.

Los países de la comunidad pueden agruparse en tres categorías, según su demanda de productos mexicanos. España, Francia, el Reino Unido y la RFA absorbieron un 75 por ciento en promedio de las exportaciones durante el periodo 1975-1989. El mercado español fue el más importante, al menos en el decenio de los ochenta. El segundo grupo, integrado por Bélgica, Luxemburgo, Italia, los Países Bajos y Portugal, adquirió también en promedio poco más de una quinta parte. Dinamarca, Grecia e Irlanda, que constituyen el tercer grupo, casi no importan productos mexicanos; juntos representaron en promedio menos de un 2 por ciento del total durante los 15 años señalados.

México vende a la CEE principalmente petróleo; este producto representó durante el último decenio un 85 por ciento en promedio del valor de las exportaciones. Tal situación no es novedosa ni es lo más grave en la estructura de ventas. El problema es la tendencia de los demás bienes, pues si se elimina este producto resulta que las ventas mexicanas no hubieran crecido entre 1979 y 1984. Es cierto que las exportaciones no petroleras han ganado peso en el total durante los últimos años, pero ello se debe en gran medida al descenso en el valor de las ventas petroleras.

Una estrategia que se ha estado utilizando por parte de México es reforzar el comercio con algunos países en particular de la comunidad, España y la República Federal Alemana evidencian dicha política comercial. El primero es el principal comprador, aunque adquiere fundamentalmente petróleo.

Existen perspectivas favorables para comercializar productos petroquímicos y otros derivados de hidrocarburos.

El convenio bilateral más reciente (el Tratado General de Cooperación y Amistad), se firmó el 11 de enero de 1990 y pretende fomentar, en el plano económico, el comercio y la inversión entre ambos países. El tratado incluye 1,500 millones de dólares para financiar exportaciones hacia México y 2,500 millones destinados a inversiones.

Alemania, por su parte, es el principal proveedor de México entre los países de la comunidad y sus compras de productos mexicanos han crecido lenta pero constantemente durante los últimos 15 años. Es

además la economía más poderosa de la CEE. Para ese país el comercio con México es insignificante (en 1988 representó el 0.2 por ciento de sus exportaciones y el 0.3 por ciento de sus importaciones), pero para México es el segundo socio comercial en Europa. El mercado alemán, ya de por sí considerable, podría ampliarse aún más y adquirir dimensiones insospechadas.

España y Alemania pueden ser la puerta de entrada a la comunidad para fortalecer el comercio con la región, pero se requiere una política deliberada de fomento al intercambio de bienes y servicios que vaya más allá de la búsqueda del simple superávit comercial. Poco se avanzaría con un saldo favorable fruto de la monoexportación o de la venta de bienes con poco valor agregado.

Además del petróleo, se exportan a la CEE diversos productos en proporciones marginales: máquinas de escribir, conductores eléctricos, productos químicos, fibras sintéticas, cintas magnéticas, rodamientos, partes para tractores y otros productos primarios. A pesar de que la venta de estos productos son muy reducidas, podrían ser la plataforma que permitiera a México diversificar sus productos y sus mercados.

Cabe precisar que durante los últimos 15 años se ha ido conformando un amplio marco legal de cooperación por medio de numerosos convenios bilaterales con los países de la comunidad y de diversos tratados internacionales, además de conformarse un amplio marco institucional para el desarrollo de los intercambios con dicha comunidad.

El aspecto comercial de México, durante estos tres lustros, ha celebrado diversos acuerdos con la CEE en conjunto para la cooperación económica y productos textiles; con la Unión Económica Benelux, los Países Bajos, Italia y Grecia en materia comercial; con el Reino Unido, de cooperación económica e industrial; con España, de cooperación económica; con Dinamarca, de cooperación económica; con Portugal, en materia económica y comercial, y con Francia de cooperación económica.

A principios de 1989, los tratados bilaterales con países europeos sumaban más de 60. En el transcurso de ese año se suscribieron nuevos acuerdos, como el Convenio Marco de Cooperación Financiera, firmado el 22 de noviembre de 1989. El convenio, que forma parte del programa E.C. International Investment Partners, apoya la creación de empresas mexicano-europeas en cualquier rama industrial, comer-

cial y de servicios mediante cuatro modalidades de financiamiento: *a)* identificación de proyectos y socios potenciales; *b)* estudios de factibilidad; *c)* financiamiento de necesidades de capital y capacitación y *d)* adiestramiento de personal técnico y gerencial. La importancia del convenio Marco radica en que al promover la conversión con Europa, se generan beneficios de largo plazo por los efectos multiplicadores en la economía y por el estímulo al intercambio comercial característico de las filiales europeas en México.

Como sabemos, en 1992, la comunidad se transformó en un Mercado Único Europeo y luego en la Unión Económica que eliminó las fronteras físicas, técnicas y fiscales, proceso que sin duda impacta a todo el comercio internacional. De este fenómeno que implica una liberación del mercado interno puede desprenderse un aumento de proteccionismo externo, proteccionismo que México ya lo ha experimentado en productos como textiles y aceros.

Al respecto, Luciano Berrocal sostiene:

El acceso al Mercado Único puede hacerse más difícil. El proceso de decisión sigue siendo lento y no elimina los 12 centros de poder que constituyen los Estados miembros. Los países periféricos de la CEE pueden salir altamente afectados por el efecto de concentración de la riqueza y del poder de las regiones más avanzadas y reforzar las tendencias proteccionistas.

El proceso acelerado de integración económica puede incrementar la tendencia hacia la concentración de las corrientes comerciales en el seno de la CE, en detrimento, o al margen, de las corrientes externas. En este caso se asistiría a una concentración aún mayor de las corrientes comerciales europeas, con mayor fuerza de atracción de las economías del Mediterráneo y del este de Europa. También alguna participación en el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Con fecha 17 de abril de 1991, México y la Comunidad suscribieron un nuevo acuerdo marco que actualiza el anterior suscrito en 1975, calificado como un convenio de tercera generación pues comprende comercio, inversiones, servicios y cooperación científico-técnica.

En dicho importante acuerdo, entre otras materias, se contempla un mecanismo de consulta para agilizar el arreglo de conflictos comerciales, a fin de evitar situaciones como el impuesto *antidumping* que la comunidad aplicó al acero y fibras sintéticas mexi-

canas, por más de un año, pese a que la supuesta competencia desleal ya había terminado. (Ver anexo en que reproducimos el texto íntegro del acuerdo que comentamos).

México actualmente busca negociar un TLC con la Unión Europea, razón y fundamento de la gira del Presidente Zedillo en febrero a Europa.

#### *d) México y la Cuenca del Pacífico.*

Esta región aún no se define cabalmente. Mientras que algunos lo asocian con los países del Oriente Asiático con litoral al Océano Pacífico, otros incluyen a todos los países ribereños del mismo.

El concepto de Cuenca del Pacífico como región económica adquirió relevancia en Japón durante la década de los setenta. La idea original era crear una zona de libre comercio entre Australia, Nueva Zelanda y Japón. El empuje económico de la región del Pacífico Asiático, incluyendo a Japón, Australia y Nueva Zelanda, es impresionante: realiza importaciones anuales por cerca de 4 millones de dólares, cifra parecida a la estadounidense, y es la primera fuente de inversión directa en el mundo.

Japón es sin duda alguna el motor económico de la región, ya que el crecimiento de los países asiáticos vecinos está basado en la transferencia de recursos y de tecnología que este país lleva a cabo.

La Cuenca Oriental del Pacífico es actualmente la región más dinámica del mundo, y se caracteriza por sus elevadas tasas de crecimiento y notable desempeño exportador. Por su acumulación de excedentes comerciales, la cuenca es una de las fuentes más importantes de inversión extranjera directa.

Los países de esa zona del Pacífico registraron, en 1988, una población aproximada de 1610 millones de habitantes, lo que representó casi un tercio de la población mundial y generaron, en ese mismo año, un PIB de 4 billones de dólares, equivalente a cerca del 20 por ciento del producto mundial.

Se estableció que el comercio total de los países de la Cuenca Oriental del Pacífico fue de 1.2 billones de dólares, aproximadamente, cifra equivalente al 20.3 por ciento del comercio mundial. En este mismo año, la región obtuvo un superávit comercial cercano a los 90 000 millones de dólares.

De 1980 a 1988, las exportaciones de esos países aumentaron a una tasa promedio anual de 7.2 por ciento y sus importaciones a una de 7.8 por ciento.

Los países asiáticos de industrialización reciente, Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán, convertidos

en importantes productores y exportadores de manufacturas, han empezado a incursionar en la producción de bienes de alta tecnología, y algunos se han constituido en importantes centros financieros.

Cabe señalar que en los últimos años el Pacífico se ha transformado en una importante fuente de recursos financieros. La inversión total acumulada de Japón en el exterior superó los 210 000 millones de dólares en 1989. De esa cifra, el 41 por ciento se dirigió a Estados Unidos y Canadá, el 22 por ciento a Asia y Oceanía, y el 15 por ciento a América Latina. Del total de la inversión japonesa en el exterior, a México sólo correspondió 0.8 por ciento.

Taiwán también se ha convertido en una de las economías con mayor disponibilidad de recursos para invertir en el exterior, debido a sus enormes reservas de divisas que a finales de 1989, alcanzaron los 75 000 millones de dólares.

El comercio de México con los países de la Cuenca Oriental del Pacífico es relativamente bajo y alrededor del 38 por ciento se concentra en Japón. En el periodo enero-noviembre de 1989 el comercio total de nuestro país con esta zona registró un valor de 3 026 millones de dólares: 1 498 millones por exportaciones y 1 528 millones por importaciones. Fundamentalmente de petróleo, química básica, industrias básicas de hierro y acero, y maquinaria y equipo no eléctrico.

Actualmente, la Cuenca Oriental del Pacífico es el tercer mercado para los productos mexicanos, después de Estados Unidos y la CEE. En 1988, más del 80 por ciento del comercio con la zona se concentró en seis países: Japón, Hong Kong, Corea del Sur, Taiwán, China y Singapur. En este mismo año, el comercio total con los países del Pacífico representó el 8 por ciento del comercio de México con el mundo.

Por otra parte, la inversión extranjera procedente de esa cuenca es aún relativamente baja. Destaca Japón, con 1 335 millones de dólares, lo que representa el 5.1 por ciento del total de la inversión extranjera directa, ubicándose como el cuarto inversionista más importante en México. Los otros países de la región que han invertido en el país son Corea del Sur, con un millón de dólares, Taiwán, Hong Kong, Singapur, Australia y Nueva Zelanda, con montos poco significativos.

Convenio de comercio suscrito en 1969 con Japón, que incluye un programa de colaboración con

la Jetro y una línea de crédito de comercio exterior por 8 000 millones de yenes.

Convenio comercial firmado en 1966 y el Acuerdo de Cooperación Técnica y Científica de 1989, con la República Popular China y un convenio comercial suscrito en 1961 con Indonesia.

El crecimiento de los intercambios comerciales en la zona del Pacífico en los últimos diez años ha permitido crecer de manera notable a las economías de algunos países asiáticos y en general, ha contribuido al incremento de la riqueza de toda el área. Este hecho ha generado en la región una importante disponibilidad de capitales para ser invertidos productivamente. Japón particularmente, y en menor grado Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur, se han encontrado con excedentes de capital en busca de condiciones adecuadas para ser invertidos, sobre todo frente a la nueva composición del mercado internacional tras la devaluación del dólar que se inició en 1985.

La existencia de capitales disponibles presenta para México una oportunidad de desarrollar su economía, modernizándola y generando crecimiento y mejores niveles de bienestar para su población. Pero atraer una parte de los capitales disponibles significa competir con países que se han percatado de esta oportunidad y que están activamente buscando ser atractivos para esos capitales. Las condiciones que hacen interesante un país para la inversión extranjera son, cada día, más circunstancias creadas por las sociedades y en menor medida las proporcionadas por la naturaleza.

Un primer reto para México es precisamente el de decidir sobre la inversión extranjera para el desarrollo futuro. De ahí se desprendería la necesidad de crear esas condiciones. La posición geográfica privilegiada de México como vecino de la mayor economía del planeta, su abundante mano de obra barata y de buena calidad, y la estabilidad política y social que lo caracterizan, confieren una cierta ventaja a nuestro país para atraer capitales. Pero, aunque favorables, estas condiciones no son suficientes para ganar en la cerrada competencia en la que participan los países que buscan atraer capitales y tecnología.

A las ventajas naturales y tradicionales de México se les debe adicionar dos tipos de condiciones que hagan posible la atracción de la inversión foránea. Primero, debe procederse a la elaboración de un marco regulatorio adecuado y transparente en materia de inversión extranjera, mismo que proporcione segu-

ridad jurídica y claridad en las acciones, prioridades y objetivos gubernamentales.

En segundo lugar, la atracción de la inversión, extranjera y nacional, va a requerir de una acción rápida y decidida en el ámbito de la infraestructura física, particularmente en las áreas de redes modernas y comunicación electrónica y de transportación ferroviaria y portuaria, así como la apertura de los mercados nacionales y su integración a los mercados internacionales para eslabonar nuestros sistemas productivos y comercializadores con los sistemas internacionales.

Por último, cabe señalar que la reciente introducción política japonesa de promoción de las importaciones, ofrece amplias oportunidades para expandir las exportaciones de México y promover la inversión nipona en su suelo. En este sentido deben adecuarse acuerdos entre las dos naciones para facilitar el aprovechamiento cabal de esta política, que consiste en el otorgamiento de incentivos fiscales y financieros para los importadores japoneses, así como diversos apoyos para los exportadores a ese país.

Respecto a esta importante zona económica, México negoció con ella, básicamente a través del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, foro fundamental para insertar el esquema multilateral en el cual nuestro país ha obtenido importantes reconocimientos y derechos. México es miembro de la APEC desde 1993.

#### *e) México ante la OCDE.*

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, es un foro de consulta y coordinación intergubernamental que agrupa actualmente a los 24 países más industrializados, cuatro de los cuales accedieron después de su fundación: Japón (1964), Finlandia (1969), Austria (1971) y Nueva Zelanda (1973).

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

Fue creada en 1960, con la finalidad de expandir la economía y el empleo, promover el bienestar económico y social mediante la coordinación de las políticas de sus Estados miembros, y estimular y armonizar los esfuerzos a favor de los países en desarrollo.

Los trabajos se realizan en las dos lenguas oficiales de la organización: francés e inglés. Su sede se encuentra en París y su actual secretario, nombrado en 1984, es Jean Claude Paye, quien es asistido por tres Secretarios Generales Adjuntos y un Secretario General Suplente.

Su órgano rector es el consejo, el cual está formado por un representante de cada país miembro. Las reuniones de este órgano tienen lugar cada semana bajo la Presidencia del secretario general de la Organización. Además, el consejo se reúne anualmente a nivel ministerial con objeto de identificar las prioridades y definir las actividades futuras de la OCDE. La más reciente Reunión Ministerial se celebró a principios de junio del año pasado.

El consejo funciona por la regla del consenso y tiene como principal labor adoptar deliberaciones. Éstas pueden tomar la forma de decisiones, recomendaciones o declaraciones que, en conjunto, constituyen el marco jurídico de la organización. Los países miembros cumplen los compromisos asumidos más por un acuerdo de voluntades que por la existencia misma del vínculo que representa la aceptación de los instrumentos de la OCDE.

Los trabajos coordinados por la Secretaría de la OCDE, están organizados en los numerosos comités, grupos de expertos y grupos de trabajo. Las discusiones conceptuales que se llevan a cabo en el marco de los trabajos de la OCDE, sirven de base para realizar negociaciones en otros foros, v. g. el GATT.

Más que un foro de negociación, se trata de un foro de consulta intergubernamental en el que se intercambian ideas y experiencias relacionadas con las políticas que instrumentan los países miembros. Este intercambio aborda diversas áreas: avances tecnológicos, protección del ambiente, aspectos económicos y financieros, agricultura, educación y transporte, entre otras, la OCDE es la fuente más importante de datos comparativos sobre las economías de los países miembros. La cada vez mayor interdependencia de la economía mundial hace aún más oportunas las tareas de la OCDE.

El acercamiento de México a la OCDE se inició con la solicitud de adhesión formal de nuestro país en 1991. Su participación como observador en diversos comités y como miembro de pleno derecho en el Comité del Acero, ha sido bien recibida por los países miembros y ha merecido múltiples reconocimientos. México ingresa a la OCDE en 1994 según

Decreto del Senado publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de julio de 1994.

*f) México ante la ALADI.*

Este organismo intergubernamental es continuador de la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC) creada el 18 de febrero de 1960 por los plenipotenciarios de siete países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, quienes suscribieron el Tratado de Montevideo. Posteriormente, suscribieron el tratado Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia.

Este tratado, en general, creó una zona de libre comercio que comprende el territorio de los países contratantes; en particular, originó un sistema de interacción económica encaminada a una gradual liberación del comercio mediante la eliminación de aranceles en forma progresiva.

Concretamente, la progresiva liberación arancelaria y los instrumentos multilaterales fueron medios por los que se pretendía crear un mercado común regional. En la práctica ello no fue posible por varias razones:

a) La liberación arancelaria se cumplió sólo parcialmente y en forma demasiado selectiva.

b) Las negociaciones de "lista común" y "listas nacionales" fueron muy limitadas en virtud de la defensa industrial basada en nacionalismos proteccionistas.

c) Los intereses de ciertos sectores productivos nacionales tuvieron preeminencia sobre el interés regional, dificultando y limitando las negociaciones.

d) La influencia negativa ejercida por la desigualdad de recursos, el grado de desarrollo y la inestabilidad política.

Después de 20 años de experiencia en materia de integración, en la tercera reunión de los países miembros celebrada el 12 de agosto de 1980 en Montevideo, 11 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay) ratificaron su voluntad de alcanzar el ansiado mercado común y se sanciona la sustitución de la ALALC creándose la ALADI, para promover la expansión de la integración económica regional y el establecimiento de un mercado común latinoamericano.

*g) México y los nuevos tratados comerciales.*

Ante el poco éxito de la ALADI y al impulso del TLC de América del Norte, México ha suscrito distintos acuerdos comerciales con Chile (Acuerdo de

complementación económica de 1990) con Colombia y Venezuela (conocido como G. 3 de 1995) con Bolivia (1995) y con Costa Rica (1995) los cuales en su mayoría ratifican la disciplina y los principios establecidos en los 22 capítulos del TLC, al cual dedicaremos las siguientes reflexiones.

### III. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Este tratado, más que un tratado de libre comercio es un tratado de inversión que abarca mercancías (bienes) y servicios.

Sus 22 capítulos describen dos grandes sectores:

1. Comercio de bienes, y
2. Comercio de servicios.

Ambos sectores convergen a escenarios de resolución de controversias, que buscan en general, sustraer la aplicación de las legislaciones nacionales garantizando rapidez, objetividad y neutralidad a los operadores económicos zonales.

El preámbulo del TLCAN establece los fines perseguidos por México, Canadá y Estados Unidos, como sigue:

a) Reafirmar los lazos de amistad y cooperación entre sus naciones;

b) Contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional;

c) Crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y servicios producidos en sus territorios;

d) Reducir las distorsiones en el comercio;

e) Establecer reglas claras y de beneficio mutuo para el intercambio comercial;

f) Asegurar un marco comercial predecible para la planeación de las actividades productivas y de la inversión;

g) Desarrollar sus respectivos derechos y obligaciones derivados del GATT, así como de otros instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación internacional;

h) Fortalecer la competitividad de sus empresas en los mercados mundiales;

i) Alentar la innovación y la creatividad y fomentar el comercio de bienes y servicios que estén protegidos por derechos de propiedad intelectual;

j) Crear nuevas oportunidades de empleo, mejo-

rar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios;

k) Empezar todo lo anterior de manera congruente con la protección y conservación del ambiente;

l) Preservar su capacidad para salvaguardar el bienestar público;

m) Promover el desarrollo sostenible;

n) Reforzar la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental, y

ñ) Proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos de sus trabajadores.

En cuanto a los objetivos del tratado el artículo 102 del capítulo primero los enuncia expresamente:

a) Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios, entre los territorios de las partes;

b) Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;

c) Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes;

d) Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada una de las partes;

e) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del tratado, su administración conjunta y la solución de controversias, y

f) Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del tratado.

Puede decirse que estos objetivos son los medios por los cuales se pretende lograr los propósitos más generales enunciados en el preámbulo.

El inciso 2 del artículo expresamente prevé que:

Las partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este tratado a la luz de los objetivos establecidos en el párrafo 1o. y de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional.

Con lo anterior, el TLCAN se hace eco de la convención sobre derecho de los tratados en materia de interpretación.

Los principios del tratado que se abordan en los 22 capítulos y sus anexos son:

. Trato nacional;

. Trato de nación más favorecida, y

. Transparencia.

a) *Trato nacional.* Uno de los aspectos más sustanciales del tratado es que bienes, servicios y personas deben ser considerados como originarios de los respectivos países suscriptores del TLCAN. Así,

una mercancía canadiense debe ser considerada en territorio mexicano como originaria de México. Esto es, no es viable discriminar por razones de nacionalidad. La única excepción a este principio la encontramos en el capítulo VI del tratado, aunque los minerales radiactivos mexicanos, excluyen tajantemente la presencia de canadienses y estadounidenses en su explotación en territorio nacional.

b) *Trato de nación más favorecida.* Este principio general al GATT-OMC, significa que cualquier convenio comercial o de servicio que las partes del TLCAN efectúen bilateralmente, debe extenderse automáticamente a la otra parte.

Este principio está subordinado al artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles y Comercio que permite que grupos de países que forman una zona de libre comercio o unión aduanera, puedan temporalmente excluir a terceros países de los beneficios de la cláusula de nación más favorecida.

c) *Transparencia.* Este principio expresamente contemplado en el capítulo XVIII del tratado, obliga a los tres países a notificar toda modificación, reforma o adición que se intente efectuar a las legislaciones internas y que se relacionan con aspectos regulados por el tratado, a fin de prevenir o evitar controversias entre operadores económicos zonales.

Dicho principio se complementa con el código de conducta (art. 20009.2, inciso C), y con las reglas modelo de procedimiento (art. 2012) del propio tratado.

*Descripción sucinta del tratado.*

El TLCAN consta de un preámbulo y 22 capítulos distribuidos en ocho partes, las cuales tratan, respectivamente, de los siguientes temas:

*Primera parte.* Aspectos generales: está integrada por los capítulos I y II que se ocupan de los objetivos del tratado y de las definiciones generales.

*Segunda parte.* Comercio de bienes: está integrada por los capítulos III a VIII, que versan acerca del trato nacional y acceso de bienes al mercado (cap. III); reglas de origen (cap. IV); sector agropecuario y medida sanitarias y fitosanitarias (cap. VII) y medidas de emergencia (cap. VIII).

*Tercera parte.* Barreras técnicas al comercio: está integrada por el capítulo IX referente a las medidas relativas a la normalización.

*Cuarta parte.* Compras del sector público: está integrada por el capítulo X que se ocupa del tema enunciado.

*Quinta parte.* Inversión, servicios y asuntos relacionados: está integrada por los capítulos XI a XVI que plantean los temas de inversión (cap. XI); comercio transfronterizo de servicios (cap. XII); telecomunicaciones (cap. XIII); servicios financieros (cap. XIV); política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado (cap. XV), y entrada temporal de personas de negocios (cap. XVI).

*Sexta parte.* Propiedad intelectual: está integrada por el capítulo XVII.

*Séptima parte.* Disposiciones administrativas e institucionales: está integrada por los capítulos XVIII a XX, que presentan la publicación, notificación y administración de leyes (cap. XVIII); revisión y solución de controversias en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias (cap. XIX); y disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias (cap. XX).

*Octava parte.* Otras disposiciones: está integrada por los capítulos XXI y XXII que exponen las excepciones y las disposiciones finales, respectivamente.

El tratado cuenta, además, con diversos anexos integrados a lo largo de su capitulo, así como de notas, el anexo 401 y siete anexos numerados del I al VII que van al final del texto.

Relación entre TLCAN y leyes y normas internas  
Preámbulo y art. 102 del capítulo primero del TLCAN:

Arts. 25-28 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Capítulos III, IV y V del TLCAN - Acceso a mercados:

*Ley Aduanera, Ley de Comercio Exterior, Ley de Metrología y Normalización, etcétera.*

Capítulo VI, energéticos y petroquímicos del TLCAN:

Arts. 27-28 de la *Constitución*, más legislación reglamentaria en materia de energéticos.

Capítulo VII del TLCAN - Agricultura:

Art. 27 *Constitucional, Ley Agraria* y anexos en materia agrícola.

Capítulo VIII, medidas de emergencia del TLCAN:

*Ley de Comercio Exterior, Código de Salvaguardas de la OMC.*

Capítulo IX del TLCAN - Normalización:

*Ley de Metrología y Normalización, Código de Obstáculos Técnicos al Comercio Internacional.*

Capítulo X del TLCAN - Compras de Gobierno:

*Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Reglamento.*

Capítulo XI del TLCAN - Inversiones:

*Ley de Inversiones Extranjeras.*

Capítulo XII del TLCAN - Comercio transfronterizo de servicios:

*Ley Federal de Turismo, Ley General de Vías de Comunicación, Ley de la Marina Mercante, Ley de Caminos, Puentes y Autotransportes Federal.*

Capítulo XIII del TLCAN - Telecomunicaciones:

*Ley Federal de Telecomunicaciones.*

Capítulo XIV del TLCAN - Servicios financieros:

*Ley de Instituciones de Crédito, Ley de Control de Grupos Financieros, Ley de Sociedades Mercantiles, Ley del Banco de México.*

Capítulo XV del TLCAN - Competencia, monopolio y empresas de Estado:

*Ley Federal de Competencia Económica.*

Capítulo XVI del TLCAN - Entrada temporal de personas de negocios:

*Ley General de Población, Ley Reglamentaria del art. 5o. Constitucional, Ley Federal de Turismo.*

Capítulo XVII del TLCAN - Propiedad intelectual:

*Ley de la Propiedad Industrial y Ley Federal de Derechos de Autor.*

Capítulo XVIII del TLCAN - Publicación, notificación y administración de leyes:

*Código civil, Códigos de Procedimientos Civiles.*

Capítulo XIX del TLCAN - Revisión y solución de controversias en materia de *dumping* y subvenciones:

*Ley de Comercio Exterior, Código antidumping de la OMC y Código sobre Subvenciones de la OMC.*

Capítulo XX del TLCAN - Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias:

*Ley de procedimiento administrativo y leyes en general que contemplan recursos.*<sup>8</sup>

## Conclusiones

El Comercio Exterior de México ha experimentado cambios significativos pues ha pasado a ser el expediente único a través del cual ha fincado sus estrate-

<sup>8</sup> Respecto de análisis jurídico, véase trabajo de Adame Goddard, Fix Fierro, López Ayllón, Aguilar Álvarez, García Moreno, Arellano García, Leycegui Stinson y Key, entre los más relevantes.

gias el modelo neoliberal que por 10 años ha estado vigente.

Un balance provisional evidencia que la política comercial no ha rendido los resultados esperados y que sólo ciertos sectores del aparato productivo han podido consolidar una presencia exportadora y que el resto de las unidades productivas —especialmente medianas y pequeñas empresas— han sucumbido ante las importaciones indiscriminadas y desleales que han inundado nuestro decaído mercado interno.

Los instrumentos jurídico regulatorios inclinados a la desregulación y apertura, han actualizado técnicas y mecanismos y hoy día México tiene la legislación más avanzada y moderna, en comparación con el resto de América Latina, incluyendo la Repú-

blica de Chile, paradigma de neoglobalización pactada.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, instrumento básico del modelo aperturista en turno, al entrar a su tercer año de vigencia muestra ambivalencias y limitaciones, pues si bien las exportaciones nacionales han crecido en dicho mercado, no está claro, si ello es consecuencia de la abrupta devaluación del peso frente al dólar, o de las rebajas arancelarias graduales que establece el Tratado. Por otra parte, el unilateral manejo que EEUU está haciendo de sus obligaciones (transporte, aguacate, tomate y ejercicio profesional de ingenieros mexicanos negado en los estados fronterizos) abren una interrogante respecto al futuro de tan trascendental tratado internacional de comercio.

# La inserción de México al mercado internacional de capitales

Teresa E. Stephany Hayna de Lozanne\*

## Resumen

El presente artículo analiza la problemática de carácter financiero por la que México ha atravesado desde principios de la década de los ochenta hasta nuestros días, a partir de las transformaciones en los mercados financieros internacionales tanto en su naturaleza como en su funcionamiento y observar el debilitamiento que ha sufrido el Estado-nación frente a esos mercados.

De acuerdo a la autora, aspectos tan importantes para la política económica de un país, como la determinación de su política cambiaria o la estabilidad de su sistema financiero, parecen estar sujetos cada vez más a la disciplina del mercado.

Numerosos acontecimientos indican la complejidad y trascendencia de este fenómeno: proceso de desintermediación financiera y evolución de nuevos instrumentos (derivados), como respuesta al desplazamiento de la banca comercial por instituciones financieras no bancarias, como captadoras y canalizadoras del ahorro interno; integración de mercados de capital, dinero y divisas, cuyo impacto se magnifica para bien o para mal en caso de los mercados emergentes, entre ellos, el mercado mexicano.

A lo largo de la década de los ochenta, los países en desarrollo vieron seriamente limitado su acceso a los flujos de capital internacional como consecuencia de la crisis de la deuda que estalló en 1982, cuando México declara que es incapaz de cubrir sus obligaciones financieras con la banca internacional. Sin embargo, la explosión que experimentaron los mercados financieros de los países desarrollados, particularmente Estados Unidos y la dinámica de globalización de los mercados de divisas, dinero y capi-

\* Profesora adscrita a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la FCPYS de la UNAM. Especialista en el área de Economía Internacional.

## Abstract

This article analyzes the financial problematic through Mexico has crossed since the beginning of eighties until nowadays, since the transformations in the nature as in its operation and observe the weakening that the state nation has suffered opposite to those markets.

According to the author, such important aspects for the economic policy of a country, as the determination of a changeable policy or the stability of their financial system, they seem to be fastened more and more to the discipline of the market.

Numerous events indicate the complexity and transcendence of this phenomenon: a financial desintermediation process and the development of the new instruments, as an answer of displacement of the commercial banking by financial institutions only as captures and channeled by the national saving: the integration of capital, money, foreign currency markets, whose impact is magnified for right or wrong in case of the emergent markets among them, the mexican one.

tal, permitieron que algunos países tuvieran acceso a las corrientes de capital privado, surgiendo con ello los mercados emergentes.

En este nuevo contexto, México vuelve a jugar un papel importante en la medida en que logra atraer grandes volúmenes de capital hacia sus mercados y se convierte en la referencia obligada cuando se trata el tema de algunos mercados emergentes no asiáticos, puesto que es uno de los participantes más activos, particularmente en el área de emisión y colocación de bonos.

En 1994 la atención internacional se vuelve a centrar en el país, pero por razones menos halagüeñas. La devaluación inicial del 15 por ciento que experi-

mentó su moneda, las devaluaciones sucesivas, la salida masiva del capital de cartera y la subsecuente desestabilización de los mercados emergentes por el conocido "efecto tequila", inaugura una nueva fase de crisis económica nacional que subraya los problemas derivados de la dependencia del capital externo y la necesidad de comprender mejor el proceso de transnacionalización e interdependencia de los mercados financieros y sus efectos sobre los países en desarrollo. En este sentido, México se convierte una vez más en punto de referencia.

### La transformación de los mercados financieros internacionales

La transformación que han experimentado los mercados financieros a lo largo de la última década, promovida y facilitada por las nuevas tecnologías de la información, se caracteriza no sólo por la enorme variedad de instrumentos financieros que han surgido para enfrentar las nuevas condiciones del mercado, sino por el hecho de que, gracias al proceso de desintermediación financiera al que dio origen, se han canalizado grandes volúmenes de dinero hacia ellos.<sup>1</sup>

Tanto la naturaleza como la magnitud de los cambios experimentados han modificado el funcionamiento del sistema financiero en su conjunto, a grado tal, que aspectos tan importantes para la política económica de un país, como son la determinación de su política cambiaria o la estabilidad de su sistema financiero, parecen quedar cada vez más a merced de la disciplina del mercado, lo que ha obligado a reexaminar, entre otras cosas, lo que se refiere a las funciones e instrumentos con que cuentan la Banca Central o las autoridades monetarias para la consecución de sus políticas.

El debate en torno a qué tan mermado se encuentra el poder económico de los gobiernos *vis á vis* los mercados ha sido y continúa siendo álgido, al igual que el que surge sobre lo conveniente o deseable del creciente poder económico de los mercados financieros. Lo que no se pone en tela de juicio es que los gobiernos, tratándose de países desarrollados o en vías de desarrollo, ven debilitada su capacidad de actuar

<sup>1</sup> Cf. Bryan, L. Lowell, "Bankrupt, Restoring the Health and Profitability of Our Banking System", en *HarperBusiness*, 1991, Estados Unidos de Norteamérica, 314 pp.

de manera independiente y "soberana" en lo que se refiere a la emisión de circulante, contratación de deuda, política fiscal y control de mercados financieros nacionales, por la mayor apertura y creciente volumen de capital manejado en los mercados financieros a nivel global.<sup>2</sup>

La tendencia a la creciente institucionalización del ahorro financiero y de la cada vez más compleja gama de instrumentos con los que se cuenta, ha provocado una dinámica en el sentido de la internacionalización y la integración de los mercados de capital, dinero y divisas que plantea ventajas y problemas específicos, particularmente en el caso de los países que tienen mercados de valores incipientes, mejor conocidos como mercados emergentes.

Como señalamos, dos elementos centrales de esta dinámica de transnacionalización de los mercados de capital, son el proceso de desintermediación financiera y la evolución de nuevos instrumentos —sobre todo los derivados—, que surgieron como respuesta a las necesidades del mercado, específicamente para enfrentar los mayores niveles de riesgo que han surgido.

En términos muy generales, el proceso de desintermediación financiera se puede describir como el relativo desplazamiento de la banca comercial y otras instituciones de ahorro por instituciones financieras no bancarias como captadores y canalizadores del ahorro interno. Las causas de este fenómeno son varias y están íntimamente relacionadas con la crisis y reestructuración del sistema bancario a nivel internacional, la cual se ha dado por la conjunción de varios elementos.

Por un lado, la incapacidad de las tasas de interés bancarias de competir con las del mercado (por la regulación Q en Estados Unidos),<sup>3</sup> la esclerótica legislación bancaria que impedía la adaptación de la banca a las nuevas condiciones y las crisis sucesivas del precio de los productos agrícolas, petróleo, bie-

<sup>2</sup> Cf. "The myth of the powerless state", en *The Economist*, octubre 7-13, 1995, vol. 337, núm. 7935 pp. 15-16; "Who's in the driving seat?", en *The Economist*, a Survey of the world economy, octubre 7-13 vol. 337, núm. 7935; 38 pp.; Comité de Bretton Woods: "Bretton Woods: Looking to the future", Edit. por la Comisión de Bretton Woods, Washington D.C., julio 1994; Millman, J. Gregory, "The Vandal's Crown: How Rebel Currency Traders Overthrew the World's Central Banks", Edit. Free Press, Nueva York, 1995; Calverley, John, "The Currency Wars", en *Harvard Business Review*, marzo-abril 1995, vol. 73, núm. 2, p. 146.

<sup>3</sup> Vigente hasta 1985.

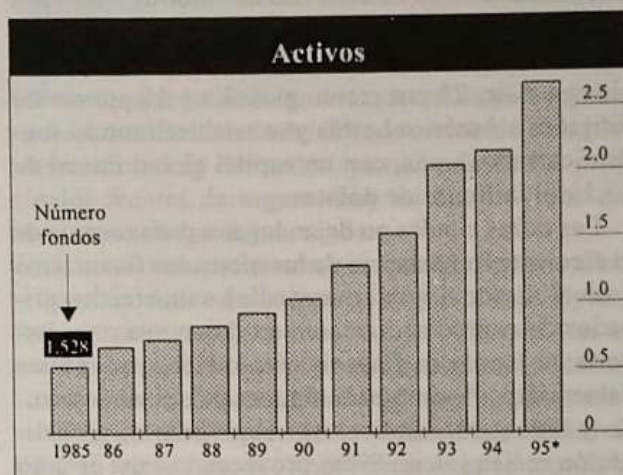
nes raíces y la deuda de los países en desarrollo terminaron por debilitar el sistema bancario tradicional. Por el otro, las instituciones financieras no bancarias empezaron a competir con él al crear y popularizar instrumentos, como los fondos de inversión, los cuales ofrecían la posibilidad de una amplia diversificación y el manejo profesional de los fondos con la aportación de pocos recursos, combinado con facilidades de acceso a las cuentas a través de tarjetas de crédito y cheques, permitiendo al pequeño y mediano ahorrador participar en el mercado bursátil, donde obtiene mayores rendimientos con niveles de riesgo, en principio, no mucho mayores o tolerables y con una liquidez también comparable a la ofrecida por el sistema bancario. El resultado ha sido una creciente capitalización de los mercados financieros y un mayor uso de mecanismos de bursatilización de activos.

El desarrollo de los fondos de inversión puede apreciarse con claridad en la gráfica 1, donde se constata el creciente volumen de los activos que administran en los Estados Unidos, el principal mercado. Se calcula que cerca del 50 por ciento del crecimiento que han experimentado proviene de dinero fresco, esto es, poco más de US \$1.2 billones de dólares, mientras que en el mismo periodo, 1985-1995, los bancos recibieron un total de US\$600 mil millones de dólares en depósitos nuevos.<sup>4</sup>

Los efectos de esta transformación no tardaron en hacerse sentir en los mercados financieros internacionales. Los inversionistas privados, los fondos de inversión, las sociedades aseguradoras y los fondos de pensión no sólo canalizan sus recursos hacia sus mercados nacionales, sino que, buscando el mayor rendimiento posible, penetran todos los mercados financieros atractivos a los que tienen acceso.

Si bien no existe una cifra precisa del volumen de los flujos de capital que se dan a nivel internacional, el McKinsey Global Institute publicó, en noviembre de 1994, un estudio<sup>5</sup> en el que calcula que el total de activos colocados en el mercado internacional de capital ascendía a US \$35 billones de dólares en 1992, el doble del PNB de los países miembros de la

Gráfica 1\*



\*Fuente: *The Economist*, octubre 21, 1995, p. 75.

OCDE, mientras que el *Wall Street Journal* fijaba la cifra en US \$47 billones hacia septiembre de 1994.

Los cambios experimentados en los mercados nacionales se ven reflejados también en el mercado internacional con el creciente volumen de recursos financieros canalizados a través de los mercados que penetran "territorios" tradicionalmente cubiertos por la banca y por la participación de un número cada vez mayor de fondos de inversión. De la deuda contratada en 1990, US \$468 mil millones provenían de créditos sindicados, esto es, banca, y US \$756 mil millones se encontraban en los mercados de acciones y valores. Para 1993 US \$555 mil millones provenían de la banca, mientras que US \$2.3 billones se canalizaron a los mercados financieros. La tendencia no se ha revertido a pesar del relativo fortalecimiento de la banca durante los últimos dos años. En el primer semestre de 1995, los países en desarrollo contrataron deuda por un valor de US \$39.3 mil millones (8 por ciento más que durante el mismo periodo en 1994) de la cual, cerca del 55 por ciento provenía de la emisión y colocación de bonos en el mercado.<sup>6</sup>

La presencia de los fondos de inversión también es mayor. Según datos proporcionados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), en 1993 existían 573 fondos de inversión dedicados a mercados emergen-

<sup>4</sup> Fuente: *The Economist*, octubre 21-27, 1995, vol. 337, núm. 7937, p. 75. Cabe señalar que el total de los depósitos en bancos y otras instituciones de ahorro es mucho mayor que el volumen de activos que manejan los fondos de inversión y que las instituciones bancarias van recuperando su posición.

<sup>5</sup> "The Global Capital Market: Supply, Demand, Pricing and Allocation", Edit. McKinsey Global Institute, noviembre 1994.

<sup>6</sup> *Financial Flows and Developing Countries*, noviembre 1995, Edit. Banco Mundial, Documento Electrónico.

tes con activos del orden de US\$81.5 mil millones, comparado con 91 fondos con un valor de US \$6 mil millones en 1988.<sup>7</sup> A lo largo de 1994 se crearon 150 nuevos fondos "internacionales", 50 por ciento dirigidos a Asia, 28 por ciento globales y 18 por ciento dirigidos a América Latina y se establecieron 59 fondos "cerrados" más, con un capital global inicial de \$7.1 mil millones de dólares.

Las cifras citadas no dejan lugar a dudas acerca de la creciente importancia de los mercados financieros a nivel nacional e internacional. Los mercados privados de capital se han convertido en una muy importante fuente de financiamiento tanto para países desarrollados<sup>8</sup> como para algunos países en desarrollo y todo parece indicar que el proceso de globalización recién inicia. Si las proyecciones del estudio Mckinsey son correctas, los mercados internacionales de capital moverán US \$83 billones de dólares para el año 2000.

Como señalamos anteriormente, el segundo elemento de transformación de los mercados financieros, tanto a nivel nacional como internacional, son los nuevos instrumentos con los que se cuentan. Estos se pueden clasificar básicamente en dos tipos: a) aquellos que cumplen la función de transferir recursos de un acreedor a un deudor; instrumentos de deuda entre los que encontramos los créditos sindicados iniciados en los setenta y todos los que han surgido desde entonces, como los bonos chatarra, los indexados, etcétera, y b) instrumentos derivados, los cuales se determinan y valoran con base en otros instrumentos financieros; se caracterizan por el hecho de que su valor se deriva de otro activo financiero que le sirve de base.

Los derivados son, por definición, instrumentos de manejo de riesgo, responden a los crecientes y cada vez más frecuentes riesgos que surgen en el mercado. Su fin no es eliminarlo totalmente, sino transformarlo y redistribuirlo dentro del sistema, por lo que no reducen el riesgo global.

Las ventajas que presentan son claras. Al utilizarlos para modificar las características de riesgo de los títulos, permite a los inversionistas aprovechar al

máximo las oportunidades existentes en el mercado para invertir, obtener créditos y cubrir posiciones. Básicamente, permiten separar y deslindar el riesgo de distintos instrumentos (de crédito, de liquidez de mercado, de precio, etc.), determinar sus componentes y el precio de cada uno y redistribuirlo entre aquellos que desean asumirlo (los que tienen mayor capacidad para gestionarlo).

Existen varios tipos de derivados y cada día parecen surgir más, pero en última instancia existen cuatro básicos: *swaps*, contratos adelantados, futuros y opciones.<sup>9</sup>

Los *swaps*, como su nombre lo indica, son instrumentos en virtud de los cuales las contrapartes acuerdan intercambiar, por ejemplo pagos, asumiendo uno las obligaciones del otro por un periodo determinado de tiempo —el que dura el contrato—. Esto es posible gracias a que cada una de las partes tiene acceso a recursos financieros en condiciones ventajosas en mercados específicos o desean intercambiar y eliminar el riesgo cambiario, de tasa de interés o cualquier otro, incorporado en algún contrato.

En realidad, de esta forma se puede intercambiar prácticamente cualquier cosa siempre y cuando se pueda acordar el valor subyacente sobre el que se va a calcular el intercambio y la fecha de vencimiento del contrato.

Por ejemplo. La primera transacción importante de este tipo se realizó en 1983 entre el Banco Mundial e IBM. En ese momento el Banco Mundial estaba otorgando créditos en francos suizos y requería contratar deuda en esa moneda para financiarlos, pero casi había agotado sus líneas de crédito y enfrentaba crecientes costos de dinero. Por su parte, IBM contratava prácticamente toda su deuda en dólares y no tenía intenciones de contratarla en otra moneda, pero Solomon Brothers, quien fue el intermediario financiero, le sugirió que podría obtener condiciones más favorables si contratava su deuda en francos suizos

<sup>9</sup> Los contratos adelantados, mejor conocidos como *forwards*, son un acuerdo para comprar o vender un activo en una fecha futura determinada a un precio determinado, se paga en su totalidad al vencimiento y son comerciadas en el mercado interbancario; los contratos a futuro son similares al anterior, pero existen cotizaciones al mercado, ajustes diarios, se efectúan (reciben) pagos intermedios en efectivo a medida que se obtienen pérdidas (ganancias) durante la vida del contrato y su compra-venta se realiza en el mercado bursátil; las opciones son contratos que otorgan al titular el *derecho* de comprar (opción de compra o *call*) o vender (opción de venta o *put*) el activo subyacente en una fecha determinada y a un precio específico si así lo desea.

<sup>7</sup> Fondo Monetario Internacional, "Private Market Financing for Developing Countries", Washington, D.C., marzo 1995, pp. 25, 69-71.

<sup>8</sup> Cf. "The Boom in IPO's: It's fueling innovation and transforming the U.S. Economy", en *Businessweek*, Edición Internacional, diciembre 18, 1995, pp. 46-52.

y la transfería al Banco Mundial, quien a su vez haría lo mismo en dólares, ya que también podría conseguir condiciones de crédito más favorables que IBM en el mercado de dólares. El resultado de esta negociación fue que ambos contrataron deuda en una moneda que no querían e intercambiaron sus obligaciones de crédito. El Banco Mundial se comprometió a pagar los intereses y el principal de la deuda de IBM en francos suizos e IBM acordó hacer lo mismo con la deuda del Banco Mundial en dólares. Así, ambos obtuvieron el crédito que requerían en la moneda que necesitaban, pero en condiciones más favorables —menores tasas de interés— que las que hubieran obtenido si contrataban directamente.

Este mecanismo abre el abanico de posibilidades para cualquier institución que sea sujeto de crédito para que contrate deuda en cualquier instrumento, por el tiempo que sea y en cualquier lugar del mundo siempre y cuando exista una contraparte. De la misma manera, el oro se puede intercambiar por petróleo porque existe el mercado de futuros para ambos, las tasas de interés fijas se pueden intercambiar por flotantes en la misma moneda o en cualquier divisa, etcétera. Sirven para saltar todo tipo de barreras que fraccionan el mercado internacional: legales, reglamentarias o geográficas y acelera la velocidad y el volumen de las transacciones financieras, lo que los convierte en uno de los instrumentos más dinámicos y poderosos en el proceso de globalización de los mercados financieros.

Aunque como señalamos, los derivados son instrumentos extraordinariamente útiles, la experiencia reciente de la quiebra *Barings*, los problemas de *Metallgesellschaft* (perdió US \$1.3 mil millones) y *Orange County* (se declaró en quiebra al perder US \$1.5 mil millones) demuestran que pueden ser muy inestables. Como no eliminan el riesgo en el sistema, éste continúa latente, lo cual probablemente no representaría mayor problema si no fuera por tres hechos significativos: su ritmo de crecimiento, que los bancos son los principales administradores de derivados<sup>10</sup> y que cada vez con mayor frecuencia son utilizados por los administradores de los fondos de inversión.

<sup>10</sup> Además de los contratos adelantados, los *swaps* de divisas y tasas de interés se comercian en el mercado interbancario. Cf. Mansell Carstens, Catherine, *Las Nuevas Finanzas en México*, Coed. Editorial Milenio, IMEF e ITAM, México, D.F., 1992.

En un estudio reciente, *Folkerts-Landau e Ito*<sup>11</sup> señalan que el valor del mercado ha crecido a un ritmo anual de 140 por ciento entre 1986 y 1994, pasando de un valor inicial de US \$2 billones a más US \$20 billones y que la banca internacional en su conjunto es responsable de más del 75 por ciento de todas las transacciones de derivados, ya que una de sus principales fuentes de ingreso hoy en día proviene del manejo de riesgo del mercado.

Las consecuencias son que cambia la naturaleza y las actividades de la banca, lo que obliga a plantear, en primer lugar, si estas instituciones aún se pueden considerar bancos en el sentido tradicional. De no ser así, cómo se deben reglamentar para reducir el riesgo global al sistema y minimizar el individual. El segundo punto se refiere a si es adecuada la coordinación entre gobiernos nacionales en torno a la supervisión y reglamentación de los mercados de derivados para evitar crisis que se filtren al sistema financiero en su conjunto.<sup>12</sup>

La liquidez y el volumen de capital que se mueve en los mercados crean un enorme poder económico, que si bien a diferencia de los monopolios o sindicatos no se encuentra organizado y carece de voluntad política, mina la independencia de los gobiernos en lo que respecta a la elaboración y aplicación de sus políticas económicas, obligándolos en numerosas ocasiones a coordinarse para tratar de contrarrestar sus efectos, tanto en términos de limitaciones que imponen como riesgos que se comparten y a supeditar sus decisiones a los valores del mercado.

Aunque puede argumentarse que la disciplina del mercado siempre ha existido, como puede ilustrarse con la caída del sistema de *Bretton Woods*, no es fácil refutar el hecho de que los gobiernos tenían mayor capacidad de respuesta y por consiguiente mayores márgenes de maniobra de lo que tienen hoy en día, como lo atestigua la crisis del mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo en 1993, cuya celeridad se entiende mejor si se considera que en el mercado de divisas se mueven diariamente US \$1.3 billones y que los activos de reserva de los

<sup>11</sup> Folkerts-Landau, David e Ito, Takatoshi, "International Capital Markets: Developments, Prospects, and Policy Issues", p. 17ss., Edit. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., agosto 1995.

<sup>12</sup> Cf. Goodhart, Charles, "Financial Globalization, Derivatives Volatility and the Challenge for the Policies of Central Banks", Financial Market Group, London School of Economics y "Macroeconomic and Monetary Policy Issues Raised by the Growth of Derivatives Markets", Edit. Banco de Pagos Internacionales, noviembre 1994.

gobiernos de los países desarrollados suman US \$ 640 mil millones (el PNB de EU para 1994 fue de poco más de US \$5 billones).

Encontramos entonces que los cambios experimentados por el sistema financiero internacional imponen la disciplina de los mercados tanto a países desarrollados como a países en desarrollo. No analizaremos aquí si es deseable o no en términos de administración pública, pero conviene recordar que los dictados del mercado sobre política económica no son infalibles ni se aplican de manera equilibrada y consistente.

En primer lugar, imponen una disciplina menos rígida a las economías poderosas, como atestiguan los déficits experimentados por Estados Unidos, que no han sido ni serán corregidos por el mercado y, en segundo lugar, la disciplina que se aplica puede ser de lo más inconsistente, pasando de periodos de euforia a excesivo pesimismo, como lo ilustran el comportamiento del dólar en los ochenta, el auge en el mercado de bonos y sus subsecuentes crisis en 1993 y 1994 y, como veremos más adelante, incluso en el caso de México.<sup>13</sup>

En los países en vías de desarrollo encontramos situaciones muy disímiles. Aquellos que no tienen acceso a los flujos del mercado, tienen problemas para encontrar fuentes de financiamiento; los que cuentan con mercados atractivos para los flujos privados de capital descubren que son fuentes de financiamiento deseables, pero que además de insertarlos en la problemática general derivada de la forma en que han evolucionado los mercados y su impacto en el proceso de globalización, plantean algunas complicaciones específicas.

En algunos casos, si no son esterilizados adecuadamente, las grandes corrientes de capital pueden ejercer presiones inflacionarias y provocar una apreciación del tipo de cambio real, sus mercados son vulnerables a la inestabilidad de los precios de los mercados de los países desarrollados y, como sus mercados son relativamente pequeños, pueden experimentar "burbujas" especulativas que los desestabilicen.

Incluso las propias políticas aplicadas para neutralizar los efectos negativos de grandes flujos de capital pueden no ser muy efectivas y generar ines-

tabilidad a nivel macroeconómico en la medida en que alteran las tasas de interés internas, lo que encarece el capital localmente y puede debilitar el sistema bancario nacional; además, al atraer capital de corto plazo, puede cambiar la composición de los flujos concentrándolos más en ese rango, con los riesgos que ello implica. De hecho, precisamente por esta razón Chile, Colombia, Indonesia y Malasia decidieron hacer menos intensivas sus políticas de esterilización.<sup>14</sup>

La globalización de los mercados financieros obliga a reconsiderar no sólo los instrumentos con los que cuentan las instituciones nacionales encargadas de la aplicación de la política económica y su efectividad, sino sus funciones. El debate en torno a qué tan deseable es que los mercados financieros sean los policías de la administración pública está lejos de cerrarse. Particularmente en el caso de los países que cuentan con mercados emergentes, la evaluación del impacto final que tendrá esta dinámica sobre sus economías nacionales apenas inicia.

#### Surgimiento y desarrollo de los mercados emergentes

Los países en vías de desarrollo no se han mantenido totalmente al margen del fenómeno de expansión, internacionalización e integración de los mercados de capital a nivel global. Tras haber visto limitado su acceso a las corrientes de capital por casi una década y en algunas ocasiones más, varios han experimentado un incremento en los flujos de inversión extranjera, tanto directa como de cartera, dando origen a los mercados emergentes o mercados incipientes de capital.<sup>15</sup>

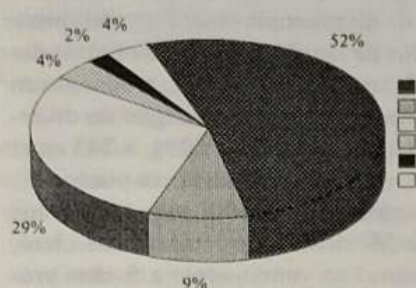
A pesar de que se habla de ellos como una unidad, los mercados emergentes son un grupo heterogéneo de países que presenta diferencias pronunciadas, no sólo en cuanto a estructuras económicas sino en lo que se refiere al tamaño y estructura de sus mercados financieros, por consiguiente, como se puede apreciar en la gráfica 2, la distribución del capital no ha sido precisamente equitativa ni homogénea. En

<sup>14</sup> Folkerts-Landau, David e Ito, Takatoshi, *op. cit.*, p. 12.

<sup>15</sup> Generalmente se consideran mercados emergentes aquellos registrados como tales en el Banco de Datos sobre Mercados Emergentes (Emerging Markets Data Base EMDB) de la Corporación Financiera Internacional.

<sup>13</sup> Cf. "Who's in the driving seat?", en *A Survey of the World Economy*, *The Economist*, oct. 7-13, vol. 337, núm. 7935, 38 pp.

Gráfica 2



Fuente: *Finanzas y Desarrollo*, diciembre 1995, vol. 32, núm. 4, p.7.

términos generales, tiende a concentrarse en un grupo reducido de países, principalmente asiáticos y latinoamericanos, e inclusive entre los dos grupos existen divergencias importantes en cuanto al volumen y tipo de inversión (directo o de cartera) que ingresa a ellos. La distribución geográfica se puede apreciar en la lista presentada por Feldman y Kumar,<sup>16</sup> quienes señalan que en la actualidad existen 38 de estos mercados: 13 en Asia, 12 en América Latina, siete en África y seis en Medio Oriente y Europa Oriental.<sup>17</sup>

Al igual que en los mercados descritos anteriormente, el volumen de capital canalizado hacia ellos se ha incrementado de manera dramática y el proceso de capitalización<sup>18</sup> ha sido acelerado, en algunos casos, es mayor que el experimentado por los países desarrollados.

Las causas de la expansión son varias y se pueden distinguir entre las de origen interno y externo. Como factores internos o de atracción de capital podemos citar: los programas de ajuste a los que se sometieron los países, lo cual creó un ambiente de confianza en sus mercados, esto es, alteró la percepción de riesgo; los programas de apertura de mercados de capital que han llevado a cabo los países en desarro-

llo; los cambios en la reglamentación de los países industriales que han reducido los costos que imponen a los instrumentos financieros de los países en desarrollo, como los recibos de depósito internacionales o americanos (GDR o ADR)<sup>19</sup> y la racionalización de los procedimientos de registro, divulgación de la información y normas mínimas de clasificación de crédito, etcétera, que conjuntamente han facilitado el proceso de inversión.

Como factores externos o de expulsión encontramos los bajos rendimientos de las tasas de interés en los países desarrollados, la institucionalización del ahorro financiero, que dota de grandes recursos a los fondos de inversión globales y regionales y la creciente participación de otros inversionistas institucionales, tales como sociedades aseguradoras y los fondos de pensión.

La combinación de ambos factores hicieron posible que en 1993 salieran de sus países de origen US \$157 mil millones para colocarse en bolsas extranjeras, de los cuales más del 50 por ciento provenían de Estados Unidos, convirtiéndolo en el principal proveedor de recursos financieros.<sup>20</sup>

Así, el acceso a las corrientes de capital se ha dado en un doble sentido, le ha sido más fácil a los países en desarrollo colocar sus activos y valores en los mercados de los países desarrollados y simultáneamente atraen capital hacia sus propios mercados.

Ambos mecanismos son importantes canalizadores de recursos. *Citibank* calcula que el total de los "recibos de depósito americanos" latinoamericanos que se comercializaron en 1994 sumaban US \$104 mil millones de dólares, representando el 51 por ciento del total de las transacciones de bolsa que se llevaron a cabo en la región.<sup>21</sup>

Si bien el peso específico que ha jugado cada uno de estos elementos en el proceso no puede ser determinado, cabe señalar que se ha encontrado una correlación directa entre la política económica aplicada por los países receptores y su capacidad de atraer

<sup>16</sup> Feldman, A. Robert y Kumar, S. Manmohan, "Emerging Equity Markets: Growth, Benefits and Policy Concerns", en *The World Bank Research Observer*, vol. 10, núm. 2, agosto 1995, Edit. Banco Mundial, Washington D.C., pp. 181-200.

<sup>17</sup> En el estudio señalado se incluyen: Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela, China, Hong Kong, Rep. de Korea, Filipinas, Singapur, Taiwan, Bangladesh, India, Indonesia, Malasia, Pakistán, Sri Lanka, Tailandia, Costa de Marfil, Egipto, Grecia, Irán, Jordania, Kenya, Mauritania, Marruecos, Nigeria, Portugal, Tunes, Turquía, Zimbabue.

<sup>18</sup> El valor en el mercado de las acciones comerciadas en la bolsa.

<sup>19</sup> American Depository Receipt (ADR) y Global Depository Receipt (GDR). Son derechos sobre acciones que se tienen en fideicomiso por un depositario. Se trata de instrumentos financieros registrados en el país donde se negocian y pueden ser emitidos basándose en las acciones existentes o como parte de una nueva emisión para obtener capital.

<sup>20</sup> World Bank Policy Research Bulletin, marzo-abril 1995, vol. 6, núm. 2, Washington, D.C., 1995.

<sup>21</sup> Fuente: "Emerging Stockmarket Factbook, 1995", Edit. Corporación Financiera Internacional, Washington, D.C., Documento Electrónico.

recursos. Las reformas económicas y jurídicas, la liberalización de los mercados financieros, su clara reglamentación y la mayor protección a los inversionistas, han jugado un papel fundamental en el incremento en la eficiencia del mercado y su capacidad de atracción de capital externo.

En un estudio comparativo presentado recientemente por Levine y Zervos,<sup>22</sup> se analizaron los datos de la política económica de 18 países en desarrollo y 10 bien desarrollados para determinar si efectivamente existe una relación entre la "liberalización" económica y un incremento en los flujos de capital. En todos ellos se detectó un aumento significativo en la entrada de capital después de la aplicación de políticas de liberalización de mercado y un incremento substancial en el grado de capitalización y liquidez en el mismo. En 10 de 15 países, el volumen de las transacciones en relación al tamaño del mercado fue mayor;<sup>23</sup> y el valor total de las transacciones,<sup>24</sup> mostraron un incremento sustancial en todos los países menos Malasia.

Un resultado similar se obtuvo en nueve de los países miembros de la OCDE que conformaron el grupo de control.

Las ventajas que este arreglo plantea para los países receptores de capital son claras. La más evidente es que aumenta el capital disponible para financiar inversiones productivas en un momento en que el acceso a créditos de mediano y largo plazo con la banca comercial continúa siendo limitado. Al menos hasta 1993, los mercados sirvieron para revertir el flujo de capital hacia los países en desarrollo. Al analizar las corrientes de capital en los países en desarrollo no asiáticos, el Fondo Monetario Internacional encontró que de 1983 a 1989 experimentaron una salida neta de capital del orden de US \$116 mil millones, mientras que en el periodo de 1990-94 recibieron un total acumulado de US \$200 mil millones.

<sup>22</sup> Levine, Ross y Zervos Sara, "Policy, Stock Market Development, and Long-Run Growth: Parts I and II", ponencia presentada en la reunión "Stock Markets, Corporate Finance and Economic Growth", 16-17 de febrero 1995, con sede en el Banco Mundial, Washington D.C. Ref. en World Bank Policy Research Bulletin, marzo-abril 1995, vol. 6 núm. 2, p. 4.

<sup>23</sup> Esta medida se denomina *turnover ratio* y se calcula dividiendo el valor total de las acciones comerciadas entre la capitalización del mercado.

<sup>24</sup> Este indicador se denomina *total value traded ratio* y se calcula dividiendo el volumen total de las acciones comerciadas entre el PNB. Junto con el *turnover ratio* indican la liquidez del mercado.

Además, la expansión y maduración del mercado ha significado, en general, una disminución en el diferencial o margen de divergencia entre los rendimientos de instrumentos de deuda similares de países desarrollados y en desarrollo, lo que se ha traducido en una caída del costo del dinero. El margen de divergencia cayó de 346 puntos base en 1991, a 243 en el cuarto trimestre de 1993 para alcanzar su punto más bajo en el primer trimestre de 1994: sólo 187 puntos base.<sup>25</sup> El caso de México es particularmente claro, los bonos mexicanos con vencimiento a 5 años presentaban un margen de divergencia frente a los bonos del tesoro norteamericano de 800 puntos base en 1989, para 1993, era de poco menos de 150 puntos base.<sup>26</sup>

En tercer lugar, al aumentar el grado de integración del mercado, se incrementa también la capacidad para aplicar técnicas de gestión de riesgo basadas en él. Por ejemplo, un país cuyo comercio internacional no está muy diversificado puede usar derivados para reducir el costo del deterioro de los términos de intercambio.

Finalmente, como se puede deducir del incremento de liquidez observado en el estudio de Levine y Zervos, puede ayudar a apoyar el desarrollo de la bolsa de valores del país receptor, facilitando la acumulación de capital y promoviendo una asignación más eficiente de recursos productivos.

En este sentido cabe señalar que si bien la importancia del sector financiero para el crecimiento económico es ampliamente reconocido, la función específica de la bolsa es menos obvia. La banca y la bolsa cumplen funciones complementarias en la medida en que, en distintas fases de su evolución, ambas ayudan a capitalizar el sector productivo.

En la primera fase, el financiamiento se obtiene primordialmente a través de créditos bancarios u otros instrumentos de mercado de dinero; posteriormente, en la medida en que maduran el mercado y la economía, se presenta el financiamiento a través de la colocación de acciones en el mercado accionario. Conforme se logra una masa crítica y se desarrolla el mercado, tanto empresas grandes como medianas y pequeñas pueden empezar a intercambiar (*swap*) deuda de corto y largo plazo por acciones; por último,

<sup>25</sup> Fuente: "Private Market Financing for Developing Countries", Edit. FMI, Washington, D.C., marzo 1995, pp. 13-14.

<sup>26</sup> *Idem*.

cuando el mercado funciona de manera más eficiente, puede convertirse en un instrumento de financiamiento importante para distintos tipos de proyectos y empresas, ofreciendo una mayor variedad de instrumentos y condiciones.

Las ventajas que presenta al inversionista es que, en términos generales, los beneficios obtenidos en estos mercados suelen ser más altos y tienden a evolucionar en sentido inverso a los mercados de los países desarrollados, lo que, al menos hipotéticamente, los convierte en un elemento importante en el proceso de diversificación de portafolio que constituye parte de la estrategia de manejo de riesgo.

Pero como señalamos con anterioridad, particularmente en ciertas circunstancias, el crecimiento de los mercados financieros de los países en desarrollo no está libre de problemas y conflictos. Habíamos mencionado que una problemática común era la volatilidad del capital, la cual convierte en una necesidad el mantener la confianza en el mercado y obliga a los gobiernos a mantener estables las variables macroeconómicas, en ocasiones con un alto costo social; que las políticas de esterilización podían tener efectos adversos y, finalmente, nos referimos a la vulnerabilidad propia que experimentan los mercados emergentes, por su tamaño, a las burbujas especulativas.

A lo anterior cabría añadir, como resultado de las experiencias sufridas a lo largo del año pasado, que en la medida en que las fuerzas de expulsión se debilitan, los flujos de capital se pueden debilitar o revertir; como lo demuestra el efecto negativo que tuvo sobre los mercados emergentes el incremento que aplicó la Reserva Federal norteamericana a las tasas de interés a corto plazo en febrero de 1994. En la medida en que los mercados de los países emisores de capital se capitalizan con mayor rapidez, absorben recursos y, por consiguiente, disminuye el volumen de inversión de cartera en el extranjero.

Durante 1994, la combinación del debilitamiento de las fuerzas de expulsión y de atracción provocada por el incremento en las tasas de interés de EEUU y la inestabilidad de los mercados emergentes, causaron una ligera reducción de los flujos de capital hacia países en desarrollo, los cuales fueron del orden de US \$125 mil millones (frente a US \$155 mil millones en 1993).<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Cf. *International Capital Markets: Developments, Prospects, and Policy Issues*, Edit. FMI, Washington, D.C., agosto 1995, pp. 33ss.

Los emisores de capital enfrentan a su vez algunas complicaciones particulares; especialmente de carácter administrativo como es el medir, evaluar y comparar mercados en realidades dispares, pero existe también en algunos sectores la percepción de que los mercados emergentes de capital aumentan el precio del dinero en los países desarrollados al incrementar la demanda.<sup>28</sup>

En lo que se refiere a las crecientes demandas de capital tanto por parte de países desarrollados como en vías de desarrollo y su impacto sobre el precio del dinero, resulta interesante un artículo que salió a fines de octubre de 1995 en *The Economist* en donde se argumenta que el incremento del 1 por ciento en el rendimiento de los bonos a largo plazo que se experimentó de 1960 (2.9 por ciento) a la fecha (4 por ciento) se debe al aumento del gasto público en los países desarrollados y no a la expansión de los mercados emergentes. Afirmación que se hace con base en una investigación que considera haber encontrado una relación directa entre las tasas de interés reales y el nivel de deuda pública de los países industrializados.

Hasta ahora nos hemos referido principalmente a la inversión extranjera de cartera, sin embargo, es necesario señalar que en el proceso de evaluación del resurgimiento de los flujos privados de capital como fuentes de financiamiento de los países en desarrollo, conviene analizar, además de las ventajas y desventajas señaladas, el tipo de inversión de que se trata y su impacto sobre la economía receptora.

En este sentido, habría que retomar las diferencias regionales en la distribución y naturaleza de los recursos, distinguiendo entre los mercados de los países asiáticos y el resto de los mercados emergentes. El principal receptor de recursos del segundo grupo fue México, quien en 1993 recibió US \$31 mil millones, el equivalente al 8 por ciento de su PNB y el 20 por ciento del total de los flujos de capital dirigidos a estos mercados, aunque su participación en el PNB de las economías de los mismos era de 8 por ciento. En el caso de los mercados emergentes de Asia, encontramos que el ingreso acumulado de capital fue de \$261 mil millones de dólares para ese mismo periodo.

<sup>28</sup> Cf. "A global battle for capital", en *BusinessWeek*, núm. 3377-707, 3 de octubre 1994, pp. 42-46.

**Cuadro 3**  
**Flujos de capital hacia países en desarrollo\***

	1960	1970	1980	1991	1992	1993
Inversión Extranjera Directa (Neta)	304	3 024	12 988	34 475	44 868	63 999
Inversión de cartera	13	423	3 353	17 505	24 250	86 569
Créditos netos de banca comercial	384	9 839	11 791	1 892	14 541	5 482
Créditos oficiales y Asistencia Int.	1 466	9 854	34 366	59 301	47 383	52 336

\*En Millones de dólares de 1993.

Nota: Los datos de los sesenta, setenta y ochenta representan el promedio anual para esas décadas.

Si bien el que los mercados asiáticos reciban casi el doble del capital que el resto de los mercados emergentes es un hecho importante, lo que realmente distingue una región de otra es el tipo de capital que ingresa. Como se puede apreciar en el cuadro 3, la composición de los flujos de capital hacia países en desarrollo ha evolucionado aunque, la distribución de los distintos tipos de capital ha sido irregular.

Desde 1990, alrededor del 41 por ciento de los recursos canalizados hacia mercados emergentes no asiáticos ha sido inversión de cartera, esto es, acciones y bonos, y el 37 por ciento ha sido como inversión extranjera directa. En el periodo 1990-1994, sólo el 24 por ciento del capital que recibieron los países asiáticos fue inversión de cartera, mientras que un 45 por ciento fue inversión extranjera directa; del capital que se dirigió al resto de los mercados emergentes, 66 por ciento se concentró en activos líquidos de alto rendimiento, mientras que el 30 por ciento fue como inversión extranjera directa.

El conocer la composición del capital es importante, puesto que el impacto de la inversión extranjera directa (IED) sobre la economía nacional del país receptor es distinto de las de los otros tipos de corrientes de capital, porque puede traer recursos adicionales y tecnología, tiene acceso a mercados de exportación y no es tan volátil. El inconveniente principal, es que suele ingresar a los países más estables y de mayor desarrollo relativo, ya que requiere ciertas condiciones mínimas y un mercado local relativamente atractivo.<sup>29</sup> De hecho, podríamos afirmar que

la IED suele "seguir" el crecimiento económico, no promoverlo.

Si bien existe cierta ambivalencia respecto a los efectos sobre países receptores de los distintos tipos de flujos de capital, parece que la observación empírica puede sugerir que la crisis que sufrió el mercado mexicano y el subsecuente "efecto tequila", manifestó con claridad que una dependencia marcada de la inversión extranjera de cartera no es lo más conveniente, que los mercados están vinculados y que la IED, por su naturaleza, no sólo es menos inestable, sino que tiene el potencial de influir positivamente sobre las estructuras económicas del país receptor.

El 20 de diciembre de 1994 el gobierno mexicano devaluó el peso en 15 por ciento y con ello se inició un proceso que nos ha llevado a una profunda crisis económica. La devaluación reflejó una serie de desequilibrios que se habían desarrollado, incluyendo algunos problemas en los patrones de inversión interna provocados por el alto costo del capital, desequilibrio en la balanza de cuenta corriente por la sobrevaluación monetaria etcétera.

La composición de la deuda pública, cuyo rango se concentraba hacia el corto plazo, los problemas de solvencia que enfrentaba la banca, la caída del ahorro interno, el cual bajó de 22 por ciento del ingreso nacional en 1988 al 16 por ciento en 1994, y el volumen de las corrientes de capital que ingresaron entre 1990-93. Un total de US \$91 mil millones de dólares, de los cuales US \$61 mil millones se canalizaron hacia inversión de cartera y US \$16.6 mil millones a IED.<sup>30</sup>

Estos elementos y algunos más derivados de ellos, combinados con el incremento de las tasas de interés

<sup>29</sup> "Foreign Direct Investment in Developing Countries: Progress and Problems", en *Finanzas y Desarrollo*, diciembre 1995, vol. 32, núm. 4, p. 6ss.

<sup>30</sup> *Idem.*

a corto plazo en Estados Unidos y los problemas políticos y sociales que enfrentaba el país, provocaron una rápida salida de capital que desató una profunda crisis económica nacional y la desestabilización de los mercados emergentes a nivel internacional.

La gran salida de capital no solamente desestabilizó el sistema financiero, sino que afectó seriamente las estructuras productivas del país, que se encontraban ya debilitadas. El programa de ajuste que se implementó para hacerle frente a la crisis, centró su atención en dos objetivos específicos: el recuperar la confianza y disminuir la dependencia de la inversión extranjera aplicando un programa de estabilización que promoviera el ahorro interno. Todo esto sin cambiar el proceso de liberalización comercial y de corrientes de capital, ni la reforma estructural. Estrategia que implica un desempeño económico débil por algún tiempo.

La reacción de la IED en México a este nuevo contexto en el que tiene que funcionar, ilustra también las ventajas y desventajas que plantea su llegada. Como su objetivo general es maximizar ventas, en general han tratado de suplir, en la medida de lo posible, la caída del mercado interno incrementando su volumen de exportaciones, como es el caso de DuPont, Ford y Cummins. Han diversificado geográficamente sus centros de producción inyectando recursos a la provincia, principalmente en Mérida, Querétaro, Aguascalientes, San Luis Potosí, Saltillo y Hermosillo. Sin embargo también han transferido sus actividades productivas a sus plantas en Sudamérica, importando lo que requieren para mantener su presencia en el mercado local. En general, se puede afirmar que la IED no sólo ha procurado quedarse sino que además, ha procurado ingresar al país, como lo demuestra la entrada de US \$7 mil millones durante 1994.<sup>31</sup>

En cuanto a los efectos de la crisis financiera sobre el sistema internacional, podemos afirmar que fue menos violento que el de 1982. En primer lugar porque representó un riesgo mucho menor para la estabilidad del sistema financiero internacional en su conjunto, en segundo porque a pesar de que incrementó la volatilidad de algunos mercados y significó un aumento en el precio del dinero para algunos países en desarrollo, no se interrumpieron totalmente

los flujos de capital y, a poco más de un año, parece ser que se empiezan a recuperar como lo ilustra el caso específico de México. Durante 1995, ocupó el tercer lugar en nuevas emisiones de acciones al colocar en el mercado 36 con un valor inicial de US \$1.7 mil millones, y la misma posición en los programas de recibo de depósito con la colocación de 23 nuevos programas, finalmente cabe señalar que continúa siendo el principal emisor de bonos de los países en desarrollo.<sup>32</sup>

Encontramos que al intentar evaluar las causas, beneficios y problemas que generan los distintos tipos de inversión extranjera: de cartera directa, encontramos que son complementarias y que de hecho su llegada y efectos dependen en gran medida tanto de los mecanismos de ajuste que se utilizaron para estabilizar las variables macroeconómicas, como el marco institucional jurídico/político y las condiciones reales de producción.

Podríamos concluir que tanto el abaratamiento de capital como los flujos de recursos frescos hacia los países en desarrollo tuvo y tiene un efecto benéfico, especialmente si se considera que, sobre todo en América Latina, tiende a disminuir el ahorro interno y que en estos países los fondos propios de las empresas suelen cubrir sólo entre el 12 y 58 por ciento de sus necesidades de financiamiento, mientras que las empresas del G-7 satisfacen entre el 52 y 100 por ciento de sus necesidades con sus propios recursos. Sin embargo, el problema de la volatilidad y del conflicto que se genera en cuanto al equilibrio interno *versus* el externo siguen siendo un aspecto difícil de resolver, al igual que la vulnerabilidad que manifiestan los gobiernos frente a los mercados.

#### Bibliografía

- Bryan L. Lowell, *Bankrupt. Restoring the Health and Profitability of Our Banking System*, Edit HarperBusiness, Nueva York, 1991. 314 pp.
- Banco Mundial, "Stock Markets and Economic Growth", en *World Bank Policy Research Bulletin*, marzo-abril 1995, vol. 6, núm. 2.
- \_\_\_\_\_, "Financial Flows and Developing Countries", noviembre 1995, Edit. Banco Mundial, Documento Electrónico.

<sup>31</sup> "En 1995, el monto de la inversión extranjera directa será de 7 mil mdd: Banamex-Accival", en *La Jornada*, diciembre 1995.

<sup>32</sup> "International Capital Markets...", p. 33ss.

- Banco de Pagos Internacionales, "Macroeconomic and Market Policy Issues Raised by the Growth of Derivatives Markets", Edit. Bank of International Settlements, November 1994.
- Bretton Woods Commission, "Bretton Woods: Looking to the Future", Edit. The Bretton Woods Committee, Washington D.C., julio 1994.
- Bekaert, Geert, "Market Integration and Investment Barriers in Emerging Equity Markets" en *The World Bank Economic Review*, Edit. Banco Mundial, Washington D.C., vol. 9, núm. 1, enero 1995, pp. 75-108.
- Buckberg, Elaine, "Emerging Stock Markets and International Asset Pricing", en *The World Bank Economic Review*, Edit. Banco Mundial, Washington D.C., vol. 9, núm.1, enero 1995, pp. 51-74.
- Claessens, Stijn, "The Emergence of Equity Investment in Developing Countries: Overview", en *The World Bank Economic Review*, Edit. Banco Mundial, Washington D.C., vol. 9, núm. 1, enero 1995, pp.1-18.
- Claessens, Stijn; Dooley, P. Michael y Warner, Andrew, "Portfolio Capital Flows: Hot or Cold?", en *The World Bank Economic Review*, Edit. Banco Mundial, Washington, D.C., vol. 9, núm.1, enero 1995, pp. 153-174.
- Corporación Financiera Internacional, "Emerging Stockmarket Factbook 1995", Edit. Corporación Financiera Internacional, Washington D.C., Documento Electrónico.
- Dadush, Uri y Brahmhatt, Milan, "Anticipating Capital Flow Reversals", en *Finanzas y Desarrollo*, Edit. Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, Washington D.C. vol. 32, núm. 4, diciembre 1995. pp.3-5.
- Feldman, Robert A. y Kumar, Manmohan S., "Emerging Equity Markets: Growth, Benefits and Policy Concerns", en *The World Bank Research Observer*, vol. 10, núm. 2, Washington D.C., agosto 1995, pp. 181-199.
- Folkerts-Landau, David e Ito, Takatoshi, "International Capital Markets. Developments, Prospects and Policy Issues", Edit. Fondo Monetario Internacional, Washington, D. C., agosto 1995, 202 pp.
- Fondo Monetario Internacional, "Private Market Financing for Developing Countries", *World Economic and Financial Surveys*, Edit. Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., marzo 1995, 81 pp.
- \_\_\_\_\_, "Issues in International Exchange and Payments Systems", *World Economic and Financial Surveys*, Edit. Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., abril 1995, 85 pp.
- \_\_\_\_\_, "World Economic Outlook: October 1995", Edit. Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., octubre 1995, 165 pp.
- Goldstein, Morris y Folkerts-Landau, David, "International Capital Markets: Developments, Prospects, and Policy Issues", Edit. Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., septiembre 1994, 134 pp.
- Goodhart, Charles, "Financial Globalization, Derivatives Volatility and the Challenge for the Policies of the Central Banks", Edit. Financial Market Group, London School of Economics, Inglaterra, 1994.
- Mansell, Carstens Catherine, "Las nuevas finanzas en México", Edit. Milenio, ITAM e IMEF, México, D.F., 1992, 535 pp.
- McKinsey Global Institute, "The Global Capital Market: Supply, Demand, Pricing and Allocation", Edit. Mckinsey Global Institute, noviembre 1994.
- Millman, Gregory J., "The Vandal's Crown: How Rebel Currency Traders Overthrew the Worlds Central Banks", Edit. The Free Press, Nueva York, 1995.
- O'brien, Richard, "Who Rules the World's Financial Markets?", en *Harvard Business Review* 95, marzo-abril 1995, vol.73, núm. 2, pp. 144 y ss.
- Schadler, Susan, *et. al.*, "Recent Experiences with Surges in Capital Inflows", Edit. Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., diciembre 1993, 46 pp.

# Relaciones internacionales y política comparada: ¿cooperación o conflicto?

Jorge A. Schiavon Uriegas\*

## Resumen

Este artículo busca responder dos preguntas que se encuentran íntimamente relacionadas: 1) en términos teóricos y metodológicos, ¿el estudio de las Relaciones Internacionales (RI) y la Política Comparada (PC) son intrínsecamente diferentes, en esencia iguales o complementarios? y, por lo tanto, 2) ¿se debe ver a las RI como un área de estudio autónoma y aislada, como una sub-área de la PC, o ambas, las RI y la PC, son áreas válidas, íntimamente relacionadas, de la Ciencia Política (CP)? Para responder estas preguntas, el artículo se encuentra dividido en tres secciones. En la primera se argumenta la validez de las RI como área de estudio. La segunda está dedicada a discutir la compatibilidad (o no) metodológica entre las RI y la PC, haciendo uso de un importante asunto teórico como caso de estudio: las fuentes u orígenes de las preferencias o motivaciones estatales como variables explicativas de las acciones estatales (de manera específica cooperación o conflicto). Por último, la tercera y última sección presenta, con base en la discusión sobre las preferencias estatales desarrollada en la sección anterior, algunas ideas sobre cómo las teorías de RI pueden relacionarse, y hasta cierto grado mejorarse, al tomar en cuenta las teorías de PC. El artículo concluye que las teorías de RI y PC son muy similares en términos teóricos y metodológicos y que, por lo tanto, se pueden complementar y fertilizar mutuamente, "cooperando" para construir mejores explicaciones de las acciones de los actores políticos tanto en el sistema doméstico como internacional.

## Introducción

En términos metodológicos y teóricos, ¿el estudio de las Relaciones Internacionales (RI) y la Política Comparada (PC) son diferentes, esencialmente iguales, o complementarios? ¿Se debe ver a las RI como una área de estudio autónoma y aislada, como una sub-área de la Ciencia Política, o ambas, las RI y la PC, son áreas

## Abstract

This article concentrates on providing answers to two deeply related questions: 1) Is the study of International Relations (IR) and Comparative Politics (CP), in methodological and theoretical terms, intrinsically different, essentially identical or complementary?, and thus 2) should we see IR as an autonomous and isolated field of study, as a sub-field of CP, or are both IR and CP valid and deeply related areas within the study of Political Science (PS)?

To answer these questions the article is divided into three sections. The first section concentrates on the validity of IR as an autonomous field of study. The second section is devoted to discuss the methodological compatibility (or not) between IR and CP, using one central theoretical issue as a case study: the sources or origins of state motivations and preferences as explanatory variables of state actions (specially cooperation or conflict). Finally, the third and last section of the article presents some insight on how IR theories can be linked, and to a certain degree, improved, considering CP theories, using the example of state preferences developed in the second section. The article concludes that IR and CP theories are very similar both in methodological and theoretical terms, and thus, they can complement and fertilize each other, "cooperating" to construct better explanations of the actions taken by political actors in the domestic and international systems.

válidas e íntimamente relacionadas de la Ciencia Política (CP)? Estas cuestiones nos llevan a tres nuevas preguntas que se encuentran interrelacionadas. Primero, ¿son las RI un área de estudio específica y válida dentro de la CP o son sólo una sub-área de la PC? Segundo, ¿qué validez tienen las teorías sistémicas (que son las más utilizadas en RI y que dan primacía a las variables sistémicas sobre las variables domésticas, contrario a la forma en que el análisis de la PC jerarquiza estas variables), cuál es su importancia, qué limitaciones presentan, y cómo podrían ser mejoradas? Por último, las

\* Profesor-investigador titular de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

teorías sistémicas (RI) y domésticas (PC) ¿son en lo metodológico compatibles y complementarias, o son tan diferentes que no es posible establecer ninguna comunicación entre ellas?

Para dar respuesta a estas tres interrogantes considero necesario, primero, sustentar que las RI son un campo de estudio válido en sí mismo, y no sólo una sub-área de la PC. Segundo, requiero clasificar, de acuerdo con ciertos principios, las diferentes perspectivas de análisis que existen en la teoría de RI con el fin de diferenciar las teorías sistémicas de las teorías domésticas centradas en la unidad estatal usadas en PC. Tercero, es necesario presentar algunas de las variantes de las teorías sistémicas existentes en la literatura, especificando sus postulados centrales, predicciones, poder explicativo, y también sus limitaciones. En este punto, es muy importante argumentar que estas teorías proporcionan, en cierta magnitud, explicaciones distintas y útiles para entender las acciones estatales en el sistema internacional con el fin de respaldar su importancia, y de este modo sostener la validez de las RI como un campo de la CP por derecho propio. En consecuencia, debo proporcionar una explicación acerca de cómo estas teorías podrían ser mejoradas para aumentar su solidez, poder explicativo y validez, sin perder su parsimonia y generalidad. Para finalizar, concluiré discutiendo si las teorías de RI son metodológicamente compatibles o no con las teorías de la PC, mediante el ejemplo de un problema teórico que ambos tipos de teorías consideran importante explicar.

Con la finalidad de desarrollar los argumentos presentados en el párrafo anterior, este artículo se encuentra dividido en tres secciones. La primera sección se concentra en la validez de las RI como campo de estudio. Está integrado por tres sub-secciones: la primera establece la importancia de las RI y sus fundamentos; la segunda desarrolla una clasificación de las teorías de RI y discute su poder explicativo, así como algunas de sus limitaciones; la tercera presenta una perspectiva acerca de cómo mejorar estas teorías usando ideas desarrolladas por las teorías de PC. La segunda sección está dirigida a discutir la existencia (o no) de compatibilidad metodológica y teórica entre las RI y la PC, utilizando un problema teórico como caso de estudio: las fuentes u orígenes de las motivaciones o preferencias estatales como variables explicativas de las acciones estatales (en especial la cooperación o el conflicto). Esta sección está dividida en dos sub-secciones: la primera define lo que se entiende como "cooperación" en la literatura de

RI, y la manera en que se utiliza el término en este artículo; la segunda desarrolla una clasificación de las teorías que se concentran en la explicación de las motivaciones estatales, los intereses y las preferencias que los llevan cooperar o no, presentando sus postulados y conclusiones, y comentando su poder explicativo y las limitaciones que presentan. Finalmente, la tercera y última sección del artículo señala algunas propuestas acerca de cómo pueden vincularse las teorías de RI, y hasta cierto punto mejorarse, si se toman en cuenta las teorías de PC, utilizando el ejemplo de las preferencias estatales desarrollado en la segunda sección. El artículo concluye que las teorías de RI y las de PC son similares tanto en términos metodológicos como en términos teóricos y que, por lo tanto, ambos se pueden complementar y, de este modo, enriquecerse mediante la "cooperación", construyendo mejores explicaciones acerca de las acciones realizadas por los actores políticos en los sistemas doméstico e internacional.

#### **Las relaciones internacionales como área de estudio**

El principal interés de las teorías de RI es explicar las acciones e interacciones de actores internacionales (en particular el Estado, pero también otros actores como organizaciones internacionales, empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, etc.) en un ambiente estratégico que es el sistema internacional; en contraste, las teorías de PC buscan explicar acciones e interacciones de actores domésticos (poderes de la unión, partidos políticos, grupos de interés, etc.) en un ambiente estratégico que es el sistema doméstico. Así, tanto las RI como la PC buscan entender las acciones de actores (internacionales y domésticos respectivamente) en un ambiente estratégico determinado (el sistema internacional y el doméstico). En este punto cabe preguntarse ¿hasta qué punto son diferentes los enfoques o explicaciones derivadas de las teorías de RI del enfoque, contenido y poder explicativo de las teorías de PC, justificando la existencia de las RI como un campo de estudio válido?

#### **Los fundamentos de relaciones internacionales**

La principal diferencia entre la política internacional y la doméstica es que la primera se caracteriza por la

anarquía mientras que la segunda se identifica con el establecimiento de jerarquías; esta diferencia tiene diversas consecuencias que se manifiestan en la conducta de los actores en los escenarios internacionales y domésticos. La anarquía no debe entenderse como falta de orden, sino como la ausencia de un gobierno central o actor superior capaz de usar su autoridad para asegurar el cumplimiento los acuerdos entre otros actores dentro del sistema. Esto significa que en el escenario internacional es imposible para los Estados o los actores internacionales hacer compromisos absolutamente vinculatorios y ejecutables entre ellos. La anarquía es el elemento fundamental en las RI.<sup>1</sup>

Podría argumentarse que este ambiente anárquico también está presente en ciertas situaciones dentro de la política doméstica; por ejemplo, dos legisladores que se comprometen (sin credibilidad total debido a la imposibilidad de una sanción real y legal en caso de incumplimiento) a intercambiar sus votos en votaciones secuenciales en el Congreso, o dos empresas duopólicas que se comprometen a cumplir un cierto nivel de producción para aumentar al máximo sus ganancias conjuntas en el mercado. Sin embargo, este tipo de anarquía es diferente a la existente en el sistema internacional porque en esta última los actores no enfrentan restricciones para utilizar la fuerza de uno contra el otro.<sup>2</sup> De esta manera, argumentaré que la combinación de anarquía y el uso de la fuerza diferencia la interacción entre los actores en el sistema internacional de la interacción que tiene lugar en la arena nacional. Esta distinción de la naturaleza del ambiente, en el cual los actores interactúan, hace diferente el campo de estudio de las RI de aquel de la PC. De esta forma, no sólo es distinto el objeto de estudio de las RI del de la PC (acciones de actores internacionales en el sistema internacional frente a acciones de actores domésticos en el sistema doméstico), sino también la naturaleza del ambiente en el que se realiza la interacción de estos actores.

Ahora bien, aun cuando lo anterior sea verdadero, se podría señalar que si la acción estatal en el ambiente internacional pudiera ser explicada exclusivamente agregando los procesos domésticos dentro de los Estados,

entonces las RI podrían considerarse como una sub-área de la PC. Sin embargo, no sólo son diferentes el objeto de estudio y la naturaleza del ambiente internacional de aquellos imperantes en la arena doméstica, sino que es imposible entender las acciones del Estado y sus interacciones sin tener en cuenta los efectos y complicaciones que este ambiente establece sobre ellos. De este modo, el sistema es más complejo que la suma de sus unidades componentes porque también incluye el escenario en el que estas unidades interactúan. Así, no sólo son diferentes el objeto de estudio y la naturaleza del ambiente, sino que el último puede ser separado de manera teórica de sus unidades constitutivas para explicar cómo restringe las acciones estatales.<sup>3</sup> Esto es exactamente lo que la teoría de RI hace y, en mi opinión, lo que valida su importancia como un campo de estudio distinto y trascendente.

#### Clasificación de las teorías de relaciones internacionales

Las teorías de RI pueden ser clasificadas según el nivel de análisis en el que las variables causales (las variables independientes) de la acción estatal se localizan.<sup>4</sup> Las teorías que colocan estas variables causales en la naturaleza y conducta del hombre pueden ser clasificadas como de primera imagen o nivel individual. Aquellas teorías que las atribuyen a la estructura interna o características domésticas del Estado pueden llamarse de segunda imagen o de nivel de la unidad. Para finalizar, las teorías de tercera imagen o nivel sistémico son aquellas que colocan las variables causales en las características del sistema internacional.

Según Singer,<sup>5</sup> existen costos y beneficios al utilizar las teorías sistémicas o las teorías al nivel de la unidad. Por una parte, los acercamientos sistémicos tienden a exagerar el impacto del sistema y, en ocasiones, son en exceso deterministas. También asumen que las unidades son homogéneas y uniformes, lo cual es una representación inexacta de realidad. Sin embargo, sus ventajas son el alto grado de parsimonia, simplicidad y ge-

<sup>1</sup> Consultar Robert J. Art. y Robert Jervis, *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, 3 ed., Nueva York, Harper Collins, 1992; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Nueva York, Random House, 1979.

<sup>2</sup> Joseph Grieco, Robert Powell y Duncan Snidal, "The Relative Gains Problem for International Cooperation", en *American Political Science Review*, núm. 87, 1993, pp. 729-743.

<sup>3</sup> Kenneth N. Waltz, *op. cit.*

<sup>4</sup> J. David Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations", en Clauss Knorr y Sidney Verba, eds., *The International System: Theoretical Essays*, Princeton, Princeton University Press, 1961; Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1954.

<sup>5</sup> J. David Singer, *op. cit.*

neralización que manifiestan al explicar las tendencias generales, recurrentes y de largo plazo en la política internacional, aun cuando establecen mejor correlación que causalidad. Por otro lado, las teorías de nivel doméstico permiten la diferenciación entre las unidades, reforzando su poder descriptivo y explicativo a costa de reducir su parsimonia y generalidad. Así, aun cuando estas teorías son más complejas y menos generalizables, explican mejor las acciones estatales específicas en periodos históricos particulares.

En la próxima sub-sección, estableceré que la utilidad analítica y el poder explicativo del nivel teórico escogido dependen directamente de la naturaleza de los fenómenos que se buscan explicar, es decir, de la naturaleza de la variable dependiente a ser explorada. Si el investigador está interesado en los modelos recurrentes de la interacción estatal en el sistema internacional, las teorías sistémicas resultarán más convenientes, pero si analiza acciones estatales específicas en un tiempo y contexto particular, entonces las teorías de nivel doméstico podrían proporcionar una mejor perspectiva para responder a la cuestión que se analiza. Aun si las preguntas más interesantes y pertinentes a ser contestadas y explicadas en RI recayeran en la segunda categoría, los análisis sistémicos son muy útiles para limitar el rango de las posibles acciones estatales incluidas bajo esta categoría.

Las teorías sistémicas comparten ciertas características comunes: 1) las variables explicativas centrales se localizan en el nivel sistémico en vez del doméstico;<sup>6</sup> 2) las unidades son tratadas como actores racionales unificados que tienen preferencias estables y poseen una habilidad uniforme para extraer recursos internos;<sup>7</sup> y, 3) la política internacional se caracteriza por ser un proceso interactivo entre múltiples unidades en un ambiente internacional anárquico que limita sus acciones.<sup>8</sup>

La teoría neo-realista estructural de Waltz (en especial su Teoría de la Política Internacional de 1979) ha sido considerada la teoría sistémica más influyente dentro de la política internacional en la literatura de las RI. Waltz hizo un esfuerzo analítico explícito para construir una teoría sistémica completa que explicara

la acción estatal y la interacción de los Estados en la arena internacional. El autor asume que el sistema internacional está compuesto por dos partes: la estructura y las unidades —Estados concebidos como actores racionales unificados con preferencias transitivas y estrategias para maximizar su utilidad entendida en términos de poder— que interactúan en ella. La estructura está compuesta por tres elementos: 1) el principio ordenador a través del cual el sistema se encuentra organizado, que es la anarquía (concebida como la no existencia de una autoridad central superior con el poder para garantizar el cumplimiento de acuerdos entre las unidades); 2) la naturaleza de las unidades en términos de las funciones que realizan dentro del sistema (concebidas como unidades no diferenciadas u homogéneas) y, 3) la distribución de capacidades entre las unidades en el sistema (concebidas como el número de polos). Los primeros dos elementos —“estructura profunda” en términos de Buzan, Jones y Little—<sup>9</sup> han permanecido inalterados en el sistema internacional desde la Paz de Westfalia (1648) hasta nuestros días, mientras que la distribución de capacidades es el único elemento que ha variado en este periodo. Como se discutirá más adelante, esto puede ser problemático en cierta medida porque la única variable independiente que varía es la distribución de capacidades y esta variación se da de manera muy restringida: unipolaridad, bipolaridad o multipolaridad.

De estas ideas, Waltz deriva varias predicciones. Primero, debido al hecho de que el sistema es anárquico y a que los Estados pueden utilizar la fuerza dado que no hay una autoridad central que imponga acuerdos entre ellos, los Estados son indiferenciados u homogéneos (no hay división del trabajo entre ellos en el sistema internacional, cumpliendo todos las mismas funciones), y no pueden confiar en algún tercer Estado para garantizar su seguridad. Así, el sistema se vuelve un sistema de auto-ayuda en el cual el interés más importante —la principal y prioritaria de todas las preferencias de los Estados—, es lograr su propia supervivencia; una vez que esta preferencia central ha sido satisfecha, los Estados pueden concentrarse en cumplir otras preferencias sustantivas, ya sea la maximización de su poder o la dominación mundial en un caso extremo. La mejor estrategia disponible para que los

<sup>6</sup> Arthur Stein, *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.

<sup>7</sup> Andrew Moravcsik, “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, en *International Organization*, núm. 51, 1997, pp. 513-553.

<sup>8</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, op. cit.

<sup>9</sup> Barry Buzan, Charles Jones y Richard Little, *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.

Estados logren su supervivencia es evitar un sistema jerárquico, comprometiéndose en la generación de un balance (interno en sistemas bipolares y externo en sistemas multipolares) contra el poder de otros Estados o alianzas de Estados. Debido a la naturaleza del sistema de auto-ayuda, la cooperación entre los Estados en un sistema anárquico es improbable porque los Estados se encontrarán más preocupados por las ganancias relativas que las absolutas derivadas de la cooperación, debido a que es imposible saber si sus amigos de hoy serán sus enemigos mañana.<sup>10</sup>

Como ya se mencionó, en la teoría neo-realista estructural de Waltz sólo la distribución de capacidades varía; esto es medido por el poder relativo de los Estados en el nivel sistémico, es decir, contando los polos existentes en el sistema (los Estados más poderosos). Waltz señala que los sistemas bipolares son más estables que los multipolares, porque en los primeros es más fácil para los Estados identificar las fuentes que amenazan su seguridad y, así, realizar las acciones necesarias para crear un equilibrio en contra de ellas. En suma, la teoría de Waltz predice que el modelo recurrente en la política internacional se caracterizará por la constante búsqueda de establecer un equilibrio o balance de poder, donde la cooperación entre Estados será difícil debido a las externalidades de seguridad derivadas de las ganancias relativas de la cooperación combinadas con el imperativo de supervivencia estatal, y donde los sistemas bipolares serán más estables que los multipolares.

En un esfuerzo por evaluar las predicciones de Waltz, varios autores han presentado diversas críticas a esta teoría estructural. Por ejemplo, Schröder<sup>11</sup> ha demostrado que los Estados han escogido, muy a menudo, otras estrategias en vez del balance de poder, como el aliarse con el Estado poderoso que los amenaza, el aislamiento de la escena internacional o la neutralidad. Walt,<sup>12</sup> en su análisis de las alianzas del Medio Oriente, encontró que los Estados tienden al balance en contra de las amenazas en vez de contra el poder; sin embargo, lo que es claro en su análisis es que la diferencia entre aliarse con (balance de terror) o en contra (balance de poder) del Estado amenazante reside en los ojos del espectador (el investigador en este caso). Finalmente,

Ruggie<sup>13</sup> argumenta que Waltz es incapaz de explicar la existencia de cambios entre sistemas internacionales, como por ejemplo dar respuesta al por qué el sistema de Westfalia se estableció en primer lugar o cuándo y cómo terminará. También, es difícil evaluar la predicción de que los sistemas bipolares son más estables que los multipolares, dado que en el periodo que Waltz analiza sólo había un caso de bipolaridad (1945-1989), y este periodo también se caracterizó por la existencia de armas nucleares. Así, es difícil establecer con claridad si la estabilidad del sistema se debió a la bipolaridad o a la posesión de armas nucleares que garantizaban la mutua destrucción de las dos superpotencias.

En suma, el realismo estructural actúa de manera poco satisfactoria estableciendo modelos de acción estatal de largo plazo en el sistema internacional, pero muy pobre al predecir acciones estatales específicas en un momento particular. Su gran parsimonia es pagada a través de la reducción de su poder explicativo: tiene dificultades para generar hipótesis específicas sujetas a comprobación empírica, tiende a generar predicciones indeterminadas, es incapaz de explicar cambios sistémicos endógenos y variaciones en las acciones estatales más allá de la seguridad, y enfrenta grandes dificultades al derivar las preferencias de los Estados diferentes a la supervivencia. Por ejemplo, tendría considerables dificultades para explicar por qué las dos grandes potencias durante la Guerra Fría (aun cuando tenían posiciones similares en el sistema internacional) se comportaron de forma tan disímil en la relación que mantenían con sus respectivos aliados, o por qué los Estados no están realizando equilibrios en contra de los Estados Unidos después del colapso de la Unión Soviética.

En un esfuerzo por mejorar la teoría neo-realista estructural, Buzan, Jones y Little<sup>14</sup> postulan que el análisis de Waltz no estaba equivocado sino incompleto. Incluyen una nueva variable, la capacidad interactiva en el sistema, que se deriva del nivel de tecnología de las unidades y de su grado de interacción en el sistema. Aunque esta nueva variable se origina en las unidades, tiene un papel importante en el nivel sistémico. Establecen que un aumento en la capacidad participativa de los Estados puede ayudar a superar la anarquía y faci-

<sup>10</sup> Joseph Grieco, Robert Powell y Duncan Snidal, *op. cit.*

<sup>11</sup> Paul Schroeder, "Historical Reality vs. Neorealist Theory", en *International Security*, núm. 19, vol. 1, 1994, pp. 108-148.

<sup>12</sup> Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

<sup>13</sup> John Gerard Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", en *International Organization*, núm. 36, 1982, pp. 379-415.

<sup>14</sup> Barry Buzan, Charles Jones y Richard Little, *op. cit.*

litar la cooperación en el escenario internacional. A pesar de que éste es un progreso evidente en las teorías estructurales, dado que abre la puerta para poder explicar la cooperación en ciertas áreas, la mayoría de los problemas teóricos de las teorías estructurales todavía están presentes. Además, el incremento en el poder explicativo es obtenido a partir de una variable que aunque es sistémica en sus efectos, se deriva con claridad del nivel doméstico.

Ahora bien, para intentar explicar por qué la cooperación económica tiene lugar en la arena internacional se han desarrollado diversas variantes dentro de las teorías sistémicas. Por ejemplo, la Teoría de la Estabilidad Hegemónica (TEH) intenta explicar la creación y mantenimiento de un orden económico liberal en un sistema anárquico. Estos teóricos argumentan que para que un orden económico liberal exista es necesario que un hegemón domine y controle el sistema. Hay dos variantes de la TEH: el liderazgo y la hegemonía.<sup>15</sup> En la primera variante, autores como Gowa<sup>16</sup> y Snidal<sup>17</sup> buscan explicar la provisión de un bien público —un orden económico liberal, consistente en la existencia de una divisa de cambio, liquidez internacional suficiente y los derechos básicos de propiedad—, y contestar por qué el hegemón proporciona este bien y explicar la manera en que lo hace. En términos generales, postulan que el principal obstáculo para la provisión de semejante bien público reside en un problema de acción colectiva entre Estados que puede resolverse mediante la actuación de un agente central, la potencia hegemónica, que se beneficia (y por extensión también los otros) de la provisión de dicho bien público.

La segunda variante intenta explicar la apertura del comercio internacional a partir de las preferencias de los Estados según su posición en el sistema internacional. El argumento general es que la potencia hegemónica prefiere un sistema de comercio abierto, por lo que intentará establecerlo utilizando su poder. Por ejemplo, partiendo de cuatro intereses fundamentales del Estado (poder político, ingreso nacional, crecimiento económico y la estabilidad social), Krasner<sup>18</sup> deriva las prefe-

rencias comerciales de un Estado de acuerdo con su tamaño y desarrollo: el hegemón y los Estados pequeños más desarrollados prefieren el libre comercio. Gowa<sup>19</sup> postula que un hegemón preferirá establecer el libre comercio en vez de establecer un arancel óptimo sólo con sus aliados debido a las externalidades de seguridad resultantes de las ganancias relativas del comercio. Así, el libre comercio se llevará a cabo con mayores probabilidades en un mundo bipolar donde hay una mayor certeza acerca de quiénes son los aliados y quiénes los enemigos (como en el bloque capitalista); sin embargo, no explica por qué la Unión Soviética no estableció un sistema de libre comercio dentro del bloque del Este. Lake<sup>20</sup> identifica tres formas posibles a través de las cuales los hegemones pueden influir en las preferencias comerciales de otros Estados: instrumentando sanciones, mediante el poder de mercado y/o a través de ideas e ideología; argumenta que el mejor modelo para explicar la apertura del comercio bajo la hegemonía es el poder del mercado internacional para influir sobre el precio de los bienes.

Aun cuando la TEH presenta problemas al definir lo que es un hegemón de una manera no tautológica y al explicar por qué las potencias hegemónicas no siempre promueven el libre comercio (como los Estados Unidos durante el periodo de entreguerras de 1919 a 1939), o por qué el libre comercio puede continuar existiendo incluso cuando el poderío de la potencia hegemónica ha declinado (como en nuestros días), debe aceptarse que ha ayudado a especificar bajo qué condiciones es más probable que prevalezca un sistema de libre comercio y a explicar por qué los diferentes Estados tienen preferencias y conductas diversas con respecto al libre comercio desde un punto de vista sistémico. Por ejemplo, Snidal<sup>21</sup> ha ofrecido una explicación acerca de por qué un sistema de libre comercio podría sobrevivir inclusive ante el declive de la hegemonía. Argumenta que un grupo de potencias de segundo nivel, el grupo K, puede cooperar en el mantenimiento de un sistema económico liberal sin un hegemón siempre y cuando los beneficios de la acción colectiva rebasen sus costos.

De acuerdo con otra tradición, los institucionalistas neo-liberales siguen la misma lógica de los realistas para describir el ambiente en el que los Estados interac-

<sup>15</sup> David A. Lake, "Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential", en *International Studies Quarterly*, núm. 37, 1993, pp. 459-489.

<sup>16</sup> Joanne Gowa, "Bipolarity, Multipolarity, and Free Trade", en *American Political Science Review*, núm. 83, 1989, pp. 1245-1256.

<sup>17</sup> Duncan Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory", en *International Organization*, núm. 39, 1985, pp. 579-614.

<sup>18</sup> Stephen D. Krasner, "State Power and the Structure of International Trade", en *World Politics*, núm. 28, 1976, pp. 317-347.

<sup>19</sup> Joanne Gowa, *op. cit.*

<sup>20</sup> David A. Lake, *op. cit.*

<sup>21</sup> Duncan Snidal, *op. cit.*

túan, es decir, bajo la anarquía. Sin embargo, discrepan sobre las posibilidades de cooperación en el sistema; señalan que la cooperación es posible bajo la anarquía sólo si se dan ciertas condiciones. Por ejemplo, Axelrod<sup>22</sup> argumenta que la cooperación es posible en las situaciones que asemejen al "dilema del prisionero" si la sombra del futuro es suficientemente prolongada y los factores de descuento no son demasiado pequeños como para no permitir el uso de una estrategia de reciprocidad, como *tit-for-tat* (ojo por ojo, diente por diente). Oye<sup>23</sup> afirma que las posibilidades de cooperación pueden aumentar modificando los pagos en el juego para que los beneficios de desertar disminuyan, alargando la sombra del futuro, promoviendo la transparencia y reduciendo el número de actores negociadores (lo cual disminuye las probabilidades de que haya problemas de acción colectiva y variaciones en las preferencias de los actores negociadores). Keohane<sup>24</sup> señala que las instituciones (regímenes) facilitan la cooperación reduciendo los costos de las transacciones, proporcionando información, facilitando el monitoreo, vinculando problemas y regularizando la interacción para asegurar la reciprocidad. También establece que los horizontes de largo plazo y un menor número de actores facilitan la cooperación por las mismas razones que estima Oye. Considera que todos estos puntos hacen más creíbles los compromisos estatales en un sistema anárquico, facilitando así la cooperación. Coincide con los neo-realistas en la idea de que los regímenes o instituciones se establecen para avanzar en la consecución de los intereses de los actores poderosos en el sistema; sin embargo, también argumenta que estos regímenes o instituciones muy a menudo sobreviven al declive de poder de estos Estados, adquiriendo vida propia. Una predicción general de estas teorías podría establecerse como sigue: en la medida en que sean mayores las ganancias derivadas de la cooperación y entre más altos sean los costos de no cooperar (cualquiera que sea el origen del incremento de estos costos y beneficios acuerdos institucionales o regímenes internacionales), será más probable que ocurra la cooperación, incluso en un sistema anárquico.

<sup>22</sup> Robert M. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, 1984.

<sup>23</sup> Kenneth A. Oye, ed., *Cooperation Under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1986.

<sup>24</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984; Robert O. Keohane, *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986.

Los neo-realistas han criticado estos supuestos neo-liberales. Grieco<sup>25</sup> desarrolla la idea de que la cooperación es difícil debido al hecho de que bajo la anarquía los Estados buscan ganancias relativas, dado que la existencia de ganancias económicas absolutas podrían generar externalidades de seguridad y fortalecer a sus posibles enemigos futuros, amenazando su propia seguridad venidera. Después de una larga discusión teórica sobre este punto en la literatura, finalmente Powell<sup>26</sup> ofreció una solución al debate, señalando que las ganancias relativas sólo son importantes para los Estados si los costos de usar la fuerza en el sistema internacional son lo suficientemente bajos para hacer la guerra redituable y que, cuando estos costos son altos, la cooperación es posible porque los Estados estarán más interesados en las ganancias absolutas en vez de las ganancias relativas derivadas de la cooperación económica. Así, estas teorías proporcionan valiosas explicaciones sistémicas para dilucidar por qué la cooperación podría ser posible en un escenario anárquico, aún cuando sus propuestas en ocasiones son demasiado generales para explicar determinadas acciones de cooperación entre los Estados.

Por último, algunas otras teorías en el nivel sistémico han sido desarrolladas en el campo de las RI. No obstante, debido a las limitaciones de espacio mencionaré su existencia sin discutir las. Algunas de ellas son las teorías de ciclos de largo plazo y de preponderancia de poder,<sup>27</sup> las neo-grocianas<sup>28</sup> y el constructivismo sistémico,<sup>29</sup> entre varias más.

### Mejorando las teorías sistémicas

Con base en la discusión anterior, parece claro que las teorías sistémicas contribuyen sin duda a entender mejor las acciones estatales en el sistema internacional,

<sup>25</sup> Joseph Grieco, Robert Powell y Duncan Snidal, *op. cit.*

<sup>26</sup> Robert Powell, "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory", en *American Political Science Review*, núm. 85, 1991, pp. 1303-1320.

<sup>27</sup> Jacek Kugler Organski, *The War Ledger*, Chicago, The University of Chicago, 1980; George Modelski, "The Long Cycle of Global Politics and The Nation-State", en *Comparative Studies in Society and History*, núm. 20, 1978; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 1981.

<sup>28</sup> Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University, 1977.

<sup>29</sup> Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", en *International Organization*, núm. 46, 1992, pp. 391-425.

proporcionando validez a su uso al explicar algunos aspectos de la interacción estatal en la arena internacional, resaltando así la importancia y validez de las RI como campo de estudio. Sin embargo, también es claro que la mayoría de los desarrollos específicos en el ambiente internacional no pueden entenderse de manera absoluta dentro de los límites de una teoría estrictamente sistémica. Al enfrentar una cuestión con respecto a la interacción estatal en el sistema internacional, el investigador debería utilizar o construir una teoría que ofrezca el mayor poder explicativo con el máximo nivel de parsimonia posible para clarificar el fenómeno que desea explicar. Como he intentado demostrar, en algunas áreas las teorías sistémicas podrían proporcionar un poder explicativo suficiente, pero en otras no; esto parece depender del tipo de variable dependiente que se desea explicar. Ultimadamente, el investigador debe agregar cierta complejidad a su teoría haciendo un balance entre el poder explicativo ganado y la parsimonia perdida en la misma. La pregunta relevante es: ¿cómo pueden mejorarse las teorías sistémicas en términos de su poder explicativo, sin comprometer de manera irremediable su parsimonia?

Como discutí antes, algunos autores han intentado fortalecer el poder explicativo de las teorías sistémicas incluyendo nuevas variables (que tienen un impacto sistémico aun cuando se deriven de las características de las unidades), como la capacidad de interacción,<sup>30</sup> la interdependencia,<sup>31</sup> los regímenes o instituciones,<sup>32</sup> y el poder hegemónico, entre otros. Sin embargo, me inclinaré por una perspectiva distinta. Argumentaré que las teorías sistémicas y las del nivel doméstico no son exclusivas o inconsistentes, y que pueden complementarse ambas si se vinculan de forma cuidadosa, rigurosa y sistemática. La política nacional es necesaria para explicar por qué las unidades similares se comportan de manera diferente aun cuando enfrenten limitaciones sistémicas similares (como en el caso de la relación entre la Unión Soviética y los Estados Unidos con sus aliados durante la Guerra Fría). Describiendo la argumentación previa en lenguaje de teoría de juegos: ¿cómo y por qué los Estados toman determinadas decisiones de entre las diferentes acciones disponibles

cuando se encuentran frente a conjuntos de acciones e información similares? Una respuesta simple a esta pregunta sería: con base en sus creencias y preferencias, siguiendo las estrategias (que se encuentran limitadas por el ambiente estratégico a través de las restricciones que impone en el conjunto de acciones y la información disponible) que los conducen de mejor manera a sus resultados preferidos.

Sin embargo, me parece que en la mayoría de las situaciones, las preferencias no pueden derivarse sólo del ambiente internacional. En este punto, el análisis de la política doméstica es más útil: las preferencias pueden derivarse de manera teórica de los grupos relevantes en el nivel doméstico (sean grupos de interés, sectores, clases, empresas, entre otros) bajo cualquier limitación que el investigador interesado considere importante (sistémica y doméstica), agregada a través de las instituciones domésticas (cualquiera que sea el impacto que el investigador les atribuya), y bajo los límites impuestos por el sistema internacional. Una vez que estas preferencias se establecen, pueden constituirse como supuestos o premisas y utilizarse al emplear un acercamiento sistémico predominante, sin afectar demasiado la parsimonia de la explicación proporcionada. En la próxima sección, desarrollaré los mecanismos y condiciones bajo las cuales es posible defender este argumento. En suma, el argumento casi sistémico podría ser de la siguiente manera: bajo las condiciones y limitaciones sistémicas X, actores con preferencias Y1 elegirán la acción Z1 y los actores con preferencias Y2 escogerán la acción Z2, donde las preferencias pueden derivarse (y, una vez definidas, tomarse como supuestos o premisas) utilizando una teoría sistémica o de nivel doméstico.

#### Relaciones Internacionales y Ciencia Política: cooperación o conflicto

El interés central de la teoría de RI es explicar las acciones e interacciones de los Estados (o de otros actores internacionales) en un ambiente estratégico que es el sistema internacional. Para discutir las posibilidades de que se complementen de forma teórica las RI y la PC, la acción estatal analizada en esta sección (la variable dependiente) será si los Estados eligen cooperar o no (es decir, generar conflicto) en el sistema internacional. De esta manera, es muy importante especificar cómo

<sup>30</sup> Barry Buzan, Charles Jones y Richard Little, *op. cit.*

<sup>31</sup> Robert O. Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little and Brown, 1977.

<sup>32</sup> Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

mo y por qué los Estados se encuentran motivados o no para buscar la cooperación, es decir, cuáles son los intereses estatales, las motivaciones o las preferencias que los hacen actuar de una forma cooperativa o conflictiva, así como de dónde provienen estos factores y la manera a través de la cual limitan las acciones estatales.

### Entendiendo la cooperación

Antes que nada, es necesario explicar el significado del concepto "cooperación" en la literatura de las RI y cómo utilizaré este término en este artículo. Una definición básica del concepto establece que la cooperación significa lograr un resultado cooperar-cooperar en una situación de "dilema del prisionero" (es decir, que los Estados actúan de manera cooperativa, teniendo una estrategia dominante para no hacerlo debido a la naturaleza anárquica del ambiente en el que tienen lugar sus acciones). Siendo más específicos, Keohane<sup>33</sup> define la cooperación (al nivel interestatal) como una situación en la que la acción de un Estado dentro de un área determinada es vista por el (los) otro(s) Estado(s) como una manera de facilitar la realización de sus propios objetivos y viceversa; es decir, una situación que requiere que las acciones estatales impliquen ajustes en sus políticas para satisfacer las demandas de otros Estados en una situación estratégica, generando así la coordinación de políticas entre ellos. Siendo así, la cooperación es diferente a la armonía porque no sólo depende de los intereses compartidos (como la armonía), sino que también surge de una situación en la cual la discordia o el desacuerdo potencial es posible o, inclusive, es la estrategia dominante de los Estados en el ambiente existente. Encuentro muy convincente esta definición de cooperación, y por lo tanto será la que utilizaré en el resto de este artículo.

Se han desarrollado varios intentos en la teoría de RI para explicar la naturaleza cooperativa o no cooperativa de las acciones estatales. Estas aproximaciones pueden ser clasificadas en tres amplias categorías: las teorías centradas en el sistema (o sistémicas), en el Estado (o centradas en la oferta), y en la sociedad (o centradas en la demanda). Cada una de ellas emplea diferentes postulados iniciales sobre el origen de las motivaciones o preferencias estatales para la cooperación y, por

consecuente, arriban a explicaciones distintas sobre cómo y por qué los Estados actúan de maneras diversas en el sistema internacional (cooperando o no). En la próxima sub-sección, presentaré los postulados centrales en los que estas teorías están fundamentadas y las conclusiones que se derivan de ellas. Además, mencionaré aquello que son capaces de explicar y las limitaciones que enfrentan, así como de qué manera pueden ser mejoradas a través de su integración rigurosa y sistemática.

Antes de ello, considero necesario argumentar que los intereses y las preferencias de los actores estatales, grupos sociales y de interés, así como las instituciones domésticas son relevantes, en la mayoría de los casos, para explicar acciones estatales específicas con respecto a la cooperación, es decir, que los estudios completamente sistémicos están limitados en su poder explicativo de la variación de las acciones estatales cooperativas o no cooperativas. Esto es así porque diversas variables pueden afectar estas preferencias, entre ellas: a) los costos y beneficios atribuidos a acciones estatales específicas como la cooperación;<sup>34</sup> b) la habilidad de los Estados para comprometer sus acciones cooperativas en un sistema internacional anárquico;<sup>35</sup> c) las capacidades de los Estados para realizar ciertas acciones cooperativas;<sup>36</sup> d) las creencias o percepciones que tiene el Estado con respecto a otros actores en la arena internacional y, por ello, las preferencias con respecto a las estrategias a utilizar para conseguir sus resultados preferidos (cooperando o no);<sup>37</sup> y, e) finalmente, las preferencias estatales con respecto al conjunto de las acciones disponibles dentro de las posibilidades de cooperar o no cooperar.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> David A. Lake, "Powerful Pacifists: Democratic States and War", en *American Political Science Review*, núm. 86, 1992, pp. 24-37; Michael W. Doyle, "Liberalism and World Politics", en *American Political Science Review*, núm. 80, 1986, pp. 1151-1169.

<sup>35</sup> Lisa L. Martin, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton, Princeton University Press, 1992; Peter Cowhey, "Domestic Institutions and the Credibility of International Commitments: Japan and the United States", en *International Organization*, núm. 47, 1993, pp. 299-326.

<sup>36</sup> Arthur Stein, *op. cit.*

<sup>37</sup> Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976; Paul A. Papayoanou, "Economic Interdependence and the Balance of Power", en *International Studies Quarterly*, núm. 41, 1997, pp. 113-140.

<sup>38</sup> Jack L. Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Ithaca, Cornell University Press, 1991; David A. Lake, "Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations", en *International Organization*, núm. 50, 1996, pp. 1-33.

<sup>33</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony...*, *op. cit.*

*Clasificación de las teorías de las motivaciones o preferencias estatales sobre cooperación*

Las teorías de las motivaciones o preferencias estatales para cooperar o no cooperar pueden ser clasificadas en tres amplias categorías: las teorías centradas en el sistema (o sistémicas), las centradas en el Estado (o de oferta de políticas), y las centradas en la sociedad (o de demanda de políticas).

En términos generales, los análisis centrados en el sistema pueden ser subdivididos en dos amplias categorías: las que consideran al Estado como un actor unitario (teorías sistémicas puras), y aquellas que toman en cuenta a los grupos de interés domésticos (segunda imagen invertida). Ambas sostienen que las preferencias del Estado sobre la cooperación pueden derivarse de las limitaciones impuestas por el sistema y de la posición del Estado en dicho sistema. Las primeras se concentran en definir las maneras en que las limitaciones sistémicas determinan las preferencias de cooperación estatales, mientras que las segundas se interesan en explicar cómo estas limitaciones sistémicas determinan las preferencias de los grupos sociales con respecto a la cooperación internacional, aun cuando la mayoría de estas últimas no explica la forma en la que estas preferencias de grupos sociales se agregan dentro del sistema doméstico para generar la preferencia estatal.

Como discutí en la sección anterior, las teorías sistémicas casi de forma automática derivan las preferencias estatales sobre la cooperación de las características del sistema y la posición del Estado en el mismo. En breve, como un ejemplo de este tipo de teorías, el acercamiento neo-realista estructural de Waltz<sup>39</sup> deriva la primera y más importante preferencia de todos los Estados, la supervivencia, de la naturaleza anárquica del sistema internacional que lo convierte en un sistema de auto-ayuda debido a la falta de un poder supranacional y a la falta de diferenciación entre las unidades. De esta manera, la acción elegida por todos los Estados para lograr su resultado preferido, la supervivencia, será el balance del poder (interior en los sistemas bipolares y exterior en los multipolares). Debido a las externalidades de seguridad derivadas de las ganancias relativas producto de la cooperación económica, los Estados prefieren no llevarla a cabo, y la cooperación en el campo de la seguridad se limita a la

construcción de alianzas para crear equilibrios contra los posibles hegemonos (sobre todo en un mundo multipolar, porque en la bipolaridad los Estados prefieren el balance interno). Como argumenté antes, esta explicación es teóricamente problemática por las razones ya esgrimidas. Otras explicaciones sistémicas fueron presentadas en la sección previa, por lo que no las describiré de nuevo. Sólo notaré que los neo-realistas perciben la cooperación como difícil debido al problema de las ganancias relativas, mientras que los institucionalistas neo-liberales la encuentran posible (más en el campo económico que en el de seguridad) dada la existencia de instituciones (regímenes) que hacen posible controlar la anarquía, mientras que los teóricos de la TEH también conciben la cooperación (otra vez, más en cuestiones económicas que de seguridad) cuando hay un potencia hegemónica que puede suministrar las condiciones para mantenerla y administrarla.

Por otra parte, los estudios de segunda imagen invertida señalan que la posición del Estado en el sistema internacional afecta las configuraciones de las instituciones domésticas y los patrones de vinculación en el nivel nacional, y esto, a su vez, es la base de la acción estatal, ya sea cooperativa o no.<sup>40</sup> Por ejemplo, Gerschenkron<sup>41</sup> sostiene que las acciones del Estado con respecto a la industrialización son fuertemente afectadas por las características de la economía mundial en el momento en el que los Estados intentan industrializarse. En la medida en que la economía mundial se encuentra más avanzada, es decir que existe una mayor competencia, tecnología y requerimientos de capital, serán mayores los costos de entrada para un Estado. Por consiguiente, para que el Estado se sitúe a la par de los países que se industrializaron antes que él, será necesario un gobierno central más fuerte y excluyente (más autónomo de las presiones de grupos sociales), que genere los altos niveles de movilización y acción colectiva que se necesitan para una industrialización tardía (como en los casos de Alemania y Japón).

En esta misma corriente, las teorías de la dependencia, del centro-periferia y del imperialismo son similares al grado de que todas ellas establecen que el sistema internacional está constituido por dos tipos de países:

<sup>40</sup> Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", en *International Organization*, núm. 32, 1978, pp. 881-912.

<sup>41</sup> Alexander Gerschenkron, "Economic Backwardness in Historical Perspective", en Bert F. Hoselitz, ed., *The Progress of Underdeveloped Areas*, Chicago, University of Chicago Press, 1952.

<sup>39</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics...*, op. cit.

los capitalistas avanzados (centro) y aquéllos que se encuentran en desarrollo (periferia). Los últimos se encuentran atrapados en una estructura internacional en la que los beneficios del crecimiento son alcanzados sólo por los países del centro. Por ejemplo, autores como Cardoso y Faletto<sup>42</sup> sostienen que los Estados generan aquellas instituciones políticas que corresponden a su posición en este sistema internacional: el centro desarrolla Estados fuertes, mientras que la periferia los genera débiles.

Otros autores, como Rogowski,<sup>43</sup> postulan que el sistema económico internacional tiene un impacto sobre el balance del poder político doméstico de los grupos de interés y de sus posibilidades de cabildeo. Asume, siguiendo el teorema de Stopler-Samuelson, que los factores relativamente abundantes se benefician de la apertura comercial y por ello la prefieren, mientras que los factores relativamente escasos son dañados por ésta y por ello se le oponen. Puesto que la creciente apertura del comercio beneficia a los factores relativamente abundantes domésticamente, estos grupos se fortalecen y tienen incentivos para incrementar el cabildeo y por lo tanto, presionar por la puesta en marcha de sus políticas preferidas, las cuales el Estado hará suyas. Frieden<sup>44</sup> sostiene un argumento similar, señalando que el grado de movilidad del capital financiero en el sistema internacional afecta el poder de los actores sub-nacionales en el nivel doméstico. La integración financiera internacional favorece al capital por sobre al trabajo y, en el corto plazo, beneficia a los poseedores de capital de tipo líquido; de este hecho pueden derivarse las preferencias de estos grupos. Aún cuando la movilidad de capital financiero ha sido muy activa en los tiempos recientes, los Estados todavía tienen el poder para regularla en el ámbito interno. Así, los grupos que se benefician más de una mayor movilidad financiera presionarán al Estado para reducir los controles sobre ésta.

Gourevitch<sup>45</sup> resume los postulados de la segunda imagen invertida explicando que la influencia del sis-

tema sobre las preferencias de los grupos domésticos, los perfiles productivos, las instituciones e incluso las ideologías, fortalecen y constituyen a la coalición triunfante en el nivel doméstico, quién tendrá la capacidad de determinar las preferencias estatales acerca de cooperar o no en el ámbito internacional. Sin embargo, estos análisis son útiles para establecer preferencias grupales, pero no acciones estatales, dado que no proporcionan un esquema para determinar cuándo y bajo qué condiciones los actores interesados podrán influir e imponer sus preferencias para generar las acciones estatales deseadas.

Las teorías centradas en el Estado explican sus acciones brindando énfasis a la autonomía relativa de éste frente a los grupos sociales. Asumen que los intereses del Estado serán aquellos que maximizan el "interés nacional", y por ello preferirá comprometerse con las acciones —sean cooperativas o no en la arena internacional— que le permiten maximizar dicho interés. Estos estudios a menudo tienden a sobrevaluar dicha autonomía y, por ello, no consideran los límites que los grupos sociales pueden imponer al albedrío estatal.

Por ejemplo, Krasner<sup>46</sup> argumenta que los Estados tienen cuatro objetivos nacionales: aumentar el ingreso nacional, la estabilidad social, el poder político y el crecimiento económico. Desarrolla una tipología de Estados fuertes y débiles para encontrar el nivel de autonomía del Estado frente a los actores sociales para maximizar su interés, el interés nacional, a través de las acciones estatales. Propone la existencia de tres tipos de Estados dentro de los países con economías de mercado: a) los Estados fuertes son aquellos que tienen el poder para cambiar las instituciones económicas, los valores y los patrones de interacción entre los grupos sociales para buscar el interés nacional; b) los Estados moderados son aquellos que pueden resistir ciertas presiones de los grupos domésticos y pueden convencerlos de que ciertas acciones estatales son importantes para el interés nacional, pero no pueden transformar la estructura de las instituciones domésticas; y, por último, c) los Estados débiles pueden resistir algunas presiones de los actores domésticos pero no pueden cambiar la conducta de estos actores y menos las instituciones; los Estados más débiles están en su totalidad

<sup>42</sup> Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1979.

<sup>43</sup> Ronald Rogowski, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

<sup>44</sup> Jeffrey A. Frieden, "Invested Interests: The Politics of International Economic Policies in a World of Global Finance", en *International Organization*, núm. 45, 1991, pp. 425-452.

<sup>45</sup> Peter Gourevitch, *op. cit.*

<sup>46</sup> Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

penetrados por grupos de presión, al grado que las instituciones estatales sirven a los intereses particulares de estos grupos en vez del interés nacional (de manera similar a los estudios centrados en la sociedad que se discutirán en los párrafos siguientes).

Este enfoque es útil para entender cuándo y de qué manera los grupos domésticos pueden influir las acciones estatales, en especial si el esfuerzo del investigador tiene éxito en atribuir la fuerza relativa del Estado frente a los grupos sociales en una área específica de política pública. Creo que la fuerza relativa del Estado puede ser impactada cuando menos por tres factores. Primero, la naturaleza de la acción estatal definida en términos de sus consecuencias público-privadas.<sup>47</sup> *Ceteris paribus*, mientras más público sea el bien, mayor será la fuerza y la autonomía del Estado en esa área específica (por ejemplo, mayor en asuntos monetarios que en los comerciales, y mayor en asuntos de seguridad que en los económicos). Segundo, el tipo de estructura institucional doméstica.<sup>48</sup> Las instituciones afectan los incentivos de los grupos para organizarse (costos, beneficios y barreras de entrada), su acceso e influencia al gobierno, y los incentivos de los líderes para organizar a los individuos en grupos de presión. *Ceteris paribus*, en la medida en que sean mayores los beneficios, menores los costos y las barreras de entrada (para ambos, los grupos y los líderes), y a un mayor acceso y posibilidades de influencia, corresponderá una mayor organización y poder de los grupos domésticos para influir las acciones estatales y será menor la autonomía estatal en una área determinada. Y, tercero, el ambiente internacional (siguiendo la lógica de la segunda imagen invertida como ya se discutió) que coloca y fortalece a ciertos grupos en el escenario doméstico con influencia sobre el Estado, reduciendo su autonomía en un área determinada.<sup>49</sup>

Con base en la discusión anterior, puede argumentarse que los dos análisis previos (los centrados en el sistema y en el Estado) pueden vincularse para mejorar su poder explicativo en relación con la forma en que los grupos de interés domésticos pueden afectar las accio-

nes estatales con respecto a la cooperación internacional. En la próxima sección presentaré algunos modelos que pueden ayudar a estructurar este vínculo, y así mejorar el poder explicativo de los estudios de RI y PC, en particular los modelos de dos niveles como el de Putnam<sup>50</sup> o el modelo de elección estratégica formulado por Lake y Powell.<sup>51</sup> También argumentaré que, según gran parte de la literatura de RI, aun cuando haya lógicas diferentes con respecto a la cooperación (o no) en asuntos económicos y de seguridad, si se vinculan los dos niveles de intereses, preferencias y orígenes de motivaciones del Estado (sistémicos y domésticos), es posible presentar una respuesta preliminar con respecto a cuándo los Estados prestan más atención a una lógica de ganancias relativas o absolutas. Sin embargo, antes de ello, mencionaré las teorías centradas en la sociedad con el fin de dilucidar si son capaces de proporcionar un poder explicativo adicional, y si sería útil también vincularlas a los dos desarrollos teóricos anteriores a través de los modelos mencionados.

Las teorías centradas en la sociedad explican la acción estatal como un elemento que refleja el equilibrio de poder de los diversos grupos que la integran. Los grupos domésticos se organizan y compiten entre sí para presionar y, conseguir la puesta en marcha de su política pública preferida. Así, el Estado sólo funciona como una "caja registradora" de las demandas de estos grupos sociales; es decir, las acciones estatales son un espejo de las capacidades o del poder relativo de los grupos sociales.<sup>52</sup> Sin embargo, muy a menudo estos estudios ignoran el hecho de que los actores e instituciones estatales desempeñan un papel importante en la formación de la capacidad de los grupos sociales para ejercer su influencia sobre la provisión de políticas o acciones estatales. Tomando a estas teorías de acuerdo con su propia lógica, éstas podrían ser incluidas en la categoría de los análisis centrados en el Estado, en el caso específico donde el Estado es tan débil que se encuentra influido por los intereses sociales y, por ello, no posee autonomía en aquellas áreas que ha sido captu-

<sup>47</sup> Joanne Gowa, "Public Goods and Political Institutions: Trade and Money Policy Processes in the United States", en *International Organization*, núm. 42, 1988, pp. 15-32; Krasner, 1976.

<sup>48</sup> Peter Cowhey, *op. cit.*; Jeffrey A. Frieden, *op. cit.*; Stephan Haggard, "The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934", en *International Organization*, núm. 42, 1988, pp. 91-120.

<sup>49</sup> Jeffrey A. Frieden, *op. cit.*; Peter Gourevitch, *op. cit.*; Ronald Rogowski, *op. cit.*

<sup>50</sup> Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games", en *International Organization*, núm. 42, 1988, pp. 427-460.

<sup>51</sup> David A. Lake y Robert Powell, eds., *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

<sup>52</sup> Robert H. Bates, "The Nature and Origins of Agricultural Policies in Africa", en Robert H. Bates, ed., *Essays on the Political Economy of Rural Africa*, Berkeley, University of California Press, 1983; Douglass Nelson, "Endogenous Tariff Theory: A Critical Survey", en *American Journal of Political Science*, núm. 32, 1988.

rado por los grupos de interés. Haciendo esto, es posible observar cómo los tres diferentes factores explicados en los párrafos anteriores afectan las preferencias y el poder de diversos grupos domésticos en su competencia para intervenir en las acciones estatales, sean éstas de cooperación o conflicto.

### Cooperación entre Relaciones Internacionales y Ciencia Política: vinculando y mejorando las teorías de las motivaciones o preferencias estatales

Después de establecer que los factores sistémicos, estatales y sociales son relevantes en la explicación de las acciones del Estado con respecto a la cooperación en el sistema internacional, y que los enfoques sociales pueden integrarse dentro de los estatales, ahora es necesario construir la forma a través de la cual estos factores puedan vincularse para proporcionar mejores explicaciones acerca de la existencia (o no) de la cooperación estatal y las motivaciones, intereses o preferencias que conducen a estas acciones. Considero que en la literatura de RI existen dos modelos que pueden realizar de manera satisfactoria esta función: el modelo de juegos de dos niveles de Putnam,<sup>53</sup> y el modelo de la interacción estratégica de Lake y Powell.<sup>54</sup> Ambos análisis me parecen interesantes porque permiten observar por separado los factores internacionales y los domésticos, permitiendo así explorar cómo cada uno de ellos afecta la preocupación central de los teóricos de RI: la acción estatal en el ambiente internacional y, en este caso específico, si estas acciones son cooperativas o no.

El modelo de juegos de dos niveles de Putnam<sup>55</sup> es más apropiado para analizar situaciones en las que los representantes gubernamentales de dos o más Estados negocian para cooperar entre sí en el nivel internacional y con sus actores domésticos relevantes en un segundo nivel, con el fin de generar acciones estatales que los dirijan hacia la cooperación internacional. En el nivel doméstico, los grupos sociales buscan conseguir sus intereses preferidos presionando a los representantes estatales para adoptar políticas que reflejen estos intereses, mientras que dichos representantes buscan adquirir poder de negociación construyendo

coaliciones que favorecen los intereses del Estado entre estos grupos. En el nivel internacional, éstos tratan de aumentar al máximo su habilidad para satisfacer los intereses domésticos y estatales mientras minimizan las consecuencias adversas de la cooperación.

Con el fin de tener una mayor claridad lógica, Putnam descompone el proceso de negociación internacional en dos fases: la fase de la negociación (nivel I) entre los representantes estatales que conduce a un acuerdo cooperativo provisional, y la fase de la ratificación (nivel II) entre los representantes estatales y los actores domésticos relevantes (sea el poder legislativo, los partidos políticos, grupos de interés, etc.) para saber si se ratifica el acuerdo cooperativo o no. La idea central que une de forma teórica ambos niveles es que cualquier acuerdo alcanzado en el nivel I debe ser ratificado por el nivel II para ser puesto en marcha. Por consiguiente, las expectativas deben ser consideradas en el modelo (las consultas previas en el nivel II pueden generar una posición de negociación inicial en el nivel I, mientras que la necesidad de la ratificación en el nivel II afecta el rango de negociación aceptable en el nivel I). Esto define el conjunto doméstico ganador, que es el conjunto de todos los acuerdos cooperativos posibles del nivel I que se ratificarían en el nivel II.

Lo que deriva, por lógica, del modelo es que los acuerdos internacionales son sólo posibles si los conjuntos ganadores domésticos de todos los Estados negociadores se superponen. Así, en la medida en que sean más grandes los conjuntos domésticos ganadores de los Estados, es más probable que se impongan, permitiendo así la creación de un acuerdo cooperativo en el nivel internacional. El tamaño de los conjuntos domésticos ganadores es determinado por tres factores: a) la distribución de poder, las preferencias y las posibles coaliciones domésticas, b) las instituciones políticas domésticas, y c) las estrategias disponibles de los negociadores, que son dadas y limitadas por el poder del Estado frente al otro Estado (sistémico) y frente a los actores relevantes domésticos (autonomía estatal). Con base en estos factores, la cooperación en la seguridad y en los asuntos económicos podría ser modelada usando este análisis, diferenciándolos por el modo en el cual los tres factores limitan de una manera distinta los costos y beneficios, y por lo tanto, las posibilidades de cooperación o no cooperación de los Estados.

Aun cuando este modelo se encuentra limitado en cuanto al tipo de situaciones en las que puede aplicarse (negociaciones intergubernamentales), su utilidad radi-

<sup>53</sup> Robert D. Putnam, *op. cit.*

<sup>54</sup> David A. Lake y Robert Powell, eds., *op. cit.*

<sup>55</sup> Robert D. Putnam, *op. cit.*

ca en el hecho de que puede usarse para integrar las teorías centradas en el sistema, en los Estados y en la sociedad sobre los orígenes de las motivaciones de la acción estatal con respecto a la cooperación. El investigador puede combinar los postulados derivados de estos análisis, permitiéndole entender y explicar mejor una acción específica de cooperación (o no) del Estado, integrando las teorías de los diferentes niveles para conocer mejor las preferencias de los Estados con base en el interés de los grupos sociales, el interés nacional y las limitaciones impuestas por el sistema internacional. Sin embargo, debe ser capaz de justificar de manera teórica y lógica, la inclusión de diversos supuestos, así como ser muy cuidadoso para diferenciar los efectos que cada uno de ellos tiene sobre los distintos niveles de análisis. Es hasta este punto donde el modelo de Putnam cambia a ser la teoría X de algún investigador sobre una cuestión de cooperación o conflicto de relaciones internacionales Y que intenta explicar una acción estatal cooperativa o no de carácter estatal Z, basado en preferencias estatales A, B..., y/o N (derivadas de las teorías centradas en el sistema, el Estado o la sociedad).

Ahora bien, pasando al modelo de elección estratégica, Lake y Powell<sup>56</sup> construyen su modelo asumiendo que los actores pueden separarse de forma analítica del ambiente estratégico en el cual interactúan. Con base en esto, ellos dividen a los actores y sus ambientes estratégicos cada uno en dos componentes variables: el ambiente está formado por el conjunto de acciones disponibles a los Estados y la información con la que cuentan, mientras que los actores se encuentran definidos de acuerdo con sus preferencias y creencias. El conjunto de acciones disponibles es la totalidad de posibles actividades que puede llevar a cabo el actor dentro del ambiente en el que se encuentra. La información se refiere a lo que los actores saben o desconocen sobre el ambiente y los otros actores en términos de sus preferencias y creencias, cuando tienen que tomar una decisión sobre qué curso deben escoger. Las preferencias son las maneras en las que actores ordenan, de acuerdo a la utilidad que les generan, los posibles resultados de sus acciones en el ambiente estratégico. Y por último, las creencias son un conjunto de distribuciones probabilísticas que los actores tienen sobre los atributos de los otros actores y sus preferencias. Lake y Powell asumen que los actores en este modelo son racionales en el sentido en que se encuentran enfoca-

dos en consecución de objetivos, es decir, que buscan alcanzar sus resultados preferidos, de la mejor manera que puedan, bajo las limitaciones que enfrentan en el ambiente estratégico.

Este modelo asume que las interacciones estratégicas de los actores tienen lugar en una red y en múltiples niveles que van del individuo al nivel internacional. Así, las interacciones entre actores individuales pueden agregarse en un ambiente estratégico como un grupo de presión; a su vez, éstos grupos participan en otro ambiente como un partido político; los partidos políticos se desarrollan en un nivel diferente; en el poder de la unión, es decir la legislatura; éste junto con el ejecutivo, se interrelacionan dentro del sistema político doméstico; y, los Estados llevan a cabo sus actividades bajo el ambiente estratégico que es el sistema internacional. De esta manera, el investigador puede colocarse en esta red, en cualquier punto en que esté interesado y concentrarse en la interacción estratégica en ese punto para analizarla y así mejorar su comprensión del todo. Esto significa que los niveles están ordenados y que las interacciones entre un determinado conjunto de actores alimenta el siguiente nivel más alto. Así, hay una cadena clara de vínculos causales en los diferentes niveles de interacción estratégica, de los individuos a los grupos de interés, de los grupos a los partidos políticos, agrupaciones sindicales o empresariales, de éstos a los poderes de la unión, de dichos poderes al Estado y, en el sistema internacional entre los Estados.

Con fundamento en estas ideas, es posible vincular diferentes niveles de formación de preferencias, desde el individuo hasta el Estado, para encontrar las motivaciones de las acciones estatales. En cada nivel pueden emplearse diferentes elaboraciones teóricas con el requisito de que sean de forma lógica, válidas, rigurosas, sistemáticas y útiles para la comprensión de los fenómenos que se quieren explicar. Una vez que las preferencias son explicadas de forma teórica en alguno de los niveles, los resultados pueden ser tomados como supuestos o premisas para utilizarlos en otro nivel de análisis más elevado. De esta manera, las diferentes teorías de la motivación o preferencias de las acciones estatales (las centradas en el sistema, el Estado y la sociedad) pueden vincularse de manera ecléctica y sistemática, manteniéndose separadas de forma lógica en cada nivel de agregación, pero sirviendo para conocer los orígenes más profundos de las preferencias del Estado con respecto a sus acciones cooperativas o conflic-

<sup>56</sup> David A. Lake y Robert Powell, eds., *op. cit.*

tivas en cualquier área de la agenda de RI. Cumpliendo el mismo fin que Putnam, pero a través de diferentes medios, el modelo de la elección estratégica de Lake y Powell puede convertirse en la teoría X de algún investigador sobre la cuestión de cooperación Y, haciendo uso de los postulados teóricos (dentro de cualquier nivel de análisis de agregación) que el investigador considere importantes para explicar la acción de cooperación o conflicto —Y1 o Y2— del Estado Z basado en preferencias A, B..., y/o N.

En suma, la importancia de estos modelos para el progreso futuro de las teorías de RI y también de CP como disciplina descansa en el hecho de que estos análisis se enfocan en estructurar, en términos generales pero formales, la interacción estratégica de los actores racionales (cualesquiera que éstos sean: Estados, organizaciones internacionales, burocracias, empresas, partidos políticos, legisladores, grupos de interés, etc.) en un ambiente estratégico dado (de nuevo, cualquiera que éste sea: el sistema internacional, la arena doméstica, el mercado, el Congreso, un sindicato, un foro internacional o una cámara legislativa). De este modo, se permite el relajamiento de las fronteras teóricas y empíricas entre la política internacional y la nacional, es decir, entre las RI y la PC. También se reduce el énfasis en la anarquía como el concepto central de RI y abre la puerta para la enriquecedora discusión teórica, el mejoramiento y la complementación entre las sub-áreas de las RI, la economía política internacional (con un enfoque en la existencia o no de posibilidades de cooperación económica), y la seguridad internacional (interesada sobre todo, en asuntos de guerra y paz, alianzas, cuestiones militares y de seguridad), y entre las RI co-

mo disciplina y las otras disciplinas de la CP, en especial la PC y los estudios de área.

Así, se puede concluir que en la primera sección de este artículo se han esbozado razones suficientes para sustentar de forma convincente que las RI son una disciplina de estudio válida en sí misma y que las teorías de RI proporcionan, en gran medida, explicaciones distintas y útiles para entender las acciones estatales en el sistema internacional, fortaleciendo la validez de las RI como un campo de la CP por derecho propio. Con base en ello, en la segunda sección, mediante el análisis de las teorías sobre las preferencias y motivaciones de la cooperación y el conflicto estatal en RI y PC (en sus tres vertientes, sistémicas, estatales y sociales), se ha proporcionado evidencia suficiente para sustentar el hecho de que la cooperación es posible entre las RI y la PC dado que son teórica y metodológicamente compatibles. Para finalizar, en la última sección se presentaron dos ejemplos concretos (las teorías de dos niveles y de elección estratégica) de la forma en la cual los niveles de análisis pueden integrarse de manera rigurosa y sistemática sin atentar en contra de la lógica interna de las teorías de RI y PC, enfatizando el hecho de que las teorías de ambas disciplinas son tan similares, tanto en términos metodológicos como en términos teóricos, que pueden complementarse y, de este modo, enriquecerse ambas mediante la "cooperación", construyendo mejores explicaciones acerca de las acciones realizadas por los actores políticos en los sistemas nacional e internacional. Así, cooperando y dialogando, internacionalistas y comparativistas, generarán mejores y más útiles explicaciones de las realidades nacionales e internacionales.

# La apertura comercial y sistema *antidumping* mexicano (1987-1995)

Armando Barragán F.\*

## Resumen

El acelerado proceso de apertura comercial de México a partir de 1987 ha promovido la necesidad de desarrollar el sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional. La eliminación de las barreras no arancelarias del comercio y la disminución en la tasa arancelaria promedio, colocaron a México como una de las economías más abiertas del mundo, lo que multiplicó el número de casos atendidos por el sistema. Este hecho ha resaltado la importancia de entender las prácticas desleales desde el punto de vista del sistema *antidumping* mexicano, que a la fecha se ha consolidado como uno de los más activos en el mundo.

## Introducción

El proceso de liberalización comercial de México ha promovido la creación de un sistema contra prácticas desleales que ha tenido un intenso periodo de adaptación y entrenamiento, hecho que lo ha colocado a la altura de los más activos en el mundo. La apertura comercial acelerada y la sobrevaluación cambiaria creciente de la moneda mexicana, fueron los detonadores de una avalancha de investigaciones sobre prácticas desleales de comercio en el país.

Cada día es más común encontrar artículos o comentarios sobre *dumping* en la prensa o en la academia, empero, la manera de abordar una problemática de esta naturaleza continúa siendo casi un misterio para la mayoría de la gente. Únicamente las autori-

## Abstract

The fast growing process of trade liberalization in Mexico has raised the necessity to develop the Mexican system against unfair international trade practices. Since most quantitative restrictions were abolished and import tariffs were lowered, Mexico's economy has become one of the most wide open economies in the World. The purpose of this paper is to provide an overview of the Mexican antidumping system that is nowadays considered as one of the most active.

dades respectivas y algunos bufetes de consultores especializados parecen tener idea de lo que sucede en el mundo del *dumping*. Las investigaciones por prácticas desleales requieren de un complicado proceso de análisis, cuya duración puede prolongarse muchos meses, en ocasiones, años.

La normatividad aplicable en materia de prácticas desleales es la Ley de Comercio Exterior, que a su vez cuenta con el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior que se encarga de regular, de manera específica, aspectos que se contemplan de manera general en la Ley. Al mismo tiempo, la legislación internacional aplicable en México, en materia de *dumping*, es desde el 22 de abril de 1988 el Código *Antidumping* del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), y desde el 1 de enero de 1995 el Código Antisubvenciones del mismo organismo (ahora Organización Mundial de Comercio). Tanto en la Ley como en el Reglamento se encuentran apartados especiales para las prácticas desleales del comercio internacional,

\* Profesor adscrito a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la FCPYS de la UNAM. Director de investigación de *dumping* y subvenciones, Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, SECOFI.

detallándose en su articulado los procedimientos y las metodologías aplicables.

Para que una investigación se lleve a cabo, es necesario que alguna o algunas de las empresas afectadas (cuya producción represente al menos el 25 por ciento de la producción nacional del bien considerado) denuncie la posible existencia de *dumping* o subvenciones en las importaciones provenientes de uno o varios países dentro de un plazo denominado "periodo de investigación". Para que tal denuncia tenga validez se deben aportar las pruebas necesarias y cumplir con los formalismos de ley. Una vez que se acepta la denuncia, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el resolutivo que declara el inicio o el desechamiento de la investigación, según sea el caso.

Si la investigación continúa, las partes involucradas presentan las pruebas que consideren pertinentes para que sean valoradas por la autoridad (la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial —SECOFI—). En un plazo de 130 días hábiles, contados a partir del día siguiente a la publicación del inicio, según lo establece la Ley, la autoridad dictará una resolución provisional en la que se determina, de manera no definitiva, si existe una práctica desleal.

La investigación prosigue, de tal forma que después de un plazo adicional de 160 días, la autoridad debe determinar, de manera definitiva, la existencia de la práctica desleal y si aplica y en qué monto la *cuota compensatoria* correspondiente.

El fin último de las investigaciones *antidumping* o antisubvenciones es la imposición —si procede— de una *cuota compensatoria*. Ésta se define como un arancel *ad valorem* adicional a la importación del bien investigado, cuyo monto es, en la mayoría de los casos, idéntico al margen de discriminación de precios. La imposición de una cuota compensatoria sólo podrá hacerse si se determina que las importaciones del producto investigado están "dumpeadas" o subsidiadas, y que esta práctica desleal causó daño o amenaza de daño a la industria nacional productora del mismo bien y, que además, existió una relación causal entre el daño o la amenaza de daño y la práctica desleal.

Este último elemento es de capital importancia porque pueden existir otros factores que dañen a la industria nacional en el periodo investigado, pero que no tengan relación con la práctica desleal. A manera de ejemplo, el que una empresa registre una caída de

su producción derivada de una huelga en sus instalaciones, no constituye un elemento probatorio del daño o amenaza de daño asociado a las importaciones en condiciones de discriminación de precios.

Para abordar la problemática en torno a las prácticas desleales de comercio en México y su relación con la apertura comercial, el presente trabajo está estructurado de la siguiente manera: un apartado sobre apertura comercial en el que se analiza brevemente el proceso de liberalización comercial de México; uno sobre *dumping* y uno sobre subsidios. Por último, se incluye un apartado sobre los resultados del sistema *antidumping* mexicano y un anexo que contiene un ejemplo numérico sobre la maximización de utilidades.

### Apertura comercial

El proceso de apertura comercial se inició en México a partir de 1985, año en que se dio un fuerte impulso a la estrategia de industrialización que surgió tras el fracaso del modelo sustitutivo de importaciones, el cual prevaleció por más de 40 años en el país. La política de industrialización del país se centró, durante el periodo sustitutivo de importaciones, en la protección del aparato industrial de la competencia extranjera, pero los déficit comerciales registrados entre 1976 y 1982 evidenciaron el agotamiento del modelo, dando paso a un nuevo enfoque de industrialización.

Este nuevo enfoque (modelo) tiene como premisa fundamental la reorientación de la economía hacia el mercado externo, tanto en aspectos comerciales como financieros (atracción de capitales foráneos), a fin de generar los recursos necesarios para impulsar la industrialización y el crecimiento económico del país, tras el agudo problema de la deuda externa y de astringencia crediticia que se generó en 1982. En ese año la protección comercial del país era muy elevada, el total de las importaciones estaba sujeto a permisos previos y el arancel promedio se situaba en 27 por ciento.

Para conseguir los objetivos macroeconómicos de reducción de la inflación, atracción de capitales externos y disminución del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, se hacía imperioso adaptar la economía en general y el sector externo en particu-

lar, a la dinámica internacional prevaleciente, es decir, a la competencia externa.

Es importante señalar aquí que la abundancia petrolera, la facilidad para la obtención de financiamiento internacional vía créditos bancarios y la estrategia de protección de la industria nacional, promovieron la especialización en la exportación de ciertos bienes primarios (petróleo principalmente), o mejor dicho, inhibieron la diversificación de las exportaciones. Así, la caída en los precios internacionales del petróleo —fuente principal de generación de recursos externos— a principios de la década pasada, creó la necesidad de reconvertir la industria nacional con miras hacia la diversificación de la producción de exportables y el incremento de la competitividad internacional.

Resulta claro que una de las políticas obligadas para cumplir esos objetivos, tenía que ser la desgravación arancelaria que promoviera la mayor competitividad de las mercancías nacionales, amén de que funcionara para la estabilización de los precios internos. De esta manera, en 1985 se inicia un proceso de reducción acelerada de los permisos previos para importar. Al cierre de ese año solamente el 35 por ciento del total de importaciones estaba controlada mediante permisos previos, con lo que la regulación comercial se centraba en el manejo de aranceles, cuyo promedio se situaba en 25.4 por ciento *ad valorem*.

Esta reducción unilateral de la protección comercial mediante permisos previos para las importaciones, se convirtió en la punta de lanza para las negociaciones que concluyeron con la adhesión de México al GATT en 1986.<sup>1</sup>

Como miembro del GATT, México imprimió un mayor impulso a la apertura comercial al reducir, hacia finales de 1987, el arancel promedio a 13 por ciento y el máximo a 20 por ciento. Este hecho es de particular importancia ya que en ese año se inició la primera investigación sobre prácticas desleales de comercio con el caso sosa cáustica originaria de los Estados Unidos.<sup>2</sup>

En 1992 se dio el último impulso a la apertura comercial de México con la reducción del arancel pro-

medio a 11.4 por ciento, quedando únicamente el 11 por ciento del total de importaciones sujeto a permiso previo. En ese momento la economía mexicana se consolidó como una de las más abiertas del mundo. Los efectos de dicha apertura se reflejaron al año siguiente cuando se acumuló la mayor cantidad de investigaciones por prácticas desleales en la historia del sistema (69 investigaciones *antidumping* y 13 antisubvenciones).

### Nociones de *dumping*

En el punto anterior se sugirió la correspondencia entre la apertura comercial y las prácticas desleales de comercio, hecho que es particularmente evidente en la economía mexicana, sobre todo tras el rápido proceso de cambio de permisos previos por aranceles, así como la reducción del promedio y el tope arancelarios aplicados a los productos importados.

La práctica desleal más conocida es el *dumping*, anglicismo que se utiliza para denominar la discriminación de precios en diferentes mercados. El primero en introducir el término para cuestiones de comercio internacional fue Jacob Viner hacia finales del siglo pasado.<sup>3</sup> Viner sugirió que la condición necesaria para que se dé la discriminación de precios es que exista más de un mercado para un mismo producto, y que al menos uno se encuentre aislado de los otros mediante barreras comerciales (bien sea arancelarias o no arancelarias). Así, para el productor de un bien es rentable discriminar precios si existen diferentes elasticidades de demanda en los mercados de destino de sus productos, esto es, que la respuesta de los mercados ante el aumento en los precios de un bien, sea distinta.

Existen varias razones para que una empresa incurra en una práctica de discriminación de precios. Una de ellas es la necesidad de un productor de mantener los precios sin cambio en su mercado, exportando el excedente de producción hacia otros países, evitando con ello la presión del exceso de oferta sobre los precios del bien en su propio mercado. El motivo aquí es la maximización de las utilidades. (Ver anexo). Otra es aumentar la presencia de una empresa exportadora en uno o varios mercados, que

<sup>1</sup> Véase *Diario Oficial de la Federación* del 21 de abril de 1986, "Decreto mediante el cual la Cámara de Senadores aprueba el protocolo de adhesión al GATT".

<sup>2</sup> Andere, Eduardo. "The Mexican Antidumping Regime - Regulatory Framework, Policies and Practice", *Journal of World Trade*, vol. 27, núm. 2, 1993.

<sup>3</sup> Citado por Beseler, H.F. en *Anti-dumping and Anti-subsidy law: the European Communities*, Reino Unido, Hartnolls Limited, 1990, p. 41.

en el caso extremo se traduce en la eliminación de la competencia (*dumping* depredador), mediante la venta con pérdidas de un bien que se exporta.<sup>4</sup>

### Cálculo del margen de dumping

La determinación del margen de discriminación de precios se obtiene de la diferencia entre el *valor normal* de la mercancía en cuestión en el país de origen y su precio de exportación.

Como lo establecen la Ley de Comercio Exterior y el Código *Antidumping* del GATT, el *valor normal* se refiere al precio de venta de la mercancía sujeta a investigación en el mercado interno. Si no se cuenta con ese precio o la cantidad de ventas internas no es representativa,<sup>5</sup> se utiliza el precio de las ventas del producto investigado a un tercer mercado representativo. Si no existieran ventas a otro mercado o ninguno fuera representativo, se utiliza la reconstrucción del precio interno (*valor reconstruido*).

El *valor reconstruido* es la suma de los costos de producción del bien investigado, la proporción de gastos generales aplicables al producto y un margen de utilidad. Los datos se obtienen generalmente de los estados financieros auditados de las empresas investigadas.

Para hacer comparables el valor normal y el precio de exportación, es necesario que ambos precios se ajusten. Resulta claro que los precios de una mercancía, digamos sillas para escritorio, que es exportada a México de Corea del Sur, no tienen el mismo precio que las sillas vendidas dentro del país exportador, fundamentalmente debido al costo del flete. Por ello, tal costo debe restarse del precio de exportación para que éste quede en los mismos términos

que el valor normal. Como éste, existen diferentes ajustes asociados al valor normal y al precio de exportación, según sea el caso, para que ambos precios sean comparables.

Una vez obtenidos tanto el valor normal como el precio de exportación ajustados, se puede calcular el margen de discriminación de precios (margen de *dumping*) de acuerdo al esquema que a continuación se presenta:

$$\frac{\text{VALOR NORMAL AJUSTADO} - \text{PRECIO DE EXPORTACIÓN AJUSTADO}}{\text{PRECIO DE EXPORTACIÓN AJUSTADO}} = \text{MARGEN DE DUMPING}$$

### Subsidio

La palabra subsidio es un anglicismo por *subsidy*, ya que su acepción correcta en español es subvención. El Código Antisubvenciones de 1994 define los subsidios como cualquier transferencia financiera del gobierno que confiere un beneficio a un particular. Esta transferencia puede ser directa o indirecta, es decir, el monto del subsidio puede ser otorgado por el gobierno o por algún organismo público.

Es importante resaltar que de los 196 casos que ha atendido el sistema mexicano contra prácticas desleales, sólo 17 investigaciones han sido sobre subsidios. Esto obedece principalmente a dos situaciones: la primera es que las empresas son más proclives a discriminar precios que los gobiernos a subsidiar; y la segunda, está asociada al hecho de que presentar pruebas sobre subsidios es mucho más complicado que fundamentar un alegato por *dumping*.

Las transferencias que otorgue el gobierno o alguno de sus organismos, pueden darse mediante una erogación de fondos públicos o una reducción en los pagos de impuestos o intereses a que estén obligadas las empresas. Esto quiere decir, que se consideran como subvenciones no sólo las transferencias, sino también las reducciones o condonaciones que beneficien a ciertas entidades.

Para que una subvención sea considerada como tal, es necesario que sea específica, es decir, que se trate de transferencias que beneficien de manera selectiva a una empresa o a una rama industrial. Todos los gastos de carácter general o infraestructura que

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>5</sup> Hasta antes de la entrada en vigor del nuevo Código *Antidumping* en México (1 de enero de 1995), la condición de representatividad del mercado exigía que éste contabilizara al menos el 15 por ciento del total de las ventas del producto bajo investigación. Como resultado de la Ronda Uruguay, el nuevo Código señala, en la nota núm. 2 al artículo 2.2, que el mercado interno o de ventas a terceros países será representativo, siempre que las ventas contabilicen por lo menos el 5 por ciento de las ventas del producto investigado al mercado importador (que en el caso que nos ocupa, es siempre México). Esto quiere decir, por ejemplo, que para que el mercado norteamericano cumpla este criterio de representatividad debe tener ventas internas del producto investigado de por lo menos 5 por ciento del total exportado a México. Este cambio en la legislación obedeció a la idea de hacer más riguroso el paso a la opción del cálculo del valor normal mediante la opción de *valor reconstruido*.

realice el gobierno, aun cuando beneficien a ciertas empresas o ramas, no serán sujetos de investigación si se comprueba que no están dirigidos a una o varias empresas en particular, es decir, si se permite a todas las empresas del ramo o del área beneficiarse de la obra gubernamental. Por ejemplo, la construcción de un puerto por parte del gobierno implicaría una subvención si se otorgaran concesiones específicas para su uso a ciertas empresas, limitando, por ende, el uso a otras.

El Código Antisubvenciones considera como *subvenciones prohibidas* a las que están supeditadas a los resultados de exportación de las empresas participantes, así como a las que establecen como condición el empleo de insumos nacionales en lugar de importados.

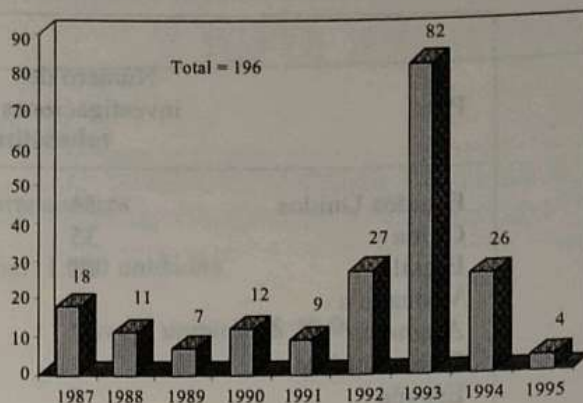
El beneficio compensable en subsidios se mide conforme a la ventaja que se otorga al receptor y no según el costo para el gobierno. Por ejemplo, el beneficio compensable en el otorgamiento de un crédito es la diferencia entre lo que debería pagar una empresa por ese préstamo a tasa de mercado y lo que paga realmente al gobierno. De esta manera, el margen de subvenciones se calcula como la diferencia entre el precio de exportación no afectado por subsidios y el precio de exportación subsidiado.

### Resultados del sistema antidumping mexicano

Como se señaló arriba, el primer caso *antidumping* en México se abrió en enero de 1987. La Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI), perteneciente a la SECOFI es la entidad encargada de conducir las investigaciones sobre *dumping* y/o subsidios en México. A diferencia de otros países (v.g. Estados Unidos), en México las investigaciones sobre *dumping* y subsidios y la determinación del daño a la industria nacional son conducidas por un mismo organismo (UPCI).

Como se aprecia en la gráfica 1, el total de investigaciones sobre *dumping* y subsidios en México llegó a 196 en los nueve años de vida del sistema; este dato incluye los inicios de investigación por producto y por país. Se debe destacar que el salto en el número de casos en los años 1992 a 1994 obedeció, principalmente, al proceso de sobrevaluación cambiaria y, en los casos de ciertos bienes intermedios tales como aceros, fertilizantes y petroquímicos, a la re-

Gráfica 1  
Total de casos en el sistema mexicano

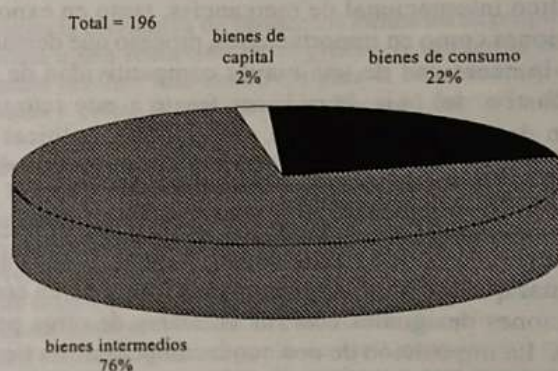


Fuente: Base de datos de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, SECOFI.

cesión en el mercado internacional de dichos bienes.

El cuadro 1 muestra, a su vez, el total de casos por país de origen en la historia del sistema y la participación de cada país en las importaciones de 1994. Como se aprecia, el país contra el que se han abierto el mayor número de investigaciones es Estados Unidos. Es importante hacer notar que la mayor proporción de investigaciones por *dumping* y subsidios se ha concentrado en bienes intermedios (ver gráfica 2) por las razones esbozadas arriba.

Gráfica 2  
Casos por tipo de bien



Fuente: Base de datos de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (SECOFI).

**Cuadro 1**  
**Investigaciones por prácticas desleales por país, 1987-1995**

País	Número de investigaciones	Participación en el total de investigaciones (%)	Participación en el total de importaciones (1994) (%)
Estados Unidos	54	27.55	60.70
China	35	17.86	0.82
Brasil	22	11.22	2.19
Venezuela	9	4.59	0.52
Alemania	7	3.57	5.07
Corea del Sur	7	3.57	1.44
España	5	2.55	2.50
Canadá	5	2.55	2.70
Hong Kong	3	1.53	0.50
Colombia	3	1.53	0.25
Taiwan	3	1.53	1.74
Bélgica	2	1.02	0.63
Países Bajos	2	1.02	0.68
Japón	2	1.02	5.42
India	2	1.02	0.27
Otros	35	17.86	10.44
Total	196	100	95.57*

*Fuente:* Base de datos de Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (SECOFI).

\* El 4.43 por ciento restante pertenece a importaciones de países contra los cuales México no ha iniciado investigaciones.

### Conclusiones

La inserción de México en la dinámica globalizadora que vive el mundo ha propiciado un aumento en el tráfico internacional de mercancías, tanto en exportaciones como en importaciones, proceso que demanda la necesidad de una mayor competitividad de la industria del país. Para hacer frente a este reto, se han diseñado una serie de mecanismos, políticas y estrategias que propician que la actividad industrial de México se fortalezca.

Como parte de la estrategia general de comercio exterior, la política *antidumping* ha funcionado para evitar que las empresas mexicanas compitan en condiciones desiguales con sus similares de otros países. La imposición de una cuota compensatoria tiene como finalidad, precisamente, compensar la práctica desleal para permitir una competencia sana entre los productos importados y los nacionales.

El proceso de apertura comercial de México ha hecho más imperiosa la necesidad de proteger a la industria nacional contra prácticas desleales de comercio. En este aspecto, el sistema mexicano contra prácticas desleales, encabezado por la UPCI, ha desarrollado metodologías (enunciadas en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento) tendientes a hacer más eficiente el análisis y la determinación de las prácticas desleales, a fin de brindar la protección adecuada a la industria del país.

El número de investigaciones por prácticas desleales de comercio ha crecido sensiblemente en los últimos años, hecho que ha promovido la creación de un mercado con menos distorsiones, en el que tanto productores como consumidores se benefician de una estructura de precios más competitivos.

De esta manera, el sistema mexicano contra prácticas desleales ha tenido un papel muy activo en el proceso de integración de México a la dinámica co-

mercado mundial, siendo Norteamérica el área que ha generado el mayor número de investigaciones contra prácticas desleales, particularmente después de

la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

**Anexo**  
**Maximización de utilidades**

Fábrica de radios de transistores

Producción mensual: 1,000 unidades

Turnos: 1

Precio unitario: \$ 20.00

Total ingresos: \$20,000.00

Costos fijos: \$6,000.00

(Área *staff*, administración, renta, maquinaria y equipo, deuda)

Costos variables: \$10,000.00

(Salarios, materia prima e insumos, gastos de venta)

Utilidad: \$4,000.00

Turno extra: 1

Producción adicional: 1,000 unidades

Precio unitario de venta de la nueva producción: \$14.00

Ingresos totales de la producción extra: \$14,000.00

Costos variables adicionales: \$10,000.00

Utilidad adicional: \$4,000.00

Como puede apreciarse en el cuadro, si la fábrica decidiera abrir un turno extra, lograría incrementar su producción al doble, es decir, podría producir 2 mil radios de transistores. Esto implicaría duplicar los costos variables, pero no modificaría sus costos fijos.

Con el aumento en la producción, la empresa se encontraría en la disyuntiva de vender los radios en su propio mercado, creando una sobreoferta del producto que conduciría a una reducción en el precio; o venderlos en algún mercado de exportación a un precio tal que sus productos resulten más atractivos para el consumidor, y que a la vez le permita recuperar al menos los costos variables y evitar la reexportación hacia el mercado de origen.

Resulta claro que las empresas productoras de radios en el mercado de destino, tendrían que bajar sus precios para competir con la mercancía importada. Suponiendo que la estructura de costos de ambos productores sea la misma, el precio unitario más bajo al que podrían vender los productores nacionales sería 16 dólares cada uno, con lo que sacrificarían sus utilidades. Aún así, no podrían competir con los radios importados porque la empresa exportadora tiene la posibilidad de fijar su precio a un nivel más bajo.

Entonces, el productor de radios de transistores del país de origen puede exportarlos al otro país a un precio inferior al que vende el producto en su propio mercado, incurriendo con ello en la práctica de *dumping*.

Debe señalarse que esta práctica es relativamente común y racional desde el punto de vista económico, en momentos de contracción de la demanda por cuestiones estacionales o coyunturales. Sin embargo, este comportamiento de las empresas exportadoras constituye una práctica de *dumping* si se realiza persistentemente.

# Las exportaciones mexicanas: calidad total y justo a tiempo

Luz Elena Espinoza Padierna\*  
y Bernardo Olmedo Carranza\*\*

## Resumen

El fenómeno observado desde hace algunos años e identificado como internacionalización de México evidencia que el factor externo incide, define y condiciona la vida nacional.

El desarrollo y crecimiento sostenidos, apoyados en la dinamización del sector externo hacia el progreso tecnológico y la política industrial —desde la perspectiva de la economía mundial—, así como la calidad total y el justo a tiempo —con base en la organización individual— son el punto de partida de buen número de estudios sobre el tema.

Las actuales condiciones indican que, aún cuando el discurso político marque la conveniencia de la estrategia económica puesta en marcha, la realidad sugiere poner el énfasis en las necesidades nacionales por encima de aquellas de orden internacional. Ello obliga, en consecuencia, a una reconsideración del contenido de las nociones básicas.

## Abstract

The phenomenon observed for some years and identified as the internationalization of Mexico makes evident that the external factor incides, defines and determines the domestic politics in Mexico.

The sustained development and growth, which are supported by the dynamism of the external sector, turn the technological progress and the industrial policy into the starting point of a myriad of analysis on such topic. This has been done through the perspective of the world economy or the concepts of "total quality" and "just on time", which are based on the individual organization.

Even though the Mexican political rhetoric claims that the economic strategy is correct, the current economic situation indicates that the Mexican reality suggests to emphasize more on the domestic necessities than on the international context. Consequently, it is necessary to revise the content of some basic notions.

## Introducción

Cuando menos en lo que al ámbito de la especialidad en relaciones internacionales se refiere, es común traer a colación la dificultad para definir los criterios de separación entre el contexto interno y el internacional a fin de analizar los factores y circunstancias que se conjugan y que permean, por un lado, el desarrollo de la dinámica mundial y, por el otro, que inciden en la vida nacional de los Estados. No obstante, es a partir de la administración del presidente Salinas (1988-1994) que apreciamos una situa-

ción *sui generis*, esto es, asistimos a la llamada *internacionalización* de México, lo que significa que hoy como en ningún otro momento, los cambios que se producen al interior encuentran su razón de ser en el exterior. Ello ha obligado a replantear nociones y cuestionar la viabilidad, conveniencia y convergencia de políticas económicas y estrategias de desarrollo nacional. En esta línea, se detecta una marcada tendencia a que lo internacional defina la vida nacional en una suerte de extrapolación de necesidades.

Después de más de tres décadas de vivir en un virtual alejamiento de la tendencia que favorece el crecimiento y el desarrollo con base en el avance tecnológico —liderada por los países más desarrollados—, nos despertamos del sueño de la industrialización apoyada en el modelo de sustitución de importaciones (MSI) para constatar una profundización en los niveles de desarrollo que se vuelve cada vez más di-

\* Profesora de asignatura adscrita al Centro de Relaciones Internacionales y al Sistema de Universidad Abierta (SUA) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS) de la UNAM.

\*\* Investigador titular de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Económicas y profesor de asignatura adscrito al SUA de la FCPYS de la UNAM.

fácil de sortear. No obstante, el proceso de globalización de la economía mundial obliga a buscar los mecanismos que hagan posible una inserción menos azarosa en este entorno.

La opción instrumentada por la pasada administración pública —cuyas raíces debemos buscar en el gobierno de Miguel de la Madrid— fue la de fundar la promesa del crecimiento y desarrollo de México en la rectoría de la política económica apoyada en la apertura de la economía. Modelo y estrategia de industrialización, política industrial, política comercial y política exterior empiezan entonces a ser cada vez más difusas y difíciles de distinguir, aunque el objetivo con mayor claridad se orienta hacia lo que representa el sector externo de la economía.

Desarrollo y crecimiento se enlazan de manera *natural* con temas como política industrial, procesos tecnológicos, progreso técnico o mercado externo, lo cual nos conduce, a su vez, a redimensionar nociones como productividad, competitividad, y así sucesivamente.

Ideas que caen en el campo de lo específico —como calidad total o justo a tiempo—, son profusamente abordadas en la actualidad desde diferentes ángulos y la razón es simple. Pretender introducirse al mercado mundial condiciona a los aspirantes a cumplir con una serie de requisitos; de ahí que las formas de tratamiento del tema permiten hacerlo, bien vertebando el estudio con base en la organización individual propiamente dicha, bien desde la perspectiva de la economía mundial; es decir, analizando las condicionantes que operan en el mercado externo y la consecuente necesidad de aplicar cierto tipo de estrategias. En lo particular, apreciamos la conveniencia de contextualizar tales nociones a partir de la segunda opción, pues ello permite una aproximación más clara a las posibilidades reales de participación de nuestro país en el mercado externo.

Resulta evidente que jugar un nuevo juego al que llegamos tarde nos impone ajustarnos a nuevas reglas fijadas con antelación por quienes van a la cabeza, cuando nuestro problema principal es la falta de recursos de todo tipo para dar una respuesta efectiva. Aún cuando el discurso político se empeña en destacar que estamos en el punto para iniciar el ascenso hacia el crecimiento, las cifras confirman que, con base en la plataforma planteada por la actual administración, las metas sugeridas no podrán ser alcanzadas en el corto y aún el mediano plazo, a me-

nos que las opciones y alternativas se aboquen a la resolución de los problemas nacionales de fondo enmarcados en la dinámica mundial.

### Una premisa básica: industrialización

Un punto de arranque casi obligado para abordar el estudio de las alternativas de participación de México en el mercado externo es, sin escepticismos, el impacto que tuvo el modelo de sustitución de importaciones (MSI) en la definición de la política y la estructura productiva nacional. Tal inicio nos conduce a intentar una somera evaluación para detectar que las soluciones deben buscarse de entre las potencialidades de nuestro país, con el fin de alcanzar un crecimiento y desarrollo armónicos en función directa del estado actual del sector productivo nacional.

Una particularidad que caracteriza a la economía mexicana hacia fines de los años cuarenta es la situación en la que se encontraba el mercado interno. Sus condiciones le concedían una posibilidad real de jugar un nuevo papel en la división internacional del trabajo, lo que permite explicar “la persistente tendencia del capital extranjero a desplazarse hacia el sector industrial y dentro de éste, particularmente a las ramas productoras de bienes de consumo.”<sup>1</sup>

La industrialización es vista como la meta principal de todos los países en el periodo de la segunda posguerra, aunque ello no se logra a través de los mismos mecanismos, con características similares ni con igual intensidad. Un primer razonamiento nos llevaría a afirmar que, a patrones diferentes de industrialización, corresponden disparidades en el porcentaje de participación en el crecimiento económico mundial. Pero las cifras demuestran que en el periodo 1950-1977, América Latina logra un importante nivel de participación en el Producto Interno Bruto (PIB) industrial del mundo, aún respecto de países como Estados Unidos.<sup>2</sup> Sin embargo, la conclusión

<sup>1</sup> Víctor M. Bernal S., Angelina Gutiérrez A. y Bernardo Olmedo C., *El impacto de las empresas multinacionales en el empleo y los ingresos: el caso de México*, OIT/IIEC, Ginebra (UNAM), julio de 1976, p. 39.

<sup>2</sup> En este periodo el PIB industrial mundial fue del 5.9 por ciento anual; a América del Norte (Estados Unidos y Canadá) correspondió un 3.6 por ciento, mientras que para América Latina fue del orden del 6.7 por ciento. Tomado de: Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*, México, Editorial Nueva Imagen, 4a. edición, 1988, p. 22.

sugerida no es del todo constatable sino al iniciarse la llamada crisis industrial en América Latina, momento en el cual empieza a ser cuestionada la efectividad del MSI o modelo de crecimiento hacia adentro.

Destacados analistas señalaban ya a mediados de los años setenta respecto de la intervención del gobierno en el proceso de industrialización en México que:

ni la política arancelaria, ni los controles cuantitativos a la importación, ni la legislación de fomento, constituyen en sí o en conjunto una política de industrialización propiamente dicha. La inversión paraestatal y las inversiones mixtas auspiciadas por Nacional Financiera, si bien logran colmar huecos importantes en la estructura industrial, no tienen ni la continuidad ni la unidad de objetivos necesarios para encuadrar el proceso de industrialización en un marco coherente que limitara la anarquía del proceso de sustitución de importaciones... Dejada a su propio impulso, la sustitución de importaciones se orienta hacia aquellas ramas en que tanto el tamaño del mercado como los periodos de gestación y recuperación de la inversión hacen más rentable y segura la actividad empresarial.<sup>3</sup>

Cabe destacar que el papel jugado por las Empresas Transnacionales (ETN) durante la etapa del MSI impregna a la economía productiva de ciertas características, pues modifica fuertemente el perfil, tanto de las empresas como de los productos, de su organización y, fundamentalmente, de sus patrones de consumo y de producción, lo que se ve acompañado, a su vez, de consecuentes modificaciones en los patrones de consumo de los mismos consumidores finales. En este sentido, la transnacionalización de la economía mexicana llevada a cabo en ese periodo imprime nuevas modalidades al mercado interno, a los productos y a los consumidores, mismas que van estandarizándose con las del mercado internacional.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Fernando Fajnzylber y T. Martínez Tarragó, *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, versión preliminar, mimeógrafo, México, CIDE-CONACYT, 1975, pp. 242-243. Citado por Bernal S., Gutiérrez A. y Olmedo C., *op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>4</sup> Para un mayor abundamiento en lo que se refiere a los cambios habidos en los patrones de consumo nacionales tanto a nivel de las empresas como de los individuos como consumidores finales, véase: Bernardo Olmedo C., *Capital transnacional y consumo. El caso del sistema agroalimentario en México*, México, IIEC-UNAM, 1a. ed., 1986.

Este proceso de transnacionalización de la economía mexicana se vio favorecido por una política oficial que permitía una amplia libertad de inversión a las empresas extranjeras. Así:

La carencia de restricciones respecto a las ramas manufactureras en que podían invertir, las facilidades fiscales a que podían acogerse, la ausencia de limitaciones sobre la técnica a emplear, la existencia de un mercado cautivo, y por último, la facilidad para repatriar sus capitales a una tasa de cambio libre y estable, hicieron del desarrollo industrial de México un terreno deseable para el capital extranjero.<sup>5</sup>

La anterior idea encuentra continuidad si se considera que:

Mediante la compra de empresas establecidas; a través de asociaciones con empresarios mexicanos o por sí mismas, las ET [ETN] han penetrado la industria nacional y en gran medida han moldeado su estructura. Son ellas las que dominan las ramas más dinámicas, las que marcan los criterios de eficacia, las que establecen los criterios de diseño y calidad, las que determinan la tecnología.<sup>6</sup>

Del análisis de la economía mexicana en esa etapa sobresale el paralelismo entre el desarrollo de la inversión extranjera directa (IED), concretada particularmente en las ETN, y el proceso de sustitución de importaciones lo que, a la postre, va a crear las condiciones propicias para ir permeando a la economía en un proceso de estandarización de la producción.

Circunstancias, hechos y factores se conjugaron para acelerar los cambios internacionales. En el aspecto económico, la creciente y progresiva influencia ejercida por las empresas transnacionales; la ampliación y aplicación del conocimiento científico y tecnológico, que a su vez fija una alteración sustancial en los procesos productivos para incidir después en los patrones de consumo; así como las nuevas formas de relación que se establecen a través del mercado mundial como una resultante de la globalización

<sup>5</sup> F. Fajnzylber y T. Martínez T., *op. cit.*, p.245, citado de Bernal, Gutiérrez y Olmedo, C., *op. cit.*, p. 63.

<sup>6</sup> F. Fajnzylber y T. Martínez T., *op. cit.*, p.246, citado de Bernal, Gutiérrez Olmedo, C., *op. cit.*, p. 63.

constituyen, desde nuestro punto de vista, las determinantes pragmáticas para que países como México, exploren la configuración de medidas de soporte buscando ajustar un modelo de crecimiento hacia afuera.

Así, lo industrial se convierte en un concepto genéricamente renovado que se asimila como parte de la política económica. Ya no distinguimos con facilidad una connotación específica que lo identifique como política, medida o estrategia, por lo que no es posible darle un contenido eminentemente regulatorio o políticamente lineal.

El fin de la década de los setenta conjunta dos tendencias económicas que desde entonces presentan momentos difíciles de coexistencia y/o enfrentamiento: el proteccionismo y el liberalismo económico. El primero, eje del MSI, condenaba a los países latinoamericanos a permanecer en el aislacionismo; el segundo, entendido como motor de la economía mundial, obligaba a iniciar una reforma de tipo estructural que tuviera como objetivos centrales la promoción de las exportaciones, una activa participación en la escena internacional y el apoyo irrestricto a la inversión extranjera.

Mas si el MSI había contribuido a que las economías de la región crecieran a tasas constantes, una valoración del proceso incluía una severa crítica a sus efectos. El productor se había desenvuelto en un clima sin competencia y la protección a la incipiente industria nacional no había rendido los frutos que se esperaba. La intervención del Estado prevista para proteger de manera selectiva a ramas y sectores de la economía nacional condujo a una marginación respecto de la evolución tecnológica que experimentaba el mundo y cancelaba las posibilidades de ser el generador de las divisas necesarias para la transformación productiva. Además, se había incubado a un sector industrial deformado, ineficiente, poco competitivo e incapaz de innovar para hacer frente a los retos del exterior. Por otro lado, lejos de cumplir con los objetivos de la política de industrialización que apoyaba al MSI, se creó la necesidad de importar nuevos insumos y maquinaria y, con ello, se modificaron los hábitos de consumo dejándose de producir alimentos básicos que después debimos importar, con las consecuencias que la dependencia alimentaria implica para cualquier país.

Las medidas que se pusieron en práctica con el objeto de reorientar el proceso fueron muchas y de

diversa índole, aunque ninguna de ellas destinada a atacar los problemas desde la raíz. Políticas de aumento al gasto público o de subsidios buscando el estímulo de la actividad productiva sólo generaron nuevas presiones, como aquellas derivadas del incremento de la deuda externa para hacer frente al resultado de las medidas operadas o el apoyar todas las expectativas del futuro de nuestro país en un sólo recurso: el petróleo. Sólo por un pequeño lapso, *disfrutamos* del sueño que representaba "buscar las vías más idóneas para administrar la riqueza". Las consecuencias pronto se concretaron al desencadenarse "la crisis con dos devaluaciones sucesivas, una crisis de pago de la deuda externa y un agotamiento de las reservas internacionales. Al final del año, la inflación alcanzaba casi 100 por ciento y el crecimiento del PIB disminuyó en 0.5 por ciento en términos reales".<sup>7</sup>

#### Un cambio de dirección: la apertura económica

El problema de la deuda externa no era exclusivo de México. La mayoría de los países de la región se había concentrado en el mismo objetivo pero no todos ellos habían manejado la estrategia de igual forma. Las circunstancias entonces marcaban dos frentes que debían ser atacados: el de la deuda externa y aquel de la tendencia mundial a la apertura económica. En el primer caso, el acreedor principal era Estados Unidos y, para el segundo, la dinámica de la economía mundial convergía en una formación de bloques económicos que demandaba la puesta en operación de procesos de integración económica bajo nuevas pautas de organización y operación. En términos de la estrategia de los Estados Unidos, para lograr la reestructuración de la economía latinoamericana, un nivel debía conducir directamente al siguiente.

Renegociar la deuda significaba, a su vez, incidir en la reforma económica<sup>8</sup> para lo cual, tener un plan

<sup>7</sup> Unidad de la Crónica Presidencial, *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988. Sexto Año*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 19. Citado por Pedro Noyola y Armando González, "México y la apertura internacional" en *Foro Internacional* 138, vol. XXXIV, octubre-diciembre, 1994, núm. 4, México, El Colegio de México, p. 616.

<sup>8</sup> Contribuir a liberalizar el comercio, poner en marcha un enérgico proceso de privatizaciones, adoptar medidas encaminadas a apoyar la desregulación y lograr la reducción del gasto público se cuentan entre los elementos que conducen a ella.

de acción era fundamental; este papel fue cubierto de forma más que efectiva por instancias como el Fondo Monetario Internacional. La aparición de procesos de inversión y producción más eficientes en el subcontinente concordaba armónicamente con las transformaciones operadas al nivel de la organización de la producción de las manufacturas y de la administración del comercio mundial. Si bien estos elementos están en la base de la globalización, en su conjunto ello

está impulsado por una multiplicidad de decisiones privadas y públicas sobre la apertura, el cierre y traslado de plantas manufactureras, la compra y venta de empresas, las condiciones históricas para la inversión y comercio entre países y, por supuesto, el uso más rentable de la fuerza de trabajo.<sup>9</sup>

El logro de compromisos de todo tipo entre los Estados Unidos y América Latina que sentaran las mejores bases para la actuación de las grandes firmas, era una meta que respaldaba el papel de los Estados Unidos en la era de la globalización. Pero la promoción de la participación a través de un acuerdo regional no suponía precisamente abrirse indiscriminadamente sino dictar las reglas para proteger a los grandes intereses privados que se enfrentan en una feroz competencia entre gigantes. La concreción de un acuerdo de libre comercio entre los países de América del Norte constituía pues la primera formalización de la nueva integración continental que garantizaba los beneficios derivados de tomar parte en tal enfrentamiento.

Un nuevo modelo de industrialización centrado en la apertura económica nos obligaba al cumplimiento de tres cláusulas: la elevación de la productividad, alcanzar niveles específicos de calidad de los bienes y servicios, y propiciar la creación de una capacidad de crecimiento sostenido y de generación de empleos.

México se abría incondicionalmente a pautas ajenas impregnadas de un peligroso halo proteccionista.

### ¿En camino al primer mundo?

La actitud mostrada por el gobierno salinista respecto de los dictados de Washington favoreció el ambiente imprescindible para atraer a los capitales externos. La inflación descendió hasta los niveles previstos para alcanzar la meta de un dígito y la recuperación se expresó en una tasa de crecimiento anualizada promedio del tres por ciento.

Formalizamos un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, ingresamos al Acuerdo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), participamos activamente en lo que hoy es la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en un acto de magia sin precedentes, nos convertimos en país de primer mundo y fuimos admitidos, con bombo y platillo, en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En particular, este último organismo representa la seguridad de que haremos todo lo posible por cumplir con los compromisos contraídos y que, en consecuencia, seguiremos el camino iniciado, pues nuestros esfuerzos no podrán alejarse de los siguientes objetivos: alcanzar un crecimiento económico sostenido que permita una generación constante de puestos de trabajo con el fin de elevar el nivel de vida de la población en un clima de estabilidad financiera; y secundar las iniciativas que persiguen la expansión económica de los países en lo particular, y del comercio mundial en lo general, sobre una base multilateral y no discriminatoria, que contribuya a reducir o eliminar los escollos en el intercambio de bienes y servicios, y que garantice el libre movimiento de las mercancías y los capitales.

La primera reflexión al respecto sería en el sentido de que las medidas hasta ahora adoptadas han propiciado la paulatina destrucción de la planta productiva nacional, generando el cierre progresivo y constante de empresas; la cancelación de fuentes de trabajo, deteriorando el nivel de vida de la población y engrosando las cifras de pobreza y pobreza extrema en aras de la conservación de las ventajas y prioridades que demandan los grandes intereses extranjeros. En síntesis, asumimos un enorme costo social para garantizar los objetivos y las metas macroeconómicas.

Y la dificultad fundamental radica en que seguimos insistiendo en cumplir a toda costa metas para las cuales nos hace falta la herramienta principal: definir las bases de una política económica que dé

<sup>9</sup> Emilio Zebadúa, "Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994" en *Foro Internacional* 138, *op. cit.*, p. 643.

cuerpo a las alternativas de solución a partir de la existencia real de nuestros recursos.

### Educación, ciencia y tecnología, factores clave para la competencia

A la luz de las circunstancias por las que ha transitado la economía del país, particularmente desde las dos últimas administraciones y lo que va de la presente, resulta evidente la necesidad de plantearse una nueva forma de industrialización, lo que requiere, como se apuntaba arriba, definir las bases de una política económica que le permita al país hacer frente a los retos de la apertura y la globalización.

Es indudable que se requiere definir, entre muchas otras políticas particulares, una política industrial que en el país resulta prácticamente inexistente. Pero también es inaplazable replantear la política educativa así como la de ciencia y tecnología, de cara a las circunstancias que reclaman la recuperación y el fortalecimiento de un mercado interno que día a día amenaza con permearse por una internacionalización total, y para tener además, una mayor presencia en un mercado internacional cada vez más competido, en donde las ETN controlan prácticamente el 50 por ciento del comercio mundial de mercancías y, en donde del total mundial, el 80 por ciento de ese intercambio está previamente administrado y el resto es campo libre sujeto a la más feroz de las competencias.

Tan grande es la competencia que países como Estados Unidos no han logrado incrementar su participación en el mercado mundial de bienes y servicios en los últimos 25 años. Durante el periodo 1970-1979 contribuyó con un promedio anual del 12.1 por ciento y desde entonces el punto más alto lo alcanzó en 1993 con un 13.5 por ciento del total mundial. Se estima que en 1995 esa participación habría sido de 12.8 puntos porcentuales y las proyecciones indican que para 1996 quizás llegue a un 13.0 por ciento. Ello pudiera explicarse, en buena medida, gracias a la recuperación lograda por los países involucrados en la Segunda Guerra Mundial y, posteriormente, por el ascenso de los países asiáticos de reciente industrialización. Cabe señalar que el concurso del grueso de los países altamente desarrollados en la economía mundial, al igual que la de Estados Unidos, se ha mantenido prácticamente en las mismas cifras

desde los años setenta e incluso, en algunos casos, ha descendido.<sup>10</sup>

La novedad de los países asiáticos radica en el hecho de que se trata de economías cuya estrategia de industrialización difirió de la adoptada por nuestro país y por América Latina en su conjunto. Ello les permitió, contrariamente a lo que sucedió con los países latinoamericanos, incrementar notablemente su presencia en el mercado mundial de bienes y servicios. Así, la participación de Hong Kong pasó de 1.0 por ciento promedio anual en el periodo 1970-1979, a 3.5 en 1994, a un estimado de 3.4 en 1995 y a un proyectado 3.6 por ciento en 1996, lo que le ha significado más que triplicar su participación. En el caso de Corea, y utilizando los mismos periodos y años de referencia, su contribución pasó de 0.7 al 2.2 por ciento en 1994, al 2.4 en 1995 y esperándose sea del 2.6 por ciento en 1996. Malasia ha pasado de un 0.5, a un 1.2 por ciento en 1994. Singapur, del 0.7 por ciento, al 1.9 en 1994. Taiwán, del 0.7 al 2.0 por ciento en 1994, y Tailandia de un 0.3 al 1.1 por ciento en los mismos años. Otro caso que destaca es el de China, cuya actividad en el mercado mundial le ha llevado a pasar del 0.8 por ciento en los años setenta, al 2.4 por ciento en 1994. Cabe destacar que el concurso de todos estos países asiáticos ha mostrado una tendencia creciente y consistente.<sup>11</sup>

Mas no ha sido el caso de las economías de América Latina en general, y de algunos países en particular. Respecto de Argentina, por ejemplo, ha variado del 0.5 por ciento promedio anual en el lapso 1970-1979, al 0.4 por ciento en 1994, incluso descendiendo aún más durante 1991-1993 (3.0 por ciento). En cuanto a Brasil, se ha mantenido prácticamente igual, en niveles del 0.9 por ciento desde los años setenta hasta 1994, aunque se estima un descenso en 1995 (0.8 por ciento). Por cuanto hace a nuestro país, su participación promedio anual en los setenta fue del 0.6 por ciento, para elevarse al 1.0 por ciento promedio anual en los años ochenta y manteniéndose prácticamente igual en lo que va de la presente década; las estimaciones y pronósticos marcan 1.1 por ciento en 1995 y 1996, es decir, un incremento de 0.1 por ciento<sup>12</sup> debido quizás a los efectos de las de-

<sup>10</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook*, FMI, Washington, D.C., octubre 1995, cuadro 5, p. 29.

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> *Idem.*

valuaciones del peso mexicano desde diciembre de 1994.

Uno de los factores que puede explicar el éxito de las economías asiáticas es que su proceso de industrialización se basó, a diferencia de las economías latinoamericanas, en una estrategia apoyada en el exterior y, en algunos momentos clave, con ciertas dosis de proteccionismo. Pero quizás uno de los puntos más fuertes sea la importancia y recursos que han concedido a la educación y a la ciencia y tecnología. Gracias al fortalecimiento de su educación básica —primaria y secundaria—, media y técnica, así como la superior, aseguraron a su población las condiciones para asimilar los cambios y adaptarse a las nuevas tecnologías y formas de organización de la producción en la empresa. Asignándole mayor importancia y recursos a la ciencia y la tecnología sentaron las bases para un mejor desempeño de la fuerza de trabajo en los procesos de producción incrementando, en consecuencia, su productividad y su capacidad de competencia. Contar con las posibilidades de crear ventajas competitivas les llevó a fabricar mercancías estandarizadas pero produciendo, al mismo tiempo, para nichos de mercado más específicos y de un alto valor agregado.

En nuestro país las cosas no han sucedido de la misma manera. Ello se expresa en el tipo y características de las empresas que conforman el grueso del universo de las unidades productivas del país, en los bajos niveles de escolaridad de la fuerza de trabajo y aún de los empresarios, así como en la escasa importancia que se le ha dado al gasto en ciencia y tecnología.

La mayoría de los establecimientos industriales en el país son fundamentalmente los clasificados como micro y pequeños, lo que constituye más del 90 por ciento del total de las empresas, con un bajo nivel tecnológico generalizado y, con mucha frecuencia, con niveles mínimos de organización. En el caso de las microempresas se ha llegado a estimar que sus propietarios cuentan con un nivel de escolaridad promedio de seis años de educación básica. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el nivel de escolaridad actual de la fuerza de trabajo en el país, elemento importante para determinar su productividad y su potencialidad, presenta las siguientes características: del total de la fuerza laboral disponible en el año de 1993, el 22.7 por ciento cuenta con primaria incompleta,

el 20.8 por ciento primaria completa, el 27.7 por ciento secundaria (completa e incompleta), el 17.3 por ciento con estudios medios y superiores, y el 11.5 por ciento no tiene instrucción alguna. Dentro de esta fuerza laboral se encuentran tanto empleadores como empleados.<sup>13</sup>

La productividad media laboral en México, que incluye todos los sectores de la economía, registró un crecimiento total de 9.7 por ciento en el periodo 1988-1993, frente a apenas un 0.1 por ciento durante el periodo 1980-1987. Los mayores incrementos se han dado en el sector industrial —en donde se incluyen minería, industria manufacturera, construcción y generación de electricidad, agua y gas— pero sobre todo en el sector servicios.<sup>14</sup> No obstante, debemos insistir en el hecho de que la conjunción entre el nivel de escolaridad y las dificultades para elevar su nivel de calidad, dan resultados poco alentadores. Aunque legado de severos problemas estructurales, también debemos analizarlo como resultado de la aguda y severa crisis por la que hemos transitado durante ya casi tres lustros. Mención aparte merece la circunstancia de padecer actualmente la peor crisis que se haya presentado en el México moderno, así como el ejercicio de una política educativa que no ha sabido dar respuesta a las necesidades de la sociedad, de su cultura y de su economía.

En el campo de la ciencia y tecnología, se puede apreciar, como ya se señalaba, un prodigado desprecio por este renglón, lo que acusa poca atención y pocos recursos. Y las cifras son elocuentes. Mientras que en México se destinan a la Investigación y Desarrollo (I+D) recursos equivalentes al 0.3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), el promedio en América Latina es de 0.4 por ciento. En los países asiáticos objeto de anterior mención, estas cifras son sustancialmente mayores. Así, el promedio de recursos destinados a investigación científica y tecnológica como proporción del PIB en los países de industrialización reciente es de 1.6 por ciento, lo que significa cuatro veces lo que se destina en América Latina y más de cinco veces lo que se gasta en México.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> INEGI, *El ABC de la productividad*, INEGI, México, 1995, p. 3.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 12-13

<sup>15</sup> Fuente: *UNESCO World Science Report, 1993*, en Enrique Martín del Campo, "La cooperación científico tecnológica en América Latina", UNESCO Montevideo, octubre de 1995, p. 14. En el caso de la cifra para México, la proporción es con respecto al Producto Nacional Bruto (PNB). Para efectos de comparación, en los países de la Comunidad

Destaca en el caso de México, que el 68.4 por ciento de esos recursos provienen del gobierno en tanto que el 31.6 por ciento —estimaciones del INEGI—, del sector privado. Esta proporción, en los países desarrollados, tiende a ser un tanto diferente: desde proporciones niveladas entre gobierno y sector privado, como podría ser el caso de Francia, Canadá, Italia o Estados Unidos, hasta límites en donde la participación del sector privado es predominante, como en el Reino Unido o en Alemania, aunque podemos señalar casos extremos, como en Japón, en donde el gobierno contribuye con el 18.2 por ciento mientras los empresarios lo hacen con el 72.7 por ciento del gasto total en este renglón.<sup>16</sup>

### Participar sí... pero con calidad

Calidad y competitividad son dos conceptos que hoy en día van de la mano. El primero nos sugiere un conjunto de atributos susceptibles de ser evaluados o valorados. De ahí que el destinatario o consumidor final del producto o servicio en cuestión, en virtud de la concurrencia al mercado del productor o prestador de servicios, tenga la posibilidad de optar por aquello que guarda la mejor relación calidad-precio. Pero la cuestión no es tan sencilla pues incluso entre un bien producido y un servicio hay diferencias de fondo: este último es intangible y difícil de especificar, por lo que los parámetros y criterios de medición tienden a ser cualitativamente heterogéneos. Por ello, pondremos el acento en la referencia "bien producido", también acotado como "producto".

El concepto de *calidad* no siempre ha tenido el mismo significado con el cual podría ser equiparado en la actualidad. Antes de la revolución industrial se asociaba, en lo sustancial, con los atributos estéticos que poseía un producto. Posteriormente y con el inicio de la producción en serie, la calidad se ligaba con un procedimiento de búsqueda de defectos para corregirlos. Cuando el proceso de industrialización

empieza a tomar forma durante la primera mitad de este siglo, la introducción de variables tecnológicas y el ajuste con las especificaciones señaladas por el cliente, empiezan a concretarse como noción de *calidad* y su referencia fundamental apela al cumplimiento de los requerimientos pactados.

Es durante la década de los años cincuenta que el concepto de *calidad total* se fortalece y traspasa las fronteras de la producción para abarcar todos los ámbitos de la organización en una especie de "participación general" y producir así un producto, no sólo sin defectos sino pensando en mejorar continuamente para *anticiparse* a las demandas del cliente.

La actualidad exhibe que la *calidad* es algo difuso que guarda un sinnúmero de connotaciones. En la generalidad de los casos, podríamos afirmar que existe una correspondencia con el grado de satisfacción que el cliente obtiene cuando opta por un producto. La valoración de calidad está dada en función de la "expectativa de uso" que el consumidor cubre. De ahí que la calificación que se otorgue pueda variar de un cliente a otro.

Por el lado del productor, éste trata de establecer un prototipo que se ajuste a su estudio de demanda del cliente porque no puede variar constantemente las especificaciones de su producto. En este sentido, su esfuerzo trata de concentrarse en mantener y aún ampliar su mercado. Más como éste es dinámico y cada vez más competido, tratará de ser mejor cada día, especialmente en aquellos aspectos que hacen de su producto *la diferencia* respecto del resto. Pero no hay que entusiasmarse demasiado porque ello se da en *teoría*.

En la práctica intervienen un sinnúmero de factores que alteran este supuesto, como el papel que desempeñan las ETN en la llamada *administración de la demanda*.<sup>17</sup>

Autores como Kaouru Ishikawa<sup>18</sup> señalan que

existen dos maneras de definir la calidad. La primera tiene un enfoque estrecho y se refiere en esencia al producto cuyas características de-

Europea se gasta en promedio en este rubro el equivalente al 2.0 por ciento del PIB de la región, en la EFTA el 2.2 por ciento, en Estados Unidos el 2.8 por ciento del PIB, en Japón el 3.1, en India el 0.8 al igual que en China, en la exURSS el 1.1 por ciento, en Israel el 1.7 al igual que en los países de Europa Central y del Este.

<sup>16</sup> CONACYT, 1994 *Indicators of Scientific and Technological activities*, México, CONACYT, 1995, cuadros pp. 101 y 103 (fuentes varias).

<sup>17</sup> Identificaremos aquí la capacidad que tienen las ETN para pronosticar, registrar, modificar y reorientar la demanda de los consumidores en función de sus intereses.

<sup>18</sup> K. Ishikawa, *¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa*, Colombia, Ed. Norma, 1986, p. 41. Citado por Alfredo Acle Tomasini, *Planeación estratégica y control total de la calidad*, Ed. Grijalbo (Economía y Empresa), México, 1990, p. 136.

ben estar de acuerdo con ciertas normas. Por el contrario, la segunda tiene una concepción mucho más amplia, pues considera la calidad como el resultado final de la calidad del trabajo, de los procesos productivos, del personal obrero y ejecutivo, de la planeación, etcétera, lo cual implica que control de costos, productividad y calidad forman parte de un mismo todo.

Esta definición remite a la necesidad de efectuar un análisis de la organización en el contexto del mercado en el cual se desea operar. De ahí que sea posible hacer una distinción entre las nociones de *calidad total* y *control total de la calidad*.

Desde nuestro punto de vista, la calidad total encuentra un correlato adecuado con la presión que ejerce el funcionamiento del mercado externo para que el productor ajuste sus productos a ciertas especificaciones a fin de cumplir con una "estandarización de la calidad". Para ello, debe poner el acento en la planeación buscando garantizar el resultado último, porque la inspección final no imprime calidad al producto. Cumplir con lo anterior precisa de una estructura organizacional acorde con la *modernización* que imponga la producción del bien en cuestión; en este sentido, se amplía para cubrir más aspectos relacionados con la administración, la planeación, la producción, la comercialización, el mercadeo y el servicio posventa.

La idea *control total de la calidad* permite a la empresa definir los atributos de calidad. Cada segmento del proceso productivo es estudiado de forma separada con el objeto de programar la manera adecuada de trabajar para perfeccionarlo y quedar inserto de forma tal que garantice una mejora progresiva en el producto. En consecuencia, el acento queda puesto en la inspección y el control de cada segmento estudiado. Entonces, la estructura de la organización tiende a ser más concreta; varios aspectos se concentran en un número menor de áreas.

Thomas F. Wallace —asesor empresarial de grandes empresas estadounidenses—, como muchos otros que fundamentan sus propuestas en el cliente para lograr la calidad total de los productos, compara al ser humano con la empresa en el sentido de tener una "razón de existir", lo que para esta última debe ser la satisfacción del cliente, persona individual. Mas el funcionamiento actual de la economía mundial indica que el cliente no se concibe como un ser indi-

vidual sino como formando parte del mercado mundial, lo que lo convierte en un ente concreto pero indeterminado, capaz de ser influido, alterado y aún modificado totalmente, profundizando en la estrategia transnacional desarrollada desde hace ya varias décadas para crearle nuevas necesidades y, por tanto, patrones de consumo. Dicho de otro modo, se favorecen las condiciones para que el proceso de la administración de la demanda se articule y consiga que la demanda real se dé en el sentido deseado.

Un elemento más que es clave en este contexto se llama *velocidad*. El grado con el cual se trabaje es definitivo para detectar qué se quiere, para detectar quién produce, para producir lo que se demanda y para entregar lo producido. Pero para poder dar una respuesta acertada en el sentido conveniente, es menester estar dispuestos a mejorar continuamente.

No es lo mismo tratar de "ser o hacer mejor" las cosas cada día, que buscar alcanzar la *calidad total* de un solo golpe, pues lo segundo demanda llegar, de la noche a la mañana, a niveles de excelencia que algunos gustan de identificar como "clase A", es decir, de 10 absoluto. En cambio, el primero buscará atacar los problemas por lo tangible, lo que se tiene: recurso humano, infraestructura existente y proceso productivo en marcha, para poder asimilarlo a lo que se quiere. La literatura al respecto destaca que el corazón de la mejora continua son Justo a Tiempo (JIT) y Control Total de la Calidad (TQC). "La mejora continua requiere ambos: Justo a Tiempo (el catalizador que descubre el desperdicio) y Control de Calidad Total (el conjunto de herramientas para eliminarlo)."<sup>19</sup>

Justo a Tiempo ha sido identificado como un proceso, un sistema de programación, un programa de reducción de inventario, una tecnología y aún una filosofía. Nosotros la calificaremos como una dimensión de la calidad porque su función básica busca eliminar—ahí donde es factible y preciso—, en última instancia, aquello que no agrega calidad adicional real al producto final.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Thomas F. Wallace, *Estrategia guiada por el cliente. Competitividad por medio de la excelencia operacional*, México, Ed. Panorama, 1995, p. 117.

<sup>20</sup> Entre algunas de las actividades que podrían ser suprimidas, desde el enfoque de la calidad total, están: la inspección, el inventario ocioso, o la producción adicional por arriba de lo que se requiere, pues se considera que todo ello implica costos adicionales. Un ejemplo que puede darse y que tiene que ver con una de las ideas asociadas con justo a tiempo es cuando se considera conveniente una producción excedente bajo el supuesto de que ciertas piezas defectuosas deberán ser separa-

## Para terminar...

La identificación de lo que es el concepto de calidad total puede ser considerada una explicación muy lineal, pues no da cuenta de las diferencias en la perspectiva que priva entre países con distinto grado de desarrollo. A ello habría de agregarse lo heterogéneo de los efectos resultado de un proceso de industrialización específico, caso concreto del mercado cerrado durante la operación del MSI en América Latina.

Una participación mayor de las empresas transnacionales dota al concepto de *calidad total* de una connotación diferente, pues empieza a ser redefinido cada vez más por la dinámica del mercado mundial.

En este sentido, una vez lograda la estandarización del consumo mediante el proceso de transnacionalización, tanto de las economías nacionales como de la economía mundial, es factible que, concretamente con base en una alteración y modificación no homogéneas de los procesos de fabricación de los productos se alcance, de igual manera, la estandarización de la producción.

Actualmente las ETN ponen el acento en la *utilidad* de las mercancías como una manera de introducir al mercado un producto o servicio para hacerlo así atractivo al cliente (individual o colectivo), lo que permite que éste lo compre sin que el precio sea el criterio central que decida la conveniencia de adquirirlo o la necesidad de optar por él. Una de las estrategias básicas de estas empresas es la de difundir tal forma de convencimiento a través de técnicas de publicidad y de mercadeo cada vez más sofisticadas a través del efecto *demonstración* (imitación). Ello les concede la oportunidad de hacer aparecer al *valor de uso* de la mercancía como la esencia que determina su adquisición y no su valor de cambio, recreando así uno de los grandes mitos del sistema.

Una conclusión muy elemental basada en un conocimiento general de las condiciones bajo las cuales se ha desarrollado el sector productivo nacional

das. Desde nuestro punto de vista, cuando se trabaja para alcanzar mejoras progresivas en cada segmento de la producción, llegará el momento cuando, al producir sin defectos se acortarán los tiempos de producción y, con ello, los tiempos de entrega. Ello comprende normalmente, el lapso transcurrido desde que se inicia la orden del cliente hasta la entrega del producto. Pero para ello deberá ponerse primero en marcha un programa de planeación estratégica centrado en el *Control Total de la Calidad*, convirtiendo los programas en necesidades que traduzcan los recursos considerados como claves: recurso humano, instalaciones, equipo, recursos financieros, y otros más.

llevan a inferir que, respecto de las características de funcionamiento del mercado mundial, es prácticamente imposible modificar de manera sustancial los procesos de gran parte de la planta productiva nacional a fin de lograr un ajuste que permita la obtención de un producto final con las especificaciones de calidad impuestas por las ETN. Ello garantiza que la concurrencia será mínima, pues participarán sólo unas cuantas empresas. El siguiente razonamiento es que sólo podrán competir con éxito por el espacio restante del mercado mundial parcialmente cautivo, aquellas empresas que han logrado consolidar procesos productivos apoyados en el desarrollo de tecnologías de punta.<sup>21</sup>

A simple vista no hay diferencia entre manejar la calidad total o el control total de la calidad, pues según algunos autores el primero presupone al segundo. No obstante, si una empresa cumple con las metas que se fijó para controlar, progresiva y constantemente, cada segmento de su producción, nada le garantiza que sus parámetros de calidad habrán de coincidir con aquellos, cada vez más etéreos, del mercado mundial.

La mano de obra también participa del proceso hacia la *calidad total*. No obstante, una evaluación de las políticas educativas puestas en marcha, así como las cifras que indican los recursos destinados a educación y capacitación, ciencia y tecnología, investigación para el desarrollo y tantos otros, nos revelan que, en última instancia, podemos hacer una referencia a las *ventajas comparativas* que posee nuestro país en función de bajos salarios, mas no en términos de *ventajas competitivas*, criterio en el cual participaríamos con práctica "ausencia de atributos".

Una vez que se ha logrado la estandarización del consumo, se pasa a la estandarización de la *producción*, por lo que no resulta tan aventurado afirmar que el siguiente paso sea lograr la estandarización total de los *procesos*.

<sup>21</sup> Consideramos tecnología de punta al conjunto de instrumentos, procedimientos y métodos empleados para perfeccionar un producto a fin de que contribuya al mejoramiento de la vida social en función directa de la cultura, la tradición, las necesidades y los recursos con que cuenta un núcleo social.

# El transporte y el comercio exterior

Sergio A. Ruiz Olmedo\*

## Resumen

El artículo cubre aspectos importantes, tales como el autotransporte, el transporte ferroviario y los puertos y la marina mercante. En cada uno de esos apartados, el autor hace alusión a los avances y las insuficiencias que presenta México. En 1995, por ejemplo, en su red carretera y parque vehicular, el país ya contaba con aproximadamente 5 000 kilómetros de carreteras con altas especificaciones, que unirían los centros productivos de los estados del Golfo de México y el Pacífico sin tener que pasar por el centro de la República. No obstante, el uso de esas carreteras resulta muy oneroso para los usuarios, por lo que éstas son poco utilizadas. Mientras esa situación continúe, señala el autor, el uso masivo de las carreteras de cuota no puede incorporarse en forma efectiva a los flujos de comercio interno y externo.

La logística es fundamentalmente un concepto de administración que aplicado a la distribución física de las mercancías constituye un poderoso instrumento para eficientar las cadenas productiva y comercial.

Para poder aplicar de manera óptima los principios logísticos en el transporte resulta indispensable contar con muy diversos elementos, entre los que se pueden mencionar: una infraestructura carretera, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria completa y moderna; esquemas operativos eficientes en los diversos medios de transporte; procedimientos administrativos ágiles, instrumentados por las autoridades involucradas en el flujo de mercancías y, por supuesto, las fórmulas logísticas aplicables al volumen, distancias y características de los bienes a transportar.

\* Profesor de asignatura adscrito a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la FCPYS de la UNAM.

## Abstract

The article covers important aspects like the self transport, the railroad, the ports and merchant navy. In each of those statements, the author makes reference about the advances and shortages are presented by Mexico. In 1995 for example in its road network and vehicular stock, the country counted with about 5 000 km of highways that linked the productive centers of the Gulf of Mexico and the Pacific without passing through the center of the Republic. Nevertheless, the use of those highways result very costly for the users that's why they are not used enough. Meanwhile this situation continues, the massive use of the quota highways couldn't be incorporated in an effective way to the internal and external commerce flows.

En este capítulo nos detendremos a examinar algunas medidas adoptadas por el gobierno, que buscan orientar el rumbo de la modernización de los transportes en México. El resultado que se espera por parte de la industria, el comercio y en general de la sociedad, es contar en el corto plazo con un sistema integral, eficiente y altamente competitivo en calidad y precio.

Para el comercio exterior de nuestro país, estos supuestos básicos del transporte revisten una importancia extrema, pues los grados de mayor productividad de la industria, alcanzados en los últimos años, pueden verse fácilmente neutralizados por un deficiente sistema de transporte. Y por el otro lado, un esquema de distribución de mercancías altamente eficiente para los insumos y los productos terminados, puede ser la diferencia para poder incursionar con éxito en los mercados mundiales o mantenerse al margen de ellos.

## Autotransporte

*La red carretera*

Para 1995 nuestro país ya contaba con cerca de 5 000 kilómetros de carreteras de altas especificaciones, que de conformidad con un plan maestro constituirán las principales líneas troncales que unirían los centros productivos del norte sin desviarse hacia el sur, comunicando a los estados de las vertientes del Golfo de México y del Pacífico sin necesidad de pasar por el centro de la República.

También se encuentra la modernización de las carreteras que unen los puntos fronterizos del norte con el resto del país, sin descuidar los ramales del sur y sureste de la República Mexicana. En resumen, el programa responde a una necesidad impostergable para el comercio y la industria involucradas principalmente con la economía internacional.

Es de señalar que estos datos son muy relevantes desde otro punto de vista, pues la tasa de crecimiento carretero de México en el periodo 1988-1994 fue excepcional a nivel internacional.

No obstante lo anterior, basta con que uno sea un simple usuario de esta moderna red carretera para poder constatar que algo salió mal (por lo menos hasta finales de 1995).

El uso intensivo de la red se encuentra todavía muy lejos. No pudo preverse que la mayor parte de los usuarios potenciales, que nosotros llamaremos "legítimos" (aquellos a los que objetivamente les resultaría más conveniente utilizar la autopista de cuota debido al menor desgaste de llantas, combustible, aceite, mantenimiento y a mediano plazo el poder reducir el costo de reposición de la propia unidad), por diversas razones, que van desde ignorancia hasta negligencia, pasando por apreciaciones de economía mal enfocadas, no utilizan las nuevas carreteras, basados casi exclusivamente en el criterio de peajes muy elevados.

Para los demás usuarios les resulta efectivamente muy oneroso hacer uso de estas carreteras, convirtiéndose en un lujo y no en una alternativa para eficientar sus costos. Mientras no se encuentre la fórmula que, por un lado permita la recuperación de la inversión y por el otro, incentive el uso masivo de las carreteras de cuota, el hecho es que la multicuada red no puede incorporarse de manera efectiva como elemento in-

discutible de apoyo al comercio en general y al externo en particular.

*Parque vehicular del autotransporte público*

El caso de las unidades de transporte carretero es más fácil de analizar pues, en general, su estado es muy deficiente. Las profundas modificaciones reglamentarias que se dieron a partir de 1989 y que posteriormente quedaron plasmadas en la Ley Federal de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal<sup>1</sup> tuvieron como propósito principal eliminar viejas prácticas que sólo entorpecían el flujo de bienes por las carreteras federales del país. Pero también buscaban que las empresas renovaran la flota vehicular.

Para 1991, de las 209 mil unidades que conformaban la flota de unidades motrices, 76 por ciento ya habían llegado al final de su vida útil. Un porcentaje muy parecido (74 por ciento) se aplicaba para las unidades de arrastre ya depreciadas (de un total de 67 868).<sup>2</sup>

No obstante los cambios en el marco jurídico, esto no fue suficiente para garantizar una rápida modernización de la flota vehicular mexicana y el día 18 de diciembre de 1995 se dio un acontecimiento digno de estudiarse en el plano del derecho de los tratados, al incumplirse lo estipulado en el capítulo de transporte carretero del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, uno de los tratados más publicitados de la historia moderna a nivel internacional.

La razón de los anterior se debió simple y llanamente a que las unidades del autotransporte mexicano no estaban en condiciones técnicas suficientes que garantizaran la seguridad en las carreteras estadounidenses. Dicho sea de paso, los más beneficiados por este incumplimiento son los transportistas mexicanos quienes nuevamente ven protegido su mercado, ya que la medida se aplicó también a los autotransportistas estadounidenses.

Con estos acontecimientos, los usuarios del autotransporte que buscan extender sus cadenas integrales de distribución más allá de nuestras fronteras tendrán que esperar el tiempo necesario para que la flota vehicular mexicana responda efectivamente al reto de modernidad.

<sup>1</sup> Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, Diario Oficial, 22 de diciembre de 1993

<sup>2</sup> Manual Estadístico del Sector Transportes, IMT, 1991.

Lo que debe resultar aún más preocupante es que a pesar de lo señalado, la alternativa del autotransporte es hoy en día preferible a otros modos como el ferroviario y marítimo debido más a la ineficiencia o ausencia de los segundos que a la conveniencia de utilizar carreteras federales. Es decir que un importantísimo porcentaje de las mercancías movidas tanto en el interior como en el comercio internacional se transportan bajo supuestos antieconómicos.

## Transporte ferroviario

### *La red ferroviaria*

Para 1991, de los 26 mil kilómetros de longitud de la red ferroviaria, el 76 por ciento contaba con riel de alto calibre y el 44 por ciento era de vía elástica<sup>3</sup> y en fechas más recientes se ha instrumentado un programa de renovación de la infraestructura en general. No obstante todos los esfuerzos de adaptación a los requerimientos tecnológicos y de calidad del servicio que permitan la circulación de trenes más pesados y a mayor velocidad, el nivel de obsolescencia de la red en términos absolutos es muy grande.

Las reformas constitucionales que abren la puerta a la participación de la iniciativa privada tanto nacional como extranjera, representan una medida extrema del gobierno mexicano para lograr dar un paso firme en la modernización de los ferrocarriles.

La primera medida fue reestructurar el sistema ferroviario en diversos tramos como son en primer lugar el Ferrocarril del Noreste, que comprende siete corredores en esta zona, y que intenta agilizar la principal vía de acceso del mercado internacional para el país; en segundo lugar se encuentra el Ferrocarril del Noroeste, con siete corredores en la zona con su sede en Guadalajara; asimismo el Ferrocarril del Suroeste que cuenta con cinco corredores y ubicaría su sede en Veracruz y por último un sistema integral para la zona metropolitana con una empresa independiente que prestará los servicios de maniobras de clasificación, acopio y entrega de carros.

Es necesario enfatizar que el rezago de la red y la operación ferroviarias es lo que sin duda ha causado

el mayor daño al conjunto de los transportes en México.

Por décadas, ha distorsionado la lógica elemental de los transportes y ha impedido la aplicación efectiva de los principios logísticos para el traslado de mercancías dentro y fuera de nuestras fronteras. En México no resulta extraño que ciertos bienes, incluyendo en muchos casos productos a granel, sean transportados a grandes distancias (más de 400 kilómetros), en camiones.

Las razones de que los usuarios tomen esas decisiones son muy largas de explicar pero al mismo tiempo son fáciles de resumir: falta de servicio; no es confiable; no existe un esquema razonable de responsabilidades; no cuentan ni con la infraestructura adecuada ni con el equipo atractivo ni de arrastre adaptados a las nuevas exigencias del comercio; los esquemas operativos son anacrónicos y a todo esto hay que agregar una carga laboral desproporcionada con el tamaño de la empresa.

No será necesario abundar en las deficiencias actuales del sistema ferroviario, sino en el perfil que deberá tomar el servicio una vez concluido el proceso de privatización.

Una de las principales demandas por parte de los usuarios es que los ferrocarriles cuenten con una mayor competitividad; inversión necesaria para poder reactivar los ferrocarriles y que éstos tengan la infraestructura necesaria para poder agilizar el mercado nacional e internacional. Asimismo demandan que se dé la seguridad requerida a la carga, ya que los altos grados de vandalismo han propiciado que muchos usuarios dejen de utilizar el ferrocarril. La creación de nuevas rutas así como mejorar el tiempo de los recorridos representan otros puntos de preocupación para el usuario.

La fórmula privatizadora de los ferrocarriles deberá evitar por todos los medios nuevos esquemas monopólicos, que tendrían el inconveniente adicional de estar en manos de empresas de participación extranjera.

El derecho de paso (es decir, la obligación de un concesionario de permitir el paso de las vías a otras empresas operadoras) constituye el eje de la política del concesionamiento ferroviario, pues de ello depende en gran medida que se desarrollen auténticas cadenas de logística a todo lo largo y ancho del territorio nacional, pero en contrapartida le resta interés a la inversión.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 166

**Puertos y marina mercante**

*Puertos y terminales*

Cuando se realizó el debate sobre la forma que deberían adoptar los nuevos esquemas de concesionamiento portuario se tuvieron a la vista diversas fórmulas aplicadas a otros países.

Destacaron dos propuestas, la primera la denominada *Tool Port*, y la segunda *Land Lord Port*. En la primera la administración del puerto estaría encargada de ofrecer todos los servicios portuarios, con la ventaja de poder eficientar su infraestructura y equipo, pues todo lo haría un solo prestador de servicios. En la segunda figura, la administración del puerto actuaría sólo como un terrateniente que cobraría por el arrendamiento de su superficie e instalaciones a terceros, quienes serían los encargados de prestar efectivamente los servicios portuarios.

Se optó por la segunda fórmula bajo el supuesto de que esto evitaría prácticas monopólicas, pero con el inconveniente de que sería difícil aplicar criterios de economía de escala en ciertos servicios portuarios, pues siempre se buscaría la presencia de al menos dos prestadores del mismo servicio.

El resultado concreto del proceso privatizador para los puertos ha enfrentado muchos obstáculos. El primero es que las propuestas financieras elaboradas por los posibles inversionistas han arrastrado como resultado que sólo un número limitado de puertos son realmente rentables; los demás requerirán a mediano y largo plazo algún tipo de subsidio, lo que es contrario al proceso en su conjunto.

El segundo problema consiste en que al concesionarse diversas terminales portuarias (especializadas y de usos múltiples) se generó un alza espectacular en las tarifas de los servicios, lo que impide que el usuario pueda reconocer las mejoras en la eficiencia, en infraestructura y operación pues los aumentos han resultado desproporcionados.

*Marina mercante mexicana*

En cuanto a la flota marítima mexicana, seguramente es el único medio de transporte donde se ha mantenido una congruencia política, al menos en el sexenio anterior y lo que va del gobierno del presidente Zedillo. No es necesaria para el comercio internacional ni para el nacional. Se considera que el nivel

de fletes a nivel mundial es adecuado para los importadores y los exportadores mexicanos.

Por espacio de casi ocho años, las autoridades marítimas correspondientes han ignorado los argumentos tradicionales de fomento a la flota mexicana, como son la necesidad estratégica de contar con el número suficiente de embarcaciones bajo la bandera mexicana a efecto de proteger el mercado de nuestro país ante eventuales conflictos comerciales en el plano internacional; la demostración objetiva de que muchos países —que hoy son potencias económicas— han ofrecido todo tipo de apoyos e incentivos a la industria marítima y de construcción naval; el efecto multiplicador en términos de empleo al fomentarse la actividad marítima y portuaria, entre otras.

No obstante todo ello, México pasó de contar con una flota marítima de más de cuatro millones de toneladas de peso muerto en 1988, 1.5 millones en 1995.

Seguramente que la segunda gran deficiencia a nivel nacional, que ha deformado un auténtico sistema integral de transportes, es la falta de una flota de cabotaje que responda al movimiento de mercancías en grandes distancias y volúmenes que con frecuencia se presenta al interior del territorio nacional.

**Consideraciones finales**

En 1986 se inicia un proceso de apertura del comercio exterior mexicano y muchas voces señalaron la importancia de modernizar el sistema de transportes como condición indispensable para poder efectivamente incursionar en los mercados mundiales.

Se iniciaron los esfuerzos necesarios para lograrlo:

Carreteras	5000 kilómetros con altas especificaciones.
Autotransportes	Desregulación y renovación de la flota vehicular.
Vías férreas	Proceso de concesionamiento. (Con o sin derecho de paso).
Equipo operación	Proceso de concesionamiento dividido en ramales principales.
Puertos marítimos	Constitución de las Administraciones Portuarias Integrales y concesionamiento de las terminales.
Marina mercante	Sin apoyo.

Aeropuertos	Proceso de concesionamiento, semejante al de los puertos marítimos y con candados que evitan monopolios de las líneas aéreas.
Líneas aéreas	Bases más equitativas para una competencia leal.
Multimodal	Marco jurídico establecido, pero todavía sin una aplicación masiva.

En realidad, visto en la perspectiva de casi 10 años, se ha tenido la fuerza política para tomar decisiones, sobre todo en áreas donde resultaba impensable que se realizaría. La modernidad tiene todavía que luchar contra las inercias que buscan proteger intereses creados.

Es previsible que en el horizonte de la siguiente década, es decir, hacia el año 2005, México amanezca con un sistema de transporte integrado. En nuestro país pudiera parecer exagerado hacer predicciones y planes para 10 años; en realidad sólo estamos

hablando de los tiempos mínimos de maduración de las inversiones y proyectos en el mundo de los transportes.

Por último, no debe perderse de vista que los transportes son un servicio de apoyo al comercio exterior. Tratando de contrastar la base para poder aplicar los principios logísticos necesarios a fin lograr un transporte eficiente de mercancías para el comercio de nuestro país, encontramos que todos los cambios que hemos apuntado en este espacio son necesarios pero no suficientes.

Lo que falta por completar es probablemente la parte más difícil: imponer una filosofía de transporte eficiente en toda la cadena productiva y comercial en México. Si de la cadena logística falla un solo eslabón el resultado es igual que si fallaran todas las partes. La dificultad de implantar las cadenas logísticas es que funcionan como un todo, y lo mismo exigen de la infraestructura que de la operación de todos los modos de transporte.

# Vertientes de la cooperación técnica y científica: la práctica mexicana

Alfredo Pérez Bravo\*  
Iván Roberto Sierra\*\*

## Resumen

La cooperación internacional es uno de los temas principales incluido en la Nueva Agenda Global, concebida como el flujo de recursos monetarios, conocimiento y pericia destinado a problemas concretos en un determinado país y a mejorar la planta productiva, la infraestructura, y el nivel de bienestar de la población. Las actividades de cooperación internacional son medios muy significativos que dan contenido a la relación política entre los países industrializados y los países en desarrollo. También, ayudan a reducir la gran brecha entre cada uno de los países que crean su propia tecnología y aquellos que necesitan conocimiento aplicado externo.

La cooperación internacional es un tema de gran importancia para México y se ha convertido en uno de los principios que orientan su política exterior. Hay varias formas de cooperación, siendo las tres principales: la cooperación financiera; la cooperación educativa y cultural y por último la cooperación científica y tecnológica.

El presente artículo distingue tres patrones de política mexicana en esta materia: 1) México recibe cooperación técnica de países desarrollados y organizaciones multilaterales, sin embargo dado su relativamente alto Producto Interno Bruto actualmente México no es una prioridad entre los recursos de la cooperación internacional; 2) México brinda cooperación técnica hacia países menos desarrollados, principalmente en la forma de cursos de entrenamiento orientados a incrementar las habilidades de los profesionales de esas naciones; 3) Conjuntamente con otros países en desarrollo, México instrumenta actividades de la así llamada cooperación horizontal, con el propósito de hacer investigación en campos de interés mutuo para ambas partes (dichas actividades se definen como "Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo").

## Abstract

International Cooperation is one of the main themes included in the New Global Agenda, conceived as a flow of monetary resources, knowledge and expertise intended to address concrete problems in a given country and to improve the productive plant, the infrastructure, and the general level of well-being among the population. International Cooperation activities are a very significant means to give substance to the political relation among industrialized and developing countries. Also, International Cooperation helps to overcome the great gap between countries that create their own technology and those that need scientific know-how from abroad.

International Cooperation is a matter of great importance for Mexico and has become one of the principles governing its foreign policy. There are several forms of International Cooperation, the main three being: financial cooperation, cultural and educative cooperation and technical and scientific cooperation.

This article distinguishes three patterns of the Mexican policy on International Cooperation: 1) Mexico receives technical cooperation from developed countries and multilateral organizations though, given its relatively high GNP, currently Mexico is not a priority among the sources of International Cooperation; 2) Mexico gives technical cooperation to less developed countries, mainly in the form of training courses aimed to improve skills of professionals from those nations; and 3) Jointly with other developing countries, Mexico carries out activities of so called horizontal cooperation, in order to do research in fields of mutual interest for both parts (these activities are defined as "Technical Cooperation among Developing Countries").

\* Director General de Cooperación Técnica y Científica, SRE.

\*\* Director de Política de Cooperación en la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, SRE.

### 1. Relevancia de la cooperación internacional en las relaciones internacionales contemporáneas y para la política exterior de México

La actual coyuntura en la escena internacional, en la que destaca la nueva conformación de un sistema mundial de alianzas basado principalmente en la creación de bloques regionales de carácter geoeconómico y de diverso alcance, así como las grandes disparidades en los niveles de bienestar de los países industrializados y los del mundo en desarrollo, ha llevado a que se revalore a nivel global la importancia de la cooperación en las relaciones internacionales.

La desaparición del conflicto ideológico Este-Oeste ha determinado que se replantease la importancia del vínculo estratégico que se desprende del mero diálogo político, tanto a nivel bilateral como en la esfera multilateral. En este sentido, puede apuntarse que las acciones de cooperación internacional han demostrado ser, en nuestros días, un instrumento de gran importancia que coadyuva a reforzar el contenido de las relaciones de tipo político entre países.

Esto resulta especialmente válido en el plano multilateral, en el que los diversos foros, tanto de carácter universal como regional, ven fortalecido su papel como mecanismos para impulsar el diálogo y la concertación al enfocarse gradualmente cada vez más a la promoción de la cooperación entre sus miembros.

Para la política exterior de México, la cooperación internacional para el desarrollo en todas sus vertientes, tanto la cooperación técnica y científica, como la cultural y educativa, e incluso la cooperación económica y financiera, reviste una importancia fundamental, ya que se constituye en el instrumento que vincula la política exterior con los esfuerzos internos de desarrollo.

Es por ello que entre los siete principios de la política exterior de México consagrados en la fracción décima del artículo 89 constitucional figura, precisamente, entre postulados de tanto significado como la no intervención y la resolución pacífica de las controversias, el de la "cooperación internacional para el desarrollo", por lo que se debe considerar, de hecho, uno de los pilares de la diplomacia mexicana.

Debido a su mandato institucional de cabeza de sector en lo que corresponde a la política exterior, toca a la Secretaría de Relaciones Exteriores la tarea de coordinar las acciones nacionales en materia de

cooperación internacional, realizar su seguimiento y análisis y aportar la visión de conjunto en un quehacer, en el que participan activamente una amplia gama de entidades e instituciones del sector público y privado, así como del rubro académico y, cada vez de manera más activa, organizaciones sociales.

Para llevar a cabo de una manera más integrada esta labor, en diciembre de 1994 se realizaron modificaciones en la estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo que dio por resultado la creación de la Subsecretaría de Cooperación Internacional, dependencia que agrupa las unidades administrativas encargadas de coordinar las acciones de cooperación, tanto en el ámbito educativo y cultural, como las de naturaleza técnica y científica.

### 2. La cooperación técnica y científica

La cooperación técnica y científica es uno de los vectores esenciales de la cooperación internacional para el desarrollo, y se define como un flujo de recursos, información, experiencias, tecnología aplicada y en general de conocimientos que coadyuvan a resolver problemas específicos de la planta productiva y el aparato científico y tecnológico dentro de la estrategia de desarrollo económico y social del país.

Debido al enorme impacto que pueden tener las acciones de cooperación técnica y científica, especialmente en áreas muy localizadas, como es el caso de la salud comunitaria, la formación de recursos humanos, la gestión pública, el desarrollo de la infraestructura y las nuevas tecnologías, la cooperación internacional recibe atención por parte de numerosas instancias multilaterales, como es el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Población (FNUAP).

A nivel hemisférico, la Organización de Estados Americanos (OEA) es el máximo foro, no solamente de entendimiento político, sino para concertar y canalizar los esfuerzos interamericanos de cooperación técnica y científica.

En la actualidad, México tiene suscritos convenios de cooperación técnica y científica con 48 na-

ciones, y lleva a cabo acciones en la materia con más de 68 países y 12 organismos multilaterales.

Corresponde a la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, creada en 1971 como Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, coordinar la instrumentación de la política mexicana de cooperación técnica y científica, concertar con los interlocutores bilaterales y multilaterales la integración de programas y proyectos específicos, canalizar las acciones enfocadas a situaciones particulares, como es el caso de algunos apoyos para hacer frente a contingencias tales como desastres naturales, así como llevar el seguimiento de las actividades y de la ejecución de los diversos programas.

Debido al grado de desarrollo relativo, así como a la particular posición geográfica y entorno cultural, México es un activo participante de programas y actividades de cooperación técnica y científica en diversos planos. Esto es, nuestro país conserva su posición de receptor de cooperación de parte de países industrializados y organismos especializados pero, además, de manera acorde con la fortaleza objetiva y el nivel de progreso en diversas ramas de nuestro aparato productivo y nuestra infraestructura tecnológica, México ofrece cooperación técnica a las naciones de menor desarrollo relativo en nuestra vecindad geográfica, particularmente América Central y el Caribe.

Finalmente, cabe señalar que resulta de suma utilidad como mecanismo promotor de diálogo y concertación entre países en vías de desarrollo, la realización de actividades conjuntas de cooperación científica en áreas de interés común, en lo que se ha dado en llamar Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD).

### 3. Vertientes de la práctica mexicana de cooperación técnica y científica: la demanda de cooperación, la oferta de cooperación y la cooperación horizontal

#### A. La demanda de cooperación

Por su grado de desarrollo, especialmente en áreas específicas del aparato científico y productivo, así como por la magnitud de su economía, que en términos de Producto Interno Bruto se ubica entre las 15 mayores del mundo, México es un país de indudable

peso e importancia a nivel internacional. Sin embargo, resulta indiscutible que nuestro país tiene rezagos importantes en numerosas áreas, especialmente en sectores muy sensibles del desarrollo social, tales como la capacitación de recursos humanos de excelencia, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la tecnología del agua y el cuidado del medio ambiente. Igualmente, existen zonas enteras del país que de alguna manera no se han integrado plenamente a los procesos de desarrollo.

Esta situación hace que en la estrategia de cooperación internacional de México, específicamente en lo que toca a la cooperación técnica y científica, figure como un rubro de gran importancia la captación de cooperación de parte de naciones de mayor grado de desarrollo y de organismos multilaterales, es decir, las acciones de demanda de cooperación. De esta manera, puede verse que México es un país en transición en materia de cooperación internacional, que participa tanto en la captación de la misma, así como en la oferta a otros países de asesorías, capacitación y consultoría especializada.

Como se enuncia en el capítulo de Cooperación Técnica y Científica del *Informe de Labores 1994-1995* de la Secretaría de Relaciones Exteriores: "...uno de los más complejos retos de la diplomacia mexicana ha sido defender su legítimo derecho a la cooperación para el desarrollo, asumiendo, de manera simultánea, la calidad de receptor y de oferente."

Como resultado de las decisiones adoptadas en la reunión de la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su periodo anual de sesiones (del 5 al 16 de junio de 1995 en Nueva York), el país mantuvo su calidad de receptor de cooperación financiera, por parte del PNUD y, por tanto, el derecho a un monto específico de recursos básicos para el VI Ciclo de Programación (1997-2000). En el marco del evento antes citado, se llevó a cabo también el encuentro de la Junta Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Población. Ahí se evitó, igualmente, que México —entre otros países de desarrollo intermedio— fuese marginado de la cooperación financiera de este fondo.

De hecho, nuestro país tiene al respecto un *status* singular, pues a pesar de estar en posición de ofrecer cooperación y asesoría a otros países en sectores específicos, no por ello renuncia a mantener y desarrollar los canales que encauzan cooperación hacia México. Muestra de ello es que las representaciones en

México de instituciones como el PNUD y el AECI cuentan con una variada cartera de proyectos de los que nuestra nación es receptora.

Sin embargo, resulta necesario puntualizar que la demanda de cooperación que instrumenta la Cancillería responde a criterios bien definidos que la sitúan en su justa dimensión. Algunos de estos criterios son:

a) La existencia de *prioridades* en el planteamiento de solicitudes de cooperación. Es decir, la cooperación internacional debe incidir en sectores estratégicos y en las capas de población que más la requieren.

b) Del punto anterior se desprende la *selectividad* de la demanda de cooperación, es decir, que no cualquier actividad se considera igualmente deseable o necesaria. Entre los rubros a los que se concede mayor importancia para gestionar la cooperación internacional se encuentran el desarrollo social, la incorporación de nuevas tecnologías, el cuidado del medio ambiente, el aprovechamiento de los recursos energéticos, el desarrollo de recursos humanos, el manejo del agua, la informática y las telecomunicaciones.

c) La *no condicionalidad* de la cooperación, es un principio fundamental e irrenunciable en sus dos aspectos, es decir, el no aceptar que se negocien de manera paralela cuestiones que son de la jurisdicción interna ni tampoco que se impongan acciones que no respondan al interés nacional; toda acción de cooperación debe ser concertada y contar con la aprobación mexicana.

d) La promoción de la *coparticipación, el cofinanciamiento y la corresponsabilidad* de los actores nacionales de cooperación en todos los proyectos. Por tratarse de recursos limitados los que la comunidad internacional aporta para la cooperación técnica y científica, resulta indispensable estimular sinergias con instituciones mexicanas ejecutoras de manera que los fondos captados en el extranjero operen el "efecto Chispa" y se obtengan, en la medida de lo posible, resultados de escala.

e) El impulso a las acciones de cooperación como *complemento de los esfuerzos internos de desarrollo* del país y nunca como un sustituto, es decir, que los proyectos en los que interviene la cooperación internacional respondan a los esquemas estratégicos de las instituciones nacionales, que su ejecución sea igualmente prevista, incluso si no mediase el apoyo del exterior.

f) El estímulo, en la medida de lo alcanzable, de

la *consultoría nacional*, así como de la formación de cuadros técnicos hacia el interior, de manera que al concluir su ciclo un proyecto de cooperación, sea posible continuar acciones en áreas afines gracias al acervo ya creado.

g) El involucramiento del mayor número posible de instancias nacionales, especialmente a nivel no gubernamental, como es el caso de la iniciativa privada, procurando que la cooperación técnica derive en un *fortalecimiento real del aparato productivo*.

La demanda de cooperación comprende pues, las actividades de cooperación internacional que se lleven a cabo con países de mayor grado de desarrollo relativo que México, así como con los organismos especializados a nivel multilateral. Por ello, puede citarse entre los programas existentes de demanda de cooperación los convenidos con países como Estados Unidos, Canadá, Japón, Alemania, España, Francia, Finlandia, Gran Bretaña e Israel, entre otros.

#### Acciones de demanda de cooperación por parte de México, 1995

<i>País</i>	<i>Proyectos en marcha</i>
Alemania	36
Canadá	7
España	11
Estados Unidos	56
Finlandia	4
Francia	40
Gran Bretaña	18
Israel	4
Japón	75
Suecia	5
Unión Europea	79

A nivel multilateral, se cuenta con programaciones muy activas con el Fondo de las Naciones Unidas para la Población, FNUAP; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF; la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ONUDI; la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO; el Programa Mundial de Alimentos, PMA; la Organización Mundial de la Salud/Organización

Panamericana de la Salud, OMS/OPS; y la Unión Europea, así como con las instancias especializadas del sistema interamericano en el marco de la Organización de Estados Americanos, OEA.

Es conveniente puntualizar que las actividades de cooperación únicamente de manera excepcional cobran forma de flujo de recursos líquidos a través de una suma en metálico. Tal fue el caso de la donación, a mediados de 1995, de más de tres millones de libras esterlinas por parte del gobierno británico para la ejecución de un programa de conservación de la reserva ecológica de los Chimalapas y de los Bosques de Niebla en Chiapas. Generalmente, la cooperación técnica y científica se ejerce en forma de consultoría, especialmente en lo que toca a visitas de expertos. Por ello, actividades de tanta relevancia como la gestión del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), concertada con el gobierno japonés, han implicado primordialmente el intercambio de expertos con Japón y la capacitación de técnicos mexicanos en ese país. Esta última variante, la capacitación de cuadros técnicos en áreas específicas, es también la que nuestro país opera con el gobierno de Israel, el cual ofrece cursos de corta duración, que van de los cuatro a los seis meses, enfocados a actividades muy especializadas, como es el caso de la tecnología del agua.

En lo que toca a los organismos multilaterales, el papel primordial corresponde, sin duda, al propio Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, tanto por el monto de los recursos que maneja, como por el alto nivel de consultoría que proporciona. Durante los últimos años, ha sido igualmente de gran importancia la cooperación con el Programa Mundial de Alimentos y la FAO, debido a que se enfocó primordialmente al auxilio y el abasto alimentario de las poblaciones de refugiados guatemaltecos que se asentaron desde principios de la década de 1980 en el sureste del país. Esta colaboración, aunque no tenía como destinatario primordial la población de origen mexicano, ayudó sustancialmente a afrontar un problema tan complejo como el de los refugiados.

Finalmente, resulta pertinente destacar que algunas instancias internacionales, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), en virtud de proporcionar exclusivamente asesoría especializada, se han transformado paulatinamente en auténticas consultorías

internacionales, dejando por completo a un lado la función de canalizar recursos financieros para el desarrollo.

En los últimos años, diversas circunstancias han confluído para complicar considerablemente el papel de México como recipiendario de cooperación técnica, como es el hecho de que el ingreso anual per cápita rebase los tres mil dólares y especialmente el que nuestro país haya ingresado, en 1994, en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo cual ha determinado que tanto en lo que toca a las programaciones con organismos multilaterales como a las negociaciones a nivel bilateral con países donantes de cooperación, no se considere más a México como país prioritario para recibir cooperación, especialmente en lo que toca a los recursos líquidos.

Ante tal situación, el gobierno mexicano ha mantenido negociaciones constantes que permitan, a partir de la base de la existencia cierta de áreas de gran rezago en nuestro país, mantener abiertos los canales para los flujos de cooperación internacional, como el caso que ya se ha reseñado del PNUD. En el futuro, probablemente sean los esquemas de cofinanciamiento en proyectos orientados primordialmente al cuidado del medio ambiente y al combate a la pobreza extrema, los mejor posicionados para atraer (o "imantar", que es un término frecuentemente empleado en esta materia) recursos internacionales para el desarrollo.

### *B. La oferta de cooperación*

Como se mencionó anteriormente, la praxis de la cooperación internacional para México ha implicado llevar a cabo de manera paralela acciones de captación de cooperación y de oferta de la misma para países de menor grado de desarrollo. Estas actividades tienen lugar primordialmente en nuestro entorno geográfico inmediato, es decir, América Central, y en los últimos años se han expandido a fin de abarcar igualmente Sudamérica y las naciones del Caribe anglofónico.

La oferta de cooperación técnica a países de menor grado de desarrollo relativo se desprende de la valoración objetiva de las ramas en las que México cuenta con experiencia valiosa y recursos técnicos significativos y cuya aplicación en nuestros países vecinos resuelve problemas específicos en áreas muy

localizadas, estrecha los vínculos bilaterales y ejerce un importante efecto multiplicador de manera que su impacto rebasa ampliamente los montos que se asignan por parte de México.

Como tal, el programa mexicano de oferta de cooperación se fue configurando durante la década de 1980 y cobró su impulso decisivo con la creación por acuerdo presidencial, en 1990, de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCC), integrada por 22 instancias gubernamentales y que tiene el mandato de realizar el análisis, el sondeo de áreas susceptibles de cooperación, instrumentar propuestas y efectuar un estrecho monitoreo de la cooperación que México proporciona a esta región del mundo de gran valor geoestratégico para nuestro país. Igualmente, la CMCC cumple un objetivo de política exterior de enorme importancia al estrechar los vínculos regionales y dar seguimiento a algunos de los compromisos adquiridos en la Cumbre de Mandatarios Centroamericanos de Tuxtla Gutiérrez, cuya segunda edición se llevó a cabo en febrero de 1996 en San José de Costa Rica.

De esta manera, podemos acotar que los países primordialmente receptores de cooperación por parte de México son Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Panamá. Igualmente, debido a su menor nivel de desarrollo relativo, se consideran países receptores de oferta de cooperación Bolivia, Paraguay y Perú. Recientemente, el mandato de la CMCC fue ampliado para convertirse en la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe, incorporando las actividades de cooperación por parte de México hacia las naciones insulares de las Antillas, tales como Jamaica, Trinidad y Tobago y Barbados, además del importante programa con Cuba.

La política mexicana de oferta de cooperación se canaliza de manera acorde con criterios que no distan en su espíritu de los existentes para la recepción de la cooperación. Entre ellos, podemos mencionar los siguientes:

a) La *no condicionalidad* de la cooperación. De igual manera que México sujeta sus demandas de cooperación por parte de actores internacionales a la no vinculación de la colaboración a condicionamientos políticos o económicos de ninguna especie, tampoco exige de las naciones de menor desarrollo relativo requisitos o condiciones que vayan más allá del ámbito de la cooperación.

b) El *énfasis en áreas prioritarias*. Debido a que necesariamente se trata de recursos limitados los que México pone a disposición de la oferta de cooperación, ellos deben ejercerse de acuerdo con prioridades, entre las que se cuentan el desarrollo social, la salud pública, el desarrollo de las comunicaciones, el fortalecimiento del aparato productivo, el mejoramiento de la gestión pública y la capacitación de recursos humanos.

c) El desarrollo de la *consultoría nacional* y la vinculación de un número creciente de instituciones mexicanas en los esquemas de oferta de cooperación. En vista de que las instituciones mexicanas en rubros como el manejo de los energéticos, las telecomunicaciones y la energía eléctrica cuentan con un significativo acervo de experiencias que pueden ser de gran utilidad para resolver problemas concretos en los países centroamericanos y caribeños, se busca ampliar constantemente la base de expertos técnicos que participan en las asesorías.

d) El *involucramiento de la iniciativa privada* y la búsqueda de oportunidades empresariales. Tomando en cuenta la indudable similitud de condiciones culturales, sociales y de mercado de los países de Centroamérica con México, se considera un objetivo plausible favorecer los contactos de las empresas mexicanas con los mercados potenciales centroamericanos y caribeños a través de su participación en las actividades de oferta de cooperación, en las que se detectan necesidades presentes y futuras de manera que resulta atractivo para los empresarios mexicanos colocar sus productos en esos mercados.

En función de la enorme cartera de proyectos y elevado volumen de acciones de oferta de cooperación en áreas relevantes para el desarrollo social y económico de los países centroamericanos, el programa mexicano de oferta de cooperación técnica se ha constituido en uno de los instrumentos más exitosos para la política exterior de México en la región. Esto se ha destacado en las numerosas reuniones bilaterales y visitas de funcionarios centroamericanos a México. De hecho, puede decirse que son precisamente las acciones mexicanas de oferta de cooperación, lo que brinda el andamiaje para que en la actualidad México cuente con Comisiones Binacionales con todos los países de América Central. Este mecanismo de concertación al máximo nivel ha impulsado, de manera decidida, las relaciones bilaterales con la región. En agosto de 1995, se celebró la I Reunión de la Comi-

sión Binacional con Honduras, y en septiembre, la I Reunión de la Comisión Binacional con El Salvador. Actualmente, se lleva a cabo en la SRE la Reunión Binacional con Nicaragua.

#### Acciones de oferta de cooperación por parte de México, 1995

País	Proyectos en marcha
<i>América Central</i>	
Belice	35
Costa Rica	59
El Salvador	54
Guatemala	74
Honduras	41
Nicaragua	55
Panamá	33
<i>América del Sur</i>	
Bolivia	24
Paraguay	10
Perú	33
<i>Países del Caribe</i>	48

#### C. La cooperación horizontal

La tercera gran vertiente de la cooperación técnica y científica se refiere a las acciones conjuntas que emprendan países con similar grado de desarrollo para conseguir sinergias en la resolución de problemas en rubros de interés común. Esta última variante es conocida como cooperación horizontal.

Podemos definir a la cooperación horizontal como las actividades de colaboración entre países en desarrollo, de ahí que uno de los términos que se emplean con frecuencia al referirse a este tipo de cooperación sea el de CTPD (Cooperación Técnica entre Países en vías de Desarrollo).

La cooperación horizontal presenta la particularidad de requerir un máximo de costos y responsabilidades compartidos y beneficios mutuos, debido a que su praxis parte de la base de la no existencia de grandes diferencias entre el grado de desarrollo relativo de los países cooperantes, que de esta manera se constituyen en auténticos socios de la cooperación. Igual-

mente, destaca por el elevado número de potenciales interlocutores, así como de la amplia gama y multiplicidad de rubros y acciones que se pueden abordar. De manera general, son dos los tipos principales de acciones que se ejecutan en esta modalidad de cooperación: el intercambio de información especializada y las visitas recíprocas de expertos, principalmente con fines de consultoría o de capacitación.

Como se ha dicho, la fórmula de costos compartidos es la más socorrida en la cooperación horizontal, sin embargo, en casos específicos, y debido a que se trata de una actividad entre países en vías de desarrollo, se exploran y utilizan variantes de financiamiento que incluyen la participación de organismos multilaterales o bien de terceros países de mayor grado de desarrollo relativo para sufragar acciones de cooperación, situación que es particularmente válida en lo que se refiere a la CTPD. Una variante muy parecida a la antes descrita gira en torno a los proyectos regionales que pueden emprender organismos internacionales de carácter universal o hemisférico y que aprovechan la infraestructura existente en un país para emprender acciones de cooperación hacia la región geográfica en su conjunto, en la cual la participación del país que sirve de base o coordinación se considera como cooperación horizontal.

Las prioridades y objetivos de la cooperación horizontal para México pueden definirse como sigue:

1. *Prioridad regional.* Se entiende como tal la preferencia que se otorga, en vista del carácter necesariamente limitado de los recursos que se orientan a la cooperación horizontal, a las acciones que se ponen en marcha con interlocutores regionales de América Latina, debido a la gran importancia que tiene, por razones históricas y culturales, el subcontinente para la política exterior de México.

En América Latina destacan como socios de cooperación horizontal para México, tanto por el potencial de la relación como por el nivel de las acciones que se han instrumentado, primordialmente Chile, Colombia, Brasil y Argentina, así como Ecuador.

Una segunda región que reviste gran importancia sobre todo en vista de su gran potencial, es indudablemente la región del Pacífico Asiático, donde se ubican algunas de las economías de más vigoroso crecimiento de las últimas décadas y cuya experiencia de desarrollo tiene gran interés para nuestro país, sobre todo en lo que se refiere a la capacidad de adaptar las nuevas tecnologías de una manera sumamen-

te dinámica al mejoramiento de los procesos productivos e inclusive, a la generación de avances tecnológicos propios que respondan a las necesidades específicas del aparato productivo local y su vinculación regional.

Entre los principales interlocutores de cooperación horizontal para México en el Asia-Pacífico destaca la República Popular China. Sin embargo, el reciente ingreso de nuestro país al Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico ha abierto interesantes posibilidades para extender la colaboración a nivel multilateral y bilateral, sobre todo en el campo de la tecnología aplicada, para el que existen foros tan importantes como el reciente Technomart, celebrado en Taejon, Corea del Sur.

Una tercera región que reviste importancia como interlocutor de cooperación horizontal para México es Europa central y del este, particularmente los países que formaron parte del bloque socialista y en los cuales se cuenta no solamente con un importante acervo de recursos humanos y una tradicional generación propia de ciencia y tecnología; sino también con excelentes niveles de complementariedad real con México en temas tales como el turismo, el cuidado del medio ambiente, la gestión pública y el desarrollo administrativo. Además de ello, las actividades de cooperación horizontal son un instrumento muy válido para sondear mercados y explorar nichos que permitan a las empresas mexicanas extender su acción exportadora en esa zona.

Algunos de los países que integraron el bloque socialista en Europa y que ya han tenido significativos acercamientos con México en el campo de la cooperación horizontal son Moldavia, la República Checa y Eslovaquia. Por su parte, Hungría y Polonia, así como las tres naciones bálticas, podrían perfilarse en el futuro cercano y a mediano plazo como interlocutores con presencia en el ámbito de la cooperación horizontal.

2. *Prioridad sectorial.* Esta segunda categoría se refiere a la política preferencial que debe darse a las actividades de cooperación en las áreas más importantes para el apuntalamiento del aparato productivo, para resolver problemas muy localizados, generar conocimiento y promover la formación de recursos humanos en sectores caracterizados como prioritarios de manera concertada con los socios de cooperación horizontal.

Pueden nombrarse, como algunos de los rubros

en que las acciones de cooperación horizontal deben promoverse de manera más intensa, los siguientes: las tecnologías más limpias, el aprovechamiento de los recursos energéticos, el cuidado del medio ambiente, el turismo, la formación de cuadros técnicos, el manejo del agua, la creación científica y el apuntalamiento en general del aparato tecnológico.

#### Acciones de cooperación horizontal por parte de México, 1995

<i>País</i>	<i>Proyectos en marcha</i>
<i>América Latina</i>	
Argentina	4
Brasil	31
Chile	9
Colombia	48
Cuba	157
Ecuador	4
Uruguay	2
Venezuela	16
<i>Europa Central</i>	
República Checa	2
Eslovaquia	1
Polonia	1
<i>Asia y Medio Oriente</i>	
Egipto	1
República Popular China	10
Indonesia	1

#### Consideraciones finales

De este breve panorama de la práctica mexicana de cooperación internacional particularmente en su variante técnica, pueden extraerse, a manera de conclusión, dos reflexiones:

- Las acciones de cooperación internacional constituyen un elemento de suma importancia para estrechar los vínculos bilaterales y multilaterales de nuestro país con el exterior, ya que se erigen en un canal estratégico para sumar a los esfuerzos internos de

desarrollo recursos y tecnología provenientes del extranjero, así como para propiciar que México contribuya a impulsar el avance económico y el fortalecimiento institucional de las naciones de nuestro entorno geográfico.

- Además de los resultados concretos que las actividades de la cooperación internacional brindan para resolver problemas específicos en áreas prioritarias para el desarrollo

sustentable, la concertación y ejecución de este tipo de acciones fomenta un acercamiento político importante entre los países, aprovechando los potenciales de intercambio entre naciones de las diversas regiones del mundo. Por ello, la cooperación internacional puede convertirse, en el mundo de fin de siglo, en uno de los eslabones más firmes que vinculan entre sí los distintos procesos y mecanismos de integración regional.

Notas

# La pequeña y mediana empresa y el comercio exterior

Alberto Cárdenas Kuhn\*

En el mundo se ha desarrollado la pequeña y mediana empresa en la actividad y en el desarrollo económico de los diferentes países no es homogéneo. El hecho es que en los procesos de desarrollo económico y social, los países en proceso de la actividad económica se han desarrollado una cierta diversidad del desarrollo. En los países en proceso de desarrollo su papel ha sido muy importante ya que, efectivamente, han logrado tener un nivel productivo que puede ser más amplio y diverso que el que ha logrado en los sectores desarrollados.

Desde entonces, desde el momento de iniciarse el proceso y etapa de desarrollo de los sectores económicos en el desarrollo económico, porque en algunos momentos estos sectores han alcanzado un nivel de desarrollo más amplio, desarrollando a su vez un nivel de actividad económica que puede ser más amplio y diverso que el que ha logrado en los sectores desarrollados. Este nivel de actividad económica puede ser más amplio y diverso que el que ha logrado en los sectores desarrollados.

En el mundo se ha desarrollado la pequeña y mediana empresa en la actividad y en el desarrollo económico de los diferentes países no es homogéneo. El hecho es que en los procesos de desarrollo económico y social, los países en proceso de la actividad económica se han desarrollado una cierta diversidad del desarrollo. En los países en proceso de desarrollo su papel ha sido muy importante ya que, efectivamente, han logrado tener un nivel productivo que puede ser más amplio y diverso que el que ha logrado en los sectores desarrollados.

\* Profesor de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

esta población, una gran cantidad de la población en el desarrollo general como actividades económicas y en el desarrollo del sector privado del desarrollo de la actividad.

Se puede observar que las actividades de las pequeñas y medianas empresas en los países desarrollados tienen un nivel de actividad económica que puede ser más amplio y diverso que el que ha logrado en los sectores desarrollados. Este nivel de actividad económica puede ser más amplio y diverso que el que ha logrado en los sectores desarrollados.

## Notas

En los países desarrollados el sector económico favorece la actividad de las pequeñas y medianas empresas, lo que de una manera importante son consideradas, lo que les permite incorporarse al proceso de desarrollo económico y social, ya que existe en estos países una estructura económica y social de actividades de empresas de diferentes tipos y actividades económicas. En el caso de los países en desarrollo, esta actividad económica puede ser más amplia y diverso que el que ha logrado en los sectores desarrollados. Este nivel de actividad económica puede ser más amplio y diverso que el que ha logrado en los sectores desarrollados.

En el mundo se ha desarrollado la pequeña y mediana empresa en la actividad y en el desarrollo económico de los diferentes países no es homogéneo. El hecho es que en los procesos de desarrollo económico y social, los países en proceso de la actividad económica se han desarrollado una cierta diversidad del desarrollo. En los países en proceso de desarrollo su papel ha sido muy importante ya que, efectivamente, han logrado tener un nivel productivo que puede ser más amplio y diverso que el que ha logrado en los sectores desarrollados.

# La pequeña y mediana empresa y el comercio exterior

Alfredo Córdoba Kuthy\*

**E**l papel que ha desempeñado la pequeña y mediana empresa en la actividad y en el desarrollo económico de los diferentes países no es semejante. Mientras que en las naciones desarrolladas estas actividades han sido el origen de la actividad económica dando como resultado una mayor división del trabajo, en los países en vías de desarrollo su papel ha sido muy distinto ya que difícilmente han logrado formar cadenas productivas cada vez más amplias y complejas como ha sucedido en las naciones desarrolladas.

Por lo anterior, es necesario tratar de entender el origen y papel de las pequeñas y medianas empresas en el desarrollo económico, porque en algunas naciones estas actividades han impulsado una creciente actividad económica, mientras que en otras sólo forman una parte muy corta del proceso económico sin que la actividad económica se pueda desenvolver, favoreciendo en muchos casos a las importaciones que eliminan procesos productivos en las economías domésticas.

En las naciones ricas hoy en día, la pequeña y mediana empresa forman parte integral del proceso social de producción, lo que actualmente se conoce como la subcontratación, en tanto que en los países en vías de desarrollo sólo forman parte de fragmentos más o menos desarticulados del proceso en su conjunto, a pesar de que en todos los países estas empresas son las que mayor actividad económica gene-

ran y por lo tanto, mayor empleo de la población promueven; en general estas actividades crean alrededor del 50 al 80 por ciento del empleo de la sociedad.

Se puede observar que las actividades de las pequeñas y medianas empresas en los países desarrollados tienen una participación mucho más activa en todo el proceso social que en los países en vías de desarrollo, basta señalar que en el producto social en las primeras sociedades estas empresas generan un poco más de la mitad del producto social, mientras que en los países atrasados difícilmente llegan a generar una cuarta parte del mismo.

En los países desarrollados el sistema financiero favorece las actividades de las pequeñas y medianas empresas, en el que de muy diversas maneras son consideradas, lo que les permite incorporarse en el proceso con relativa seguridad y continuidad, ya que existe en esos países una estructura muy amplia y variada de posibilidades de captación de recursos financieros para colocarlos posteriormente en las pequeñas y medianas empresas. En el caso de las naciones atrasadas, estas empresas tienen una participación muy modesta en el sistema financiero, que oscila entre el 2 y el 15 por ciento, lo que hace que se tengan muchas dificultades para su incorporación constante en el proceso de producción.

En relación al desarrollo de la tecnología, las naciones del primer orden tienen una participación mucho más activa que en las de segundo, ya que es en dichas empresas donde se logra un importante desarrollo tecnológico gracias a su estrecha relación con otras más grandes, aglutinadoras de procesos produc-

\* Profesor adscrito a la Coordinación de Relaciones Internacionales, FCPYS, UNAM.

tivos que promueven una generalización de las innovaciones a través de diferentes formas incluyendo la escolar. Sin embargo, lo que se puede destacar de las pequeñas y medianas empresas en las naciones en vías de desarrollo, es que son sumamente flexibles en todo sentido. En ellas el desarrollo tecnológico es simple y muy creativo, pero de muy poca trascendencia y escasa repercusión social, ya que no se generaliza en la sociedad.

La participación de las pequeñas y medianas empresas en las exportaciones de los países desarrollados es entre el 20 y 35 por ciento de las totales, mientras que las naciones en vías de desarrollo es bajo y en la mayoría de los países es menor del 10 por ciento. Posiblemente son sólo algunos países como los NICS y Brasil quienes pueden tener un índice mayor al señalado, pero son las excepciones.

En el desarrollo histórico de México el papel que ha desempeñado la pequeña y mediana empresa ha sido variado, habiendo sido crecientemente importante hasta 1985-1986. Después de esos años, dichas empresas han sufrido un proceso acelerado de desintegración y desarticulación con las actividades económicas más dinámicas del país, siendo la principal fuente de desempleo en el país.

En México la micro empresa está definida por su tamaño, son empresas que ocupan hasta 15 personas y sus ventas no rebasan 110 veces el valor del salario mínimo regional. La pequeña empresa es considerada como tal, cuando ocupa hasta 100 personas y sus ventas alcanzan un monto de 1 115 veces el salario mínimo, en tanto que las medianas empresas son aquellas que ocupan hasta 250 personas y sus ventas son del orden de 2 010 veces el salario mínimo regional vigente.

Las actividades realizadas por las pequeñas y medianas empresas de nuestro país, en las que se incluyen las micro empresas, representan el 98 por ciento del total de las empresas registradas, absorben del 70 al 75 por ciento de la mano de obra ocupada en el país y generan entre el 15 y el 20 por ciento del producto social.

Las empresas pequeñas y medianas cubren prácticamente todas las actividades económicas, cuyas principales características son: a pesar de su versatilidad, cuentan con muy poca capacidad de gestión y organización; baja eficiencia y, por lo tanto, baja productividad; intensivas en mano de obra, la que en general es de muy baja calificación e improvisada;

serios problemas de regulación y cumplimiento con las disposiciones gubernamentales, en particular con las de carácter fiscal por complejas y burocráticas. Como consecuencia de lo anterior, cuentan con una muy limitada capacidad financiera y con pocas oportunidades de acceder a crédito oportuno y barato y, por lo tanto, al proceso económico en general. Además, es fácil encontrar en estas empresas desorganización interna, lo que les dificulta el involucrarse en el proceso social y las alejada de las políticas de fomento económico.

Con base en lo anteriormente señalado, podemos afirmar que las empresas micro, pequeñas y medianas en México por lo regular están muy desintegradas de los procesos de producción y servicios de la sociedad y alejadas de los principales propósitos de las políticas gubernamentales, así como de toda posibilidad de vincularse a cualquier programa de cooperación de carácter internacional. Por ello, en el futuro inmediato es necesario considerarlas en todo lo posible para integrarlas al proceso social y al de la globalización internacional. No deben quedar excluidas de estos procesos puesto que son estas empresas las que más desarrollo económico pueden tener, para lograr mejores condiciones de vida y de justicia social en las sociedades, garantizando así una mayor estabilidad y seguridad social.

Del total de empresas registradas en México sólo el 10 por ciento de las pequeñas y medianas empresas han podido participar en las exportaciones, aportando el 2 por ciento de las totales.

Por lo anterior, se puede concluir que en los países en vías de desarrollo es importante considerar de manera diferente lo que hasta hoy se ha hecho, ya que sólo en unos cuantos casos se puede considerar que las pequeñas y medianas actividades económicas se benefician de las políticas económicas de manera muy específica y, sobre todo, en las que se tomen en cuenta a sus agentes activos, quienes son los verdaderamente afectados, y no sean estas políticas producto de un conjunto de sabios formados en el extranjero los que dicten las medidas a seguir, pues en la mayoría de los casos estos agentes contratados en las burocracias tienen intereses muy ajenos a los de las poblaciones originarias, puesto que ellos están ligados a los intereses manifestados en los organismos y empresas internacionales.

Es muy importante fortalecer una cultura empresarial que con su actuar fomente la división del tra-

bajo interno y se pueda de la mejor manera insertarse en la nueva división internacional del trabajo, es decir, en la nueva división de los procesos productivos y de prestación de servicios a nivel internacional, fenómeno hoy conocido como la globalización internacional del trabajo.

No basta fomentar las exportaciones mientras no se favorezca con la división del trabajo la competitividad nacional, con base en una mayor productividad nacional que se sustente en mejor preparación de la población. Debe tenerse claro que solo no se puede lograr vivir, sino es que es en el proceso social, en el que los agentes económicos participantes tienen también un papel muy activo en el proceso político, con el propósito de garantizar mejores y más estables condiciones de vida material a largo plazo de la sociedad.

#### Bibliografía

- Informes anuales de la ONUDI, Desarrollo Industrial 1987-1994.*  
*Informes anuales estadísticos de la ONU, 1987-1995.*  
*Informes anuales del Banco Mundial, 1987-1994.*  
*Informes estadísticos anuales del FMI, 1987-1995.*  
*Informes anuales del Banco de México, 1987-1994.*  
*Informes de labores de Nacional Financiera, 1987-1995.*  
*Informes anuales de labores del Banco Nacional de Comercio Exterior, 1987-1995.*  
*Revista de Mercado de Valores de Nafinsa, 1985-1995.*  
*Revista de Comercio Exterior, 1985-1995.*  
*Revista Expansión, 1986-1994.*

Reseñas