

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*La integración de México a la economía
global.
Mecanismos para un desarrollo sostenido.*

Berenice Deyanira Medina Avila.

Tesis propuesta para obtener el título de
Licenciado en
Derecho.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA INTEGRACIÓN DE MÉXICO A LA
ECONOMÍA GLOBAL. MECANISMOS PARA
UN DESARROLLO SOSTENIDO**

Tesis que para obtener el título de Licenciado en Derecho presenta

Berenice Deyanira Medina Avila.

Aprobada por _____

Asesor de tesis: Lic. Carlos Giraud Arnaiz.

Director del Seminario: Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles.

Seminario de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas.

Ciudad Universitaria 2005.

A mis Padres:

A quienes agradezco su amor,
paciencia, comprensión y
apoyo en todo momento.

A mi hermana y a mis amigos:
A quienes considero seres
maravillosos, y agradezco
tenerlos a mi lado; en especial
a Monica.

A mi Alma mater:

Que me dio la pauta
académica y me impulsó en la
aventura del saber, pero
además me cobijó en lo
cultural, y en lo deportivo;
haciendo única mi experiencia
universitaria.

Al Lic. Carlos Giraud Arnaiz:
Por su paciencia y sabios
consejos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

	Pág
1 Condiciones históricas de la Globalización; relaciones económicas internacionales; orígenes del expansionismo (s. XIX).....	1
2 Cambios en el patrón de desarrollo económico de México a partir del siglo XIX hasta la década de los ochenta.....	6
A Las negociaciones comerciales internacionales en los 80's y sus antecedentes.....	33
a. La CEPAL, CIES, ALALC, UNCTAD, GATT y otros esfuerzos de Naciones Unidas.....	37
B Del GATT 86' a la OMC un recuento histórico.....	40
a. Principios fundamentales del GATT.....	41
b. Modificación al originario GATT. Incorporación de la parte IV (artículo XXXVI al XXXVIII).....	42
c. Excepciones. Excepciones propiamente dichas. Las exenciones y la posible adopción de medidas de urgencia (Salvaguardas). Acuerdos MF y otras excepciones.....	43
d. Restricciones cuantitativas a la importación.....	45
e. Foro de discusión y negociación en materia de comercio exterior. Rondas de Negociaciones: Tokio, Uruguay (Punta del Este) septiembre de 1986.....	45
e.1. La participación de México, su ingreso y los cambios legislativos.....	47
e.1.1. Jerarquía de leyes entre la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales.....	57
e.2. Sistema aduanero mexicano y su evolución.....	59

CAPITULO II: CONCEPTOS GENERALES Y ESPECIALES.

1 Integración Económica.....	61
A. Multilateralismo.....	67
B. Regionalismo.....	69
2 Desarrollo sustentable.....	77
A. Finanzas públicas y economía.....	79
a Teorías del comercio internacional.....	83

CAPITULO III: MARCO CONCEPTUAL.

1. Análisis de las formas de integración.....	90
1.1 Cooperación.....	93
1.2 Integración.....	95
1.3 Unificación.....	98

A. Zona de Libre Comercio.....	99
B. Unión Aduanera.....	100
C. Mercado Común.....	101
D. Unión Económica y Monetaria.....	102
2. La integración de México a la Economía Global. Un balance de los resultados obtenidos.....	104
A Tratados internacionales celebrados por los Estados Unidos Mexicanos.....	124

CAPITULO IV: ASPECTOS POSITIVOS Y CONCLUSIONES.

1. Globalización como una nueva configuración del mundo. El caso concreto de México.....	135
2. Mecanismos para un desarrollo sostenido.....	143
A Principios e instrumentos jurídicos de una nueva estrategia de desarrollo sostenido con equidad.....	148

CONCLUSIONES.....	158
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	162
ÍNDICE DE GRÁFICAS Y CUADROS.....	163
BIBLIOGRAFÍA.....	164

INTRODUCCIÓN

La tesis que ahora pongo a su consideración constituye el estudio e investigación cuyo fin ha sido obtener el título de Licenciado en Derecho.

En el capítulo primero del presente trabajo aparecen desarrollados, en la medida que lo requería el tema y lo consentía la materia la exposición histórica del fenómeno en estudio y los problemas suscitados en su desenvolvimiento.

He procurado exponer con la mayor claridad que me fue posible, tanto el apartado histórico como los conceptos generales y el marco conceptual, necesarios para la comprensión del capítulo cuarto, cuyo desarrollo constituye la columna vertebral de éste trabajo.

En el análisis de las formas jurídicas y económicas, sirven de poco las herramientas de las ciencias exactas, el único medio del que se dispone en este terreno, como ya lo han hecho notar notables investigadores de las ciencias sociales, es la capacidad de abstracción.

No obstante los fenómenos sociales cuentan con registros estadísticos, es decir, lo que se conoce como datos duros, y que nos permiten estudiar los problemas controlando variables de modo, tiempo y lugar; que a su vez permiten la interpretación rigurosa del fenómeno tomando en cuenta precisamente las condiciones dadas.

En el presente trabajo me propuse investigar el fenómeno de la globalización, dando especial importancia a la teoría integracionista, como una herramienta jurídica que da forma al orden económico mundial y dentro del cual interactúan los países, fundamentalmente buscando desarrollarse en las mejores condiciones respecto a los demás.

Nuestro país como muchos otros, como ya lo dijo Marx no sólo padece los males que entraña el desarrollo de la producción capitalista, sino también los que supone su falta de desarrollo. Pero dejando a un lado la descripción de dichos males, dado que algunos están plenamente desarrollados en el contenido del presente trabajo, lo que nos mueve es la finalidad última de esta investigación, es decir enunciar los mecanismos e instrumentos jurídicos, que se requieren para una exitosa inserción de México a la economía global en el marco del capitalismo mundial, que permita el desarrollo sostenido y sustentable de nuestro país, con las debidas garantías de distribución equitativa que exige la sociedad mexicana. La sociedad actual no es algo permanente sino que se mueve y dinamiza de manera constante, su transformación es una influencia reciproca de la transformación de la sociedad mundial, por tanto los requerimientos de regulación tienen que ver con esa transformación y necesidad de normar el desarrollo.

Esta búsqueda de desarrollo esta situada en una cambiante encrucijada de múltiples factores en pugna caracterizada por la furia del interés privado, siendo necesario por tanto someterla al reclamo vehemente de una sociedad integral, ansiosa de autodeterminación, libertad y democracia; que logre dejar atrás las vicisitudes y encontrar alternativas que terminen con la marginación y que se abra a la novedad potencial del cambio para salir de la medianía que

encierra el subdesarrollo. Los dispositivos jurídicos pueden ser vistos como un disparador histórico de dicho desarrollo por su alcance y naturaleza.

Evidentemente el tema jurídico, ha quedado empapado de connotaciones económicas, pero debiera bastar entender que todo proceso de integración económica nace formalmente de un instrumento jurídico que aporta el elemento coercitivo a los compromisos adquiridos. Dichos compromisos a su vez requieren que al interior de cada país miembro, se den reformas regulatorias tendientes a cumplir con los mismos; sin olvidar que el fin último de los acuerdos de integración es buscar mejores condiciones de desarrollo.

Así vemos, que en este tema de investigación se vuelve casi inseparable el Derecho de la Economía, puesto que uno norma al otro, y el otro lo influencia de manera tal, que determina su regulación.

CAPÍTULO I.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. CONDICIONES HISTÓRICAS DE LA GLOBALIZACIÓN; RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES, ORÍGENES DEL EXPANSIONISMO (S.XIX).

La génesis de la política mundial que se extiende desde el año 1500 hasta el año 1763, puede ser interpretada si se le considera como la historia de la aparición y lucha de aquellos imperios comerciales rivales y es posible resumirla con la expresión *-Preponderancia Europea sobre el Globo-*. “Este periodo comienza con la elevación de Portugal a la supremacía comercial después del regreso de Vasco de Gama de la India en el año 1499 y acaba con la derrota de los franceses por la Gran Bretaña en América del Norte y en India en 1763”.¹

Los países europeos individualmente considerados no eran autosuficientes; trataban de satisfacer sus necesidades mediante el comercio exterior. Los más poderosos –Inglaterra, Francia, Holanda, Portugal y España- buscaron su expansión en ultramar, adquiriendo cada uno de ellos dominios coloniales.

Aprovechándose de su superioridad en la exploración de Oriente, Portugal ocupó las islas de las Especies y diversos puntos de las costas hindú y africana, hecho que le permitió desarrollar un tráfico considerable; sin embargo su energía interior no correspondía con el esfuerzo que le impuso esta amplia y rápida expansión exterior. Carecía de poder naval para defender su monopolio comercial; no logro distribuir sistemática y competentemente los artículos orientales, tampoco disponía de suficientes artículos para enviar a Oriente a cambio de las materias compradas. “Su decadencia fue una invitación a la agresión por parte de los extranjeros y en 1580 Portugal fue incorporada a España, que la mantuvo sujeta por unos sesenta años”.²

España rivalizó muy pronto con Portugal por la supremacía colonial y comercial, ocupando la mayor parte del Nuevo Mundo, especialmente América Central y meridional, así como varias islas del Pacífico. La impresionante riqueza que con esto se aseguró pudo hacer de este país el más grande de los poderes modernos si hubiera aplicado una política fiscal y administrativa más eficiente. Comparativamente la decadencia de España fue ligeramente menos rápida y completa que la de Portugal; la regulación excesivamente minuciosa del comercio colonial bajo el mercantilismo español debilitó el comercio de las colonias con la metrópoli y provocó el contrabando; un sistema de trabajo nativo cruel disminuyó la productividad de las mismas. La expulsión de los judíos y moriscos hizo que se vieran obligados a salir de España las clases más ricas; la intolerancia religiosa y las exacciones fiscales determinaron la emancipación de los ricos Países Bajos quienes detentarían la supremacía comercial en Europa por más de medio siglo siguiente al año 1590. Ocuparon casi todas las antiguas posesiones portuguesas orientales, así como ricas áreas de América del Norte y del Sur. Los holandeses dedicaron sus principales energías a la actividad comercial, pero concedieron poca atención a una

¹ *Grandes Descubridores y Conquistadores*, T. 7, Ed. UTEHA, México, 1985, p. 914

² Ídem.

política colonial permanente y aunque la fuerza naval holandesa fue destruida a mediados del siglo XVII, los Países Bajos consiguieron retener su posición predominante en el comercio mundial de acarreo hasta bien entrado el siglo XVIII, cuando menos hasta el año 1730.³

Francia era inmensamente más rica y potencialmente más poderosa que Inglaterra en los siglos XVII Y XVIII; pero fue derrotada al final, tal vez por su fracaso en dedicar suficientes recursos a la ampliación de sus colonias, la adopción de una política colonial débil y la diseminada ocupación militar.

Hacia el año 1763 Inglaterra se había convertido en la nación colonial y comercial más importante de Europa. Con un poder marítimo creciente de la Gran Bretaña, fortalecido por expediciones de carácter pirático dirigidas contra los españoles. En el siglo XVII comenzó el duelo, entre Inglaterra y Francia por la supremacía comercial. Se advierte que esta lucha fue la expresión de dos diferentes sistemas coloniales: la ocupación y explotación intensiva de áreas limitadas por parte de Inglaterra, frente a la colonización poco numerosa de vastos territorios por unos cuantos soldados y comerciantes de Francia.

En esta primera fase de la expansión ultramarina de Europa no participaron Alemania y Austria, la primera a causa de las guerras religiosas y la segunda debido a su proximidad a una gran porción de territorio europeo sin desarrollar hasta ese momento. Por otra parte “Rusia sin participar en la expansión ultramarina, lanzo un movimiento en dirección sur hacia el mar Negro y en dirección oriente hacia Siberia que la convirtió en participante del segundo periodo de la expansión colonial, posterior al año 1870, ya incluso en el siglo XVIII había establecido puestos avanzados en Alaska”.⁴

La era de la expansión y del desenvolvimiento comercial internacional dependió de muchas e importantes innovaciones en el arte de la navegación así tenemos desde el compás primitivo y el astrolabio en el siglo XVII hasta el cronómetro en el siglo XVIII. El cuadrante, que posteriormente remplazó al astrolabio; los mapas, las cartas y las tablas fueron constantemente mejorados, se construyeron faros, se limpiaron puertos y se iniciaron los servicios de pilotaje.

Así pues la revolución comercial se apoyo en estos inventos y progresos relacionados con la navegación para dar el primer gran impulso al proceso expansionista, que originalmente se gesta en Europa.

Con el acompañamiento indudable del progreso comercial internacional, los nuevos contactos culturales, provocarían un cambio radical de un factor psicológico que constituye el fondo de toda actividad económica – la demanda – de artículos de consumo.

“En la Europa de esa época (s. XVIII) aún las mejores casas de la clase media no eran consideradas confortables si carecían de vidrios en las ventanas, de techos de madera o tejas, de alfombras y tapices o de muebles rellenos.”⁵ El incremento de los suministros de fibra de algodón y el abaratamiento de los tejidos de dicha materia y de lino hizo posible la introducción de tipos más confortables y útiles de vestidos.

Con el descubrimiento del azúcar de caña, particularmente en las Indias Occidentales y en América Central, éste producto empezó a ser utilizado crecientemente, especialmente ya entrado el

³. Vid. Ídem.

⁴ Ibidem. p. 917.

⁵.Ibidem. p. 920.

siglo XIX, su demanda se vio estimulada por la introducción de otras bebidas como el té, el café y el chocolate que debían ser endulzadas para satisfacer el gusto de la mayoría de los consumidores.

La fase más notable de la revolución comercial está constituida por el gran incremento del volumen del comercio que tuvo lugar entonces. Con el descubrimiento de nuevas áreas, particularmente en el Nuevo Mundo y en las Indias Orientales, el suministro de artículos de consumo corriente creció mucho y toda una nueva serie de mercancías le fueron añadidas.

Es posible decir que la preponderancia de la política europea fue subrayada por el reparto colonial del mundo, concluido a finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

A lo largo de la historia se han dado por parte de políticos, economistas, historiadores, abundantes discursos para explicar o justificar el origen del expansionismo y que en una idea generalizada se considera que éste tuvo que ver con la búsqueda de nuevos mercados, donde colocar los excedentes debido a la estrechez de los mercados internos nacionales. A este respecto en el siglo XIX, todos los países llegados a cierto desarrollo industrial se encontraron con el estorbo de ciertos excedentes de mercancías, hecho que tuvo que ver con las estructuras primarias del capitalismo contemporáneo. Hubo excedente de producto no en términos absolutos, pues no había dicho excedente respecto de las necesidades internas, pero sí respecto al poder de compra interno, la demanda del mercado nacional, es decir, lo que hoy denominamos “demanda efectiva”.

La producción creció más rápidamente que el consumo ya que ...“La desigualdad en el reparto del ingreso nacional concentra de un lado las riquezas y los ingresos, mientras que, del otro, los comprime; es también, que a menudo dicha desigualdad aumenta con el crecimiento más rápido de los ingresos más altos, en las épocas de intenso crecimiento económico. Es, asimismo, que la estructura del consumo evoluciona menos rápidamente que la de la producción”.⁶

Ahora bien la noción de sobreproducción debe ser manejada con prudencia; nunca es absoluta (saturación física del mercado y por tanto de la demanda efectiva); ni nunca es general (en el mismo momento, excedente de todos los productos); luego entonces es *Relativa y Sectorial*.

El fenómeno expansionista en el siglo XIX presentó además, otro motivo distinto al de la venta del excedente de productos fabricados: el abastecimiento de materias primas—estratégicas, de las cuales podía carecer el país industrial en su territorio y que buscaba en el exterior con el objeto de dar toda la fuerza a la expansión comercial.

Con celeridad aparece un segundo aspecto del expansionismo económico: la expansión financiera (exportación de capitales). Ubicando esta actividad del lado de los principales controladores de los movimientos de capitales, es decir, de lado de los banqueros y de los bancos, son éstos quienes advierten un descenso en la rentabilidad que el mercado nacional ofrece. Tomando como ejemplo a Francia...”En los años 1850-1860 se obtenía de 6 a 8 % de la inversión de capitales; a fines del siglo se consideraba afortunado obtener el 3%. Por tanto se produjo una baja en el precio del dinero, una disminución de las tasas de interés en el mercado nacional”.⁷ Esta disminución en el rendimiento de capitales se encuentra en el sector de los empleos industriales a largo plazo (los prestamos hechos a los industriales). La disminución en la rentabilidad de los capitales, tiene dos causas esenciales; por un lado el dinero circula con mayor agilidad dentro de una extensión acrecida con notoriedad y por otro, el

⁶ BOUVIER, Jean, *Vocabulario y Mecanismos Económicos Contemporáneos*. Ed. Universidad Autónoma de Puebla, México, 1987, p. 172.

⁷ Ibidem. P. 173.

aumento de los medios de transporte, había hecho bajar los precios de los mismos, consecuentemente el de las mercancías. Esa disminución del precio del dinero es en sí un hecho positivo, pero para los dispensadores de dinero se tornó como un hecho negativo, pues los beneficios de los bancos resultaban afectados.

Surge la atracción por el exterior, donde el dinero tiene un costo mayor y rinde intereses más elevados que en el mercado nacional. Hablando de los países poco desarrollados económicamente el dinero fue demandado, por tres razones: ya sea porque los gobiernos lo necesitan, ya porque las inversiones industriales son allí posibles debido al proceso de construcción de este sector o bien porque el comercio de los productos brutos que proveen esos países requiere de recursos monetarios y créditos a largo plazo.

Los capitales en estado de superpresión en los países avanzados, se derraman entonces en el exterior por un movimiento natural, inevitable, normal. Están atraídos por las esperanzas de rendimientos elevados: van allí donde esperan ganar más y más rápidamente. Los bancos y grandes firmas industriales son sus elementos-motores. Las causas fundamentales del expansionismo capitalista deben por tanto ser buscadas en los progresos de la producción material y del reagrupamiento de capitales; en el reparto del poder de compra; y en las transformaciones estructurales de la economía. El expansionismo económico toma el relevo de la expansión comercial-mercantil, la rebasa, la transforma y profundiza, en particular por los movimientos internacionales de capital.⁸

Desde principios del siglo XVI hasta finales del siglo XVIII, las relaciones comerciales entre estados correspondieron al sistema mercantilista. El mercantilismo era un sistema de política económica.

El sistema arancelario mercantilista tenía como meta aumentar el monto de oro de una nación (su *stock* de metales preciosos), consistía en derechos arancelarios elevados para ciertas importaciones y limitaciones cuantitativas.

La siguiente tendencia fue el paso al librecambio, que no representó la supresión o la ausencia de toda barrera arancelaria, sino su existencia débil, fácilmente franqueable. Los derechos arancelarios desempeñaron un papel fiscal más que económico. Después aparece el proteccionismo que se revela con la existencia de barreras arancelarias tales, que frenarían la circulación de las mercancías entre países, al encarecer sus precios superlativamente y además con la implementación de otras barreras no arancelarias (cupos, plazos administrativos etc.)

A mitad del siglo XIX, se produce una revolución arancelaria. Inglaterra toma la tendencia libre cambista, cuando en 1846 abroga las leyes sobre granos “corn laws” que protegía el precio de los granos en el mercado inglés mediante derechos arancelarios móviles; el arancel sobre los granos extranjeros subía cuando los precios de los granos ingleses bajaban. La segunda nación en imitar a Inglaterra será Francia (acuerdo Franco – inglés 1860). Entre 1860 y 1870 serán firmados otros acuerdos comerciales del mismo tipo en Europa, lo que producirá bajas recíprocas de tarifas arancelarias.

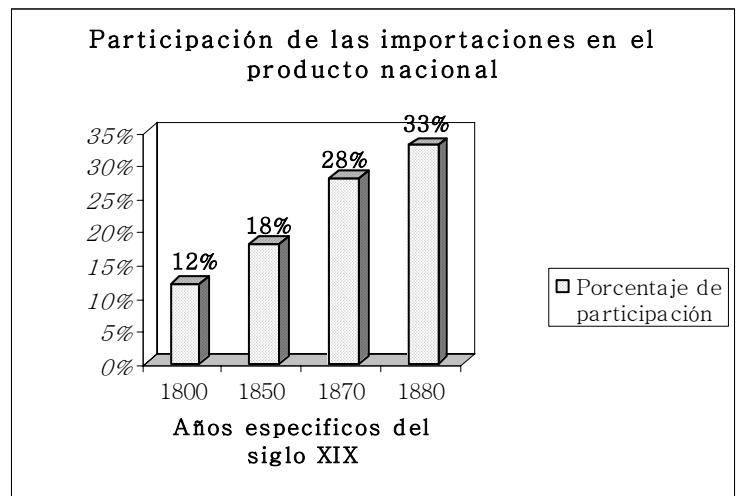
En 1846 se abre la era librecambista, que durará hasta 1876, en un movimiento generalizado hacia una liberalización de los intercambios internacionales, en donde el origen de dicho movimiento se encuentra en la creciente industria anglo-francesa cuyo interés por los mercados exteriores radicaba en

⁸ Ibidem. p. 174.

la posibilidad de abastecerse de productos básicos para la industria y de encontrar compradores potenciales de la producción en masa.

Para Inglaterra el libre-cambio fue concebido como un procedimiento de penetración de mercados exteriores y de control de suministros agrícolas e industriales que debían ser satisfechos necesariamente para su desarrollo. “En el siglo XIX el concepto de la economía mundial estuvo basado en el papel dominante del Reino Unido. España y Holanda ya habían perdido su anterior preeminencia y la derrota de Francia en las guerras napoleónicas eliminó el último obstáculo al liderazgo político-económico del Reino Unido, fundamentado en su potencial industrial; lo cual explica su posición librecambista en donde una potencia industrial dominante no necesita restringirse a una zona de comercio limitada, debido a su gran capacidad para competir por los mercados. Por otro lado obtenía mayor beneficio de la industria manufacturera destinada a la exportación e intercambiada por alimentos baratos, que empleando recursos y fuerza laboral en la agricultura nacional para producir dichos alimentos.

Gráfica 1



Sin embargo el libre-cambio propuso tácitamente la repartición de las tareas económicas a escala mundial dado que nos encontraríamos con países - fabricantes, los de Europa Occidental; países - proveedores de materias brutas y compradores de los países-fabricantes. Lo que inevitablemente lleva a un desarrollo desigual, a la subordinación y evidente coacción comercial, política y militar sobre el resto del globo.¹⁰

Algunos países entonces atrasados rechazaban el modelo económico impuesto por los países industrializados que establecía la distribución de tareas, lo que condenaría a ciertas naciones a permanecer como países agrícolas. Entonces Alemania, Rusia, Japón, Estados Unidos como países industriales jóvenes adoptan el “proteccionismo” como una política de nacionalismo económico.

⁹ La creciente especialización de la economía británica, basada en el libre comercio, se reflejaba con claridad en el rápido aumento de la importancia que tenía el comercio exterior para el país. Véase E. A. G. Robinson: “*The changing structure of the British Economy*”, Economic Journal, 1954, pp. 445-8.

¹⁰ BOUVIER, Jean., *Vocabulario y Mecanismos Económicos Contemporáneos*, Op cit. p.180.

En 1876 -1890 España, Rusia, Austria, Alemania, Italia, se rodean de barreras arancelarias elevadas; Francia sigue la inercia al igual que los Estados Unidos, desatando una guerra aduanera. Los países industriales jóvenes se lanzan en un movimiento reivindicatorio a la conquista de los mercados exteriores dando nuevos matices a la expansión económica.

Innovadoras prácticas comerciales surgen de aquella disputa comercial, ligadas a los albores del proteccionismo, tal es el caso del *Dumping*. En 1903, el Comité des Forges (sindicato patronal de la siderurgia francesa, nacido en 1864), protestaba contra los métodos alemanes en el comercio exterior en los siguientes términos: “El derecho arancelario se ha convertido en un arma en las manos de una industria poderosamente equipada y fuertemente organizada, que la empuja a sobre producir y le permite vender en el exterior, muchas veces a precios que desafían toda competencia, tonelajes que crecen cada vez más”.

En efecto la industria alemana, sin ser la única, se destacó por vender a precios reducidos en los mercados extranjeros que se querían adquirir o conservar, y vender a precios más elevados en el mercado nacional, amparados por tarifas proteccionistas.

La evolución del proteccionismo encuentra sustento en razones varias como: la baja de precios y de ganancias, que provoca la adopción de medidas de seguridad que resguarden al mercado y a los productores nacionales; la crisis específica de la agricultura en Europa Occidental, consecuencia de la importación masiva de productos agrícolas; y la nueva visión de algunos países industriales jóvenes (Alemania, Rusia, Japón. EU) que en definitiva no aceptaron modelo de “distribución de tareas” por lo que consideraron que debían desarrollar sus propias bases industriales lo que se traduce en poder económico e independencia política y que por tanto deben protegerse.

En este ambiente surgen dos tendencias contradictorias que se desarrollan paralelamente: por un lado el nacionalismo económico y por otro la tendencia a la unificación del mercado mundial.

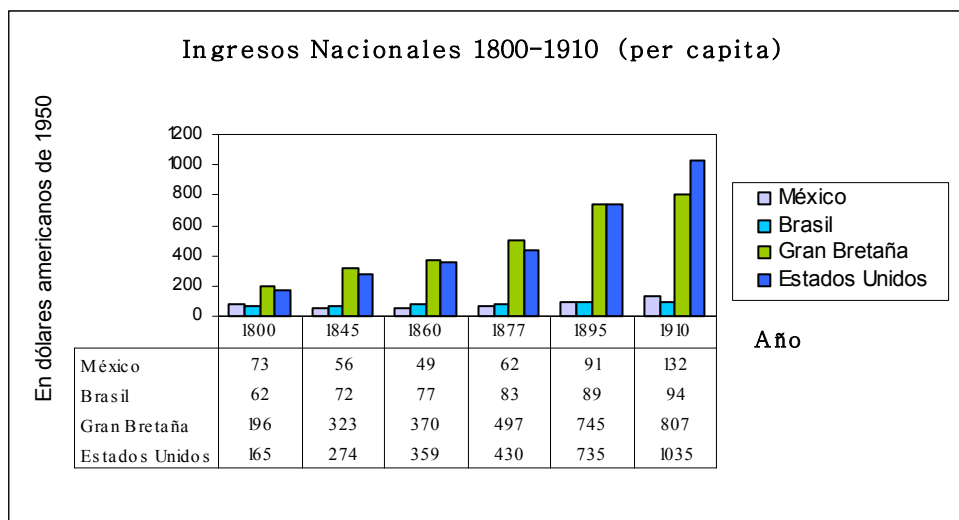
2. CAMBIOS EN EL PATRÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO DE MÉXICO A PARTIR DEL SIGLO XX HASTA LA DÉCADA DE LOS OCHENTA.

El problema principal que tuvo que enfrentar México en el cambio del siglo XIX al XX fue la plena transición al capitalismo. Los factores determinantes de este proceso encuentran sus orígenes en la forma en que se desenvuelve el desarrollo económico del país durante el siglo XIX.

Tomando información utilizada por John H. Coatsworth ¹¹ el ingreso nacional *per capita* en México era más cercano al de la Gran Bretaña y de los Estados Unidos en 1800 que en cualquier otro momento posterior. México producía más de un tercio del ingreso británico por cabeza y cerca de la mitad de los Estados Unidos. Hacia 1877, el ingreso *per capita* de México había caído a un poco más del décimo del de las naciones industriales. Desde entonces ha flotado entre 10 y 15 % del ingreso *per capita* norteamericano.

¹¹ COATSWORTH, John H., *Características Generales de la Economía Mexicana en el siglo XIX*, Tr. Ciro F. S. Cardoso; dentro de la obra: *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1500 – 1975)* Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1979, p173.

Gráfica 2



12

El crecimiento poblacional explica una parte de la diferencia entre México y las dos economías industriales. En 1800 la población de México, seis millones, era mayor que la de los Estados Unidos (5.2 millones) y superior a la mitad de la británica (10.7 millones, excluyendo Irlanda). En 1910 la población mexicana era de 15.2 millones, la británica de 45 millones, la de Estados Unidos de 92 millones. Una breve recuperación tuvo lugar durante la República Restaurada (1867-1876), pero México no superó los niveles coloniales de ingreso sino hasta bien avanzado el porfiriato. Mucho se ha escrito acerca de tres hipótesis principales, a las que se les atribuye el temprano atraso de México: 1) el colonialismo español; 2) el sistema de haciendas o latifundios; o 3) el papel económico de la Iglesia Católica. Coatsworth por su parte rechaza estas hipótesis de la siguiente forma: con respecto a la primera solo encuentra tres limitaciones significativas, a) las restricciones mercantilistas al comercio con otros países, y b) las exportaciones no compensadas de oro y plata extraídas de las colonias como ingresos fiscales netos. Comparativamente el costo del colonialismo español para la Nueva España en 1800 llegaba aproximadamente a 17.3 millones de pesos, mientras el costo de la soberanía británica para las trece colonias norteamericanas era apenas de medio millón de pesos. La carga española era 35 veces mayor que la británica, sin embargo significaba menos de tres pesos per capita en 1800. En términos económicos, se perdía en su totalidad el 7.2% del ingreso colonial. Ahora bien situándonos en 1800 no quiere decir que la independencia habría podido eliminar la brecha entre la productividad mexicana y la norteamericana, pues agregándose aquellos tres pesos al ingreso *per capita* nacional de México, este seguiría siendo menor que el de los Estados Unidos.

Finalmente agregaría c) La deficiente administración española de sus colonias.¹³

¹² Ídem. Los datos y procedimientos de estimación para la elaboración de esta grafica pueden ser consultados en esta misma obra.

¹³ Vid. supra capítulo I inciso 1 p. 2.

Cuadro 1

Comparación de los Costos del Mercantilismo Británico y del Español.			
	Costos (millones de pesos)	Costos per capita (pesos)	Costos como porcentaje del ingreso colonial
Norteamérica Británica (1975)	0.5	0.26	0.3
14			
Nueva España (promedios anuales, 1797-1820)			
Peso comercial	7.2	1.2	3
Peso fiscal	10.1	1.68	4.2
Total	17.3	2.88	7.2

La segunda hipótesis rechazada es que la organización de la producción agrícola en grandes unidades llamadas haciendas o latifundios haya retrasado el crecimiento económico mexicano. Pues gran cantidad de estudios de haciendas, han demostrado la eficiencia y productividad de la agricultura organizada en grandes unidades, superior a las de todas las formas competidoras de organización de las unidades de producción, especialmente para el cultivo de granos y de plantas de uso industrial y ganadería. Información adicional da refuerzo en cuanto a este punto cuando se comparan cifras entre la agricultura nacional y la de los Estados Unidos. “En 1800, entre 70 y 80% de la fuerza de trabajo mexicana trabajaba en el sector agrícola para producir aproximadamente el 40 % del producto de la colonia. Las mejores estimaciones para los Estados Unidos en el mismo año son idénticas: 80.6% de la fuerza de trabajo estaba en el sector agrícola para producir aproximadamente el 40 % del ingreso nacional”.¹⁵

La tercera hipótesis rechazada es que las actividades económicas de la Iglesia Católica retrasaron el crecimiento económico de México durante el período colonial o la fase inmediatamente posterior a la independencia. Él propio autor de la crítica clasifica las actividades de la Iglesia en tres categorías, a saber: 1) el diezmo; 2) préstamos; 3) propiedades de tipo productivo. El Diezmo era una tasa de 10% sobre la producción bruta, impuesta principalmente a la producción agrícola y ganadera de las propiedades rurales privadas; lo que redujo su rentabilidad, de la misma forma en que hoy, lo hace un impuesto directo. Asimismo hubo un efecto secundario, impulsar los factores de la producción hacia otras actividades menos productivas, pero exentas del diezmo. Además “una amplia porción del ingreso de la Iglesia y de la totalidad de los capitales a ella confiados, eran invertidos en préstamos,

¹⁴ Ibidem. p. 175. El ingreso para las trece colonias británicas fue calculado conforme a la estimación per capita de 1800 (90 dólares), multiplicada por la población de 1775. En pesos corrientes de 1800 esto viene a ser ingreso total de 173 millones de pesos.

¹⁵ Ibidem. p. 176.

usualmente al 6% de interés, sobre la garantía de bienes inmuebles”.¹⁶ Y precisamente por esa tasa de interés baja y no determinada por el mercado, la Iglesia absorbió los préstamos hipotecarios, y si bien es cierto que ella perdía dinero prestando por debajo del interés corriente, hubiera ganado menos de tenerlo ocioso; por otro lado los inversionistas ganaban y el efecto último era de tipo distributivo; además, de hacer las veces de un banco de desarrollo que fuerza a los que pagan impuestos a subsidiar la formación de capital privado.

La mayor diferencia entre la Iglesia y el sector privado consistió en que estaba exenta de la mayoría de los impuestos cobrados a la empresa privada por el gobierno colonial y posteriormente por el nacional.

La información anterior nos da pauta para poner sobre el debate dos de los principales obstáculos al crecimiento económico en el México colonial y que quizás arrojen datos importantes en las conclusiones de este trabajo. Y estos son la geografía y el feudalismo.

La población y la actividad económica de México estuvieron siempre concentradas en valles y altiplanos, lejos del mar. No existían vías acuáticas de comunicación en el interior, ni podían ser construidas.¹⁷ La economía dependía de costosos transportes terrestres para el acarreo de mercaderías y personas; lo cual puede ejemplificarse con los datos siguientes: “A finales del siglo XVIII, la diputación Minera de Guanajuato estimó que esta ciudad recibía abastecimiento de maíz de propiedades ubicadas en el interior de un radio de 10 leguas (55 Km)...los productores tenían que pagar de un real a un tercio (0.125 a 0.166 pesos) por tonelada y por kilómetro para expedición de mercaderías...30 pesos por tonelada; haciendas ubicadas en el límite del área, debían pagar 40 % del precio del maíz solo para transportarlo a Guanajuato. Si los productores de maíz hubieran podido enviarlo por vía acuática con las tarifas de las canoas que cercaban la ciudad de México, el radio de abastecimiento habría aumentado de 55 a entre 485 y 725 Km”.¹⁸ Podemos darnos cuenta que el efecto de un costo menor en el transporte sobre la economía global, cobra gran trascendencia cuando de ello depende el crecimiento de la especialización regional y la división del trabajo, mayor confianza en los mercados eficientes para intercambiar los productos, desarrollo de nuevos centros de población antes aislados y con ello mayor movilidad del trabajo y del capital. Circunstancia que más tarde ocurrió con el porfiriato cuando se construyeron los ferrocarriles. “Los costos del transporte de carga cayeron a menos de un décimo de los niveles previos al ferrocarril”.¹⁹

El segundo obstáculo al crecimiento económico ya mencionado fue el feudalismo. A diferencia de los señores feudales de la Europa medieval, los grandes terratenientes de México perdieron, después de la conquista todos los derechos legales al producto del trabajo de la población dominada; esto se explica por la propia política de la corona española, que no daba pauta a pretensiones de soberanía sobre la población del Nuevo Mundo que pudieran competir con la prerrogativa real. Pero aún más

¹⁶ Ibidem. p.177

¹⁷ KONRAD, Herman, *Santa Lucía, 1576 -1767: A Jesuit Hacienda in Colonial México*, Universidad de Chicago, (tesis doctoral no publicada) capítulo 4, Chicago, 1973

¹⁸ COATSWORTH, John H, *Características Generales de la Economía Mexicana en el siglo XIX*, Op. cit. p.p. 178 y 179. El radio de abastecimiento es citado por Eric Wolf, “The Mexican Bajío in the Eighteenth Century: An Analysis of Cultural Integration”, en Synoptic studies of Mexican Culture, Universidad de Tulane, Middle American Research Institute, publicación núm. 17, p. 183. Lo fletes en canoas de la ciudad de México se encuentran en la edición Porrúa de Alejandro de Humboldt, Ensayo político, p. 153.

¹⁹ Idem.

grave era la ineficiente organización económica, referida al conjunto de las políticas, leyes e instituciones que provocaban un abismo cada más mayor entre las ganancias privadas y sociales de la actividad económica con respecto a la corona; lo cual no quiere decir, que la unidad de producción del tipo de haciendas derrochara recursos o fueran ineficientes, sino que el crecimiento económico estaba supeditado a los frenos legales que impedían la movilidad del capital y del trabajo hecho que dificultaba el desarrollo de los mercados respectivos. Además los monopolios reales en la producción y distribución de diversas mercancías distorsionaban los precios y reducía la productividad.

“La innovación era inhibida por un sistema de privilegios que no garantizaban a los inventores o a los que invirtieran en la aplicación de nuevos procedimientos. Solo aquellos empresarios cuyos intereses coincidieran con los de la colonia, quienes recibían exenciones especiales, de al menos una parte de los riesgos y limitaciones impuestos a todas las demás actividades, eran capaces de prosperar. Pero la corona no recompensaba a la actividad empresarial lo suficiente como para hacer más productiva a la economía, sino que distribuía privilegios según el mérito en el servicio del rey”.²⁰

Si bien es cierto que la independencia liberó al país de la fuente de las políticas, leyes e instituciones que inhibían a la actividad empresarial; desafortunadamente México penetró en medio siglo de luchas políticas, sociales e institucionales. El colapso del gobierno estable anuló los efectos potencialmente positivos de los cambios que acompañaron a la independencia. Divisiones regionales y sectoriales, el problema ideológico entre la Iglesia y el Estado, imposibilitaron un patrón de cohesión y por tanto las acciones políticas se modificaban con cada nuevo acontecimiento. Tal vez los conflictos se prolongaron por que ninguno de los actores que luchaban por la hegemonía sobre el aparato gubernamental fue lo suficientemente fuerte para imponer un régimen estable. Además los esfuerzos para acabar con la herencia feudal se enfrentaban a la oposición de la Iglesia y sus aliados; resulta relevante recordar que la iglesia era la única institución del México independiente que funcionaba a escala nacional, lo cual le daba una capacidad de movilizar el apoyo de la población indígena. Pese a todo ello el anticlericalismo salió triunfante de la agitación del país y la última esperanza de restaurar el patrón colonial terminó, cuando el breve régimen del emperador Maximiliano adoptó el anticlericalismo liberal y actuó en el sentido de liquidar exactamente los mismos obstáculos al desarrollo capitalista a los que se oponían los políticos liberales. Maximiliano promulgó el primer Código Comercial moderno de la nación en sustitución de las ordenanzas de Bilbao, además de que su gobierno usó la ayuda francesa para impulsar la construcción del primer ferrocarril nacional; lo cual no quiere decir que Francia actuara como buen samaritano, pues tenía sus propios intereses, pero sin embargo esas medidas pretendían quitarle los grilletes al desarrollo económico.

Cuando el aparato gubernamental estuvo en manos del régimen de Juárez en 1867 se dio el primer y más importante paso en la transformación de los derechos de propiedad proclamados ya en la Constitución de 1857. En cuanto al patrimonio de la Iglesia ahora se encontraba en manos privadas y el nuevo estado de relaciones entre Iglesia y Estado fue reconocido en un nuevo Código Civil (1870). A pesar de que la reforma tarifaria que afectaba la fuente principal de los ingresos del gobierno federal fue “adoptada por el Congreso de 1872, la modernización del sistema tarifario y la reforma al anticuado e ineficaz ministerios de hacienda fueron postpuestas...El poder judicial fue reorganizado y expurgado, pero el principal requisito para el nombramiento era la lealtad al nuevo régimen, y el sistema judicial

²⁰ Ibidem, p. 181.

permaneció tan caótico como siempre”.²¹ Además los regímenes de Juárez y Lerdo no utilizaron los recursos necesarios para incrementar o reparar la infraestructura de comunicaciones y transportes (camino y ferrocarriles) indispensables para el desarrollo; la educación no recibió beneficios en cuanto a construcción de escuelas y tampoco hubo un ajuste en la rebaja de impuestos.

Previo a que Porfirio Díaz tomara el poder en 1877 el movimiento liberal había destruido el poder político de la Iglesia, se había adueñado del aparato del estado y había cambiado la Constitución; pero hacía falta una nueva superestructura de leyes e instituciones adecuadas a la sociedad capitalista. Ninguna ley bancaria había sido adoptada, con excepción de las que establecían concesiones a bancos. Se carecía de una ley moderna de patentes. Instituciones coloniales como las alcabalas seguían proveyendo los ingresos para los estados y municipios, pese a que constitucionalmente se encontraban en franca ilegalidad.

Solo cuando el régimen porfiriano adoptó algunos de los principios de la estrategia de desarrollo de Maximiliano, la transición de México al capitalismo quedó asegurada.

Con anterioridad al régimen de Porfirio Díaz, hubo algunos establecimientos industriales que aprovecharon las enseñanzas y la maquinaria de la Revolución Industrial Europea, tales como motores de vapor, husos y telares mecánicos. La existencia de pequeñas fábricas de telas de algodón, de papel, de vidrio, talleres de fundición y otros establecimientos resultaron precarios en medio de una turbulencia política, la desarticulación de los mercados y las inciertas perspectivas económicas de un país disgregado en múltiples comunidades con débiles nexos económicos y políticos.²²

Durante el régimen de Porfirio Díaz, la expansión de la economía exportadora fue creando las condiciones que propiciaron el surgimiento de una actividad industrial de relativa importancia.

La nueva economía latifundista, orientada, hacia la exportación; el desarrollo de la minería de metales de uso industrial, y la construcción de la red ferroviaria, articuló el mercado lo cual impulsó el surgimiento de actividades industriales orientadas al mercado interno. Díaz acordó grandes concesiones ferrocarrileras para líneas que cruzaran el altiplano central y se dirigieran hacia el norte, dirección la frontera de los Estados Unidos. La construcción de la infraestructura ferroviaria hizo subir el valor de las tierras a lo largo de las rutas proyectadas circunstancia benéfica en un primer instante pero que precipitó una amplia usurpación de tierras comunales indígenas por terratenientes y compañías que actuaban en el sector de los bienes raíces.²³ En 1884, el Congreso aprobó el Código Comercial, muy importante legislación económica desde la independencia, reformado en 1889. La banca fue objeto de una legislación especial en 1897-1908. El desarrollo simultáneo del transporte y de la superestructura hizo posible el crecimiento económico del Porfiriato.

Los recursos extranjeros y nacionales se vincularon en un tipo especial de crecimiento basado en la ventaja comparativa a corto plazo en el sector minero y agrícola de exportación. De 1878 a 1911 la producción industrial se duplicó con un crecimiento anual del 3.6%. Las industrias de bienes de consumo fueron las que mostraron más altas tasas de crecimiento, la textil alcanzó los mayores índices

²¹ Exposición de la política económica de la República Restaurada de Francisco Calderón, *La república Restaurada: la vida económica*, en la serie de volúmenes coordinada por Daniel Cosío Villegas, bajo el título general: *Historia Moderna de México*, México, Ed. Hermes. 1965.

²² COSIO VILEGAS, Daniel. Tomo IV, segunda edición. México.1970. p. 19.

²³ COATSWORTH, John H, *“Railroads, Agrarian Protest and the Concentration of Landholding during the Early Porfiriato”*, en *Hispanic American Historical Review*. LIV, 1974.

y la producción de azúcar, ron y tabaco destacaban por su dinamismo. Surgieron modernas fabricas de cerveza y con ellas, otras tantas fábricas de vidrio para proveer a la industria cervecera. Una de las más notables fue la industria siderúrgica que, establecida en 1902, para 1910 produjo 67 944 toneladas de acero y 45 095 de arrabio.²⁴

De esta manera comenzó a aprovecharse en mayor medida la producción de materias primas locales, con la consiguiente sustitución de importaciones en este renglón, variando, por tanto la composición global de las importaciones.

El desarrollo de la red ferroviaria unió los centros de consumo más importantes, lo que tendió a reducir la demanda artesanal para proveerse de la producción industrial. Al desarrollo de la actividad manufacturera contribuyeron, las tarifas aduanales proteccionistas y otras medidas de fomento que fueron parte importante de la política económica del porfirismo.²⁵

La política de privilegios sostenida por el régimen de Díaz a favor de los grandes manufactureros, el bajísimo costo de la fuerza de trabajo y las amplias ventajas de que los fabricantes gozaban al competir con artesanías de primitivo nivel tecnológico, se tradujeron en una estructura de precios y una relación costo-beneficio muy favorables a las industrias; en donde las elevadas ganancias que los manufactureros obtenían, residía el secreto de su expansión; lo que además atrajo la inversión de capitales mercantiles y especulativos, dando con ello nuevos impulsos al desarrollo de la producción fabril.

“Los industriales lograron sus mejores ganancias en el decenio final del siglo pasado (XIX). En los casos de varias empresas, los dividendos pagados, que hacia 1890-1894 fueron del 10 al 15% del capital invertido, subieron entre 1894 y 1900 a 20 y 25%.”²⁶

Sin embargo, las contradicciones propias de la economía exportadora pronto comenzaron a frenar su desarrollo. Agudas crisis económicas fueron vividas por la economía mexicana: una en 1900-1901 y otra en 1907-1908, en ambos casos tales crisis estuvieron vinculadas directamente a la contracción de las exportaciones.²⁷

Dichas crisis son entendibles si consideramos que cualquier economía que depende tan profundamente del exterior a través de su sector exportador, es altamente vulnerable frente a las fluctuaciones de la demanda extranjera, lo cual afectaba y frenaba la actividad en el sector fabril, fundamentalmente de dos formas: cuando la disminución en el nivel de ingresos en el sector exportador se traducía en la contracción de los mercados locales internos, los cuales eran provistos por la actividad industrial; y cuando el descenso de las exportaciones volvía escasos los medios de pago

²⁴ CORDERA, Rolando, *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1981. p.21.

²⁵ “La industria en general disfrutó de protección comercial, con aranceles del 50 al 200% del valor de importación, e incluso en la textil hubo prohibición absoluta de importar algunos productos similares a los manufacturados internamente. Los impuestos internos eran altos y gravitaban inequitativamente sobre la actividad fabril. Mientras las grandes factorías papeleras y textiles no pagaban gravámenes federales, si pesaban impuestos sobre el artesanado.” SOLIS, Leopoldo. *La realidad económica de México: Retrovisión y perspectivas*. Ed. Siglo XXI. México 1970. p. 63.

²⁶ COSIO VILEGAS, Daniel. Op.cit. p. 328.

²⁷ “La demanda mundial de las exportaciones mexicanas – un factor importante para la tasa de crecimiento desde fines de la década de 1870- disminuyó notablemente al terminar el siglo. Entre 1890 – 1900 los ingresos derivados de las exportaciones de la balanza comercial se elevaron en 144%; de 1900 a 1910 ascendieron en menos del 75%.” HANSEN D. Roger. p. 31. Vid. CORDERA, Rolando. *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*. p. 23.

internacionales con los que se liquidaban los bienes de producción necesarios para montar las fabricas de manufacturas de bienes de consumo; luego entonces la expansión de la actividad industrial enfrentaba las limitantes y condiciones que le imponía la economía exportadora.

“Otra expresión más de la pérdida de dinamismo del sector fabril fue su incapacidad creciente para absorber la fuerza de trabajo desocupada y la nueva que entraba al mercado del trabajo, lo cual ocurría durante un lapso en el que la población tenía un importante crecimiento; pues de 9.4 millones en 1877 pasa a 15.2 millones en 1910.”²⁸

Así entonces se advierte que desde 1895 se había iniciado un proceso en el que el ritmo de descenso de los trabajadores empleados en el sector artesanal así como de hilanderos y tejedores era mayor que el ritmo de aumento de la ocupación en el sector manufacturero, provocándose así un aumento neto de desempleo.²⁹

Uno más de los obstáculos al crecimiento industrial fue la limitación del mercado nacional resultado de las contracciones inherentes al modo de funcionamiento de una economía orientada al exterior.

A este respecto debe tomarse en cuenta que los consumidores de la producción industrial residían fundamentalmente en los núcleos urbanos, compuestos por los sectores medios ocupados en las actividades comerciales y de servicios, cuyo número había aumentado en el auge exportador; y desde el punto de vista de la demanda solvente, por una pequeña porción de los trabajadores incorporados a las propias actividades industriales. Luego entonces comparado con el tamaño de la población el grupo consumidor era en realidad muy pequeño. Así en 1908 escribía Andrés Molina Enríquez acerca de este problema: ...el límite de detención de todas las industrias de consumo interno ha sido y es siempre el de la capacidad compradora de nuestra masa social...;ello se debe a la circunstancia de que, lejos de retirarse la línea de esa limitación ensanchando la capacidad de los mercados interiores, se acerca cada vez más, estrechando esa capacidad progresivamente.[Antes, otras observaciones]: la población se compone, en números redondos de catorce millones de habitantes, de los cuales en nuestra opinión..., el 15% son extranjeros y criollos, un 50% son mestizos, y un 35% son indígenas. Entre las tres grandes divisiones de la población, se reparten nuestras industrias, en condiciones tales que ninguna produce ...para las tres.³⁰

Y aunque a partir del régimen de Díaz, se inició una etapa de acelerada expansión capitalista en donde en un principio las inversiones extranjeras ingresaron de manera cuantiosa y constante, orientándose hacia las actividades primarias de exportación y hacia la infraestructura física, comercial y financiera; ni la estructura económica, ni la institucional que tomó forma bajo el Porfiriato, demostraron ser capaces de sostener mejoras en productividad y bienestar social a largo plazo, sin flujos continuos de capital y tecnología extranjeros. Y es precisamente en 1910 cuando inicia un proceso revolucionario que busca destruir el régimen oligárquico del porfiriato; para comenzar a partir

²⁸ CORDERA, Rolando. *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*. Op. cit., p.24.

²⁹ Entre 1895 y 1900 el número total de hilanderos y tejedores disminuyó de 60 mil a 52 mil; la pérdida de empleos la resintió el grupo artesanal, que se redujo de 41 mil a 26 mil, mientras el ocupado por las fábricas aumentaba de 19 mil a 26 mil. En el decenio de 1900 a 1910 las fábricas aumentaron su personal a 32 mil, mientras las artesanías quedaban reducidas a 8 mil operarios...” Vid. ROSENZWEIG, Fernando. *El Desarrollo Económico de México de 1877 a 1911. El Trámite económico, julio – septiembre 1965*. Vol. XXXII, número 127. México p.444.

³⁰ CORDERA, Rolando. *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*. Op. cit., pp.25, 26.

de 1917 el difícil y largo proceso de construcción del nuevo Estado, cuya institucionalización terminaría muy probablemente hasta la época cardenista.

“Las políticas de reorganización de la economía, que con posterioridad serían el punto de arranque de la industrialización, dieron comienzo de manera precaria durante el régimen de Álvaro Obregón (1920 – 1924) y de Plutarco Elías Calles (1924 – 1928), para continuar más o menos durante los regímenes de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez (1928 – 1934), y convertirse por último en una política firme medianamente sistematizada durante el gobierno de Lázaro Cárdenas”.³¹

Durante la década de los veinte, en lo que respecta al sector exportador, que desde hacía tiempo era el motor de crecimiento económico de México, comenzó a contraerse bajo la presión combinada del descenso en los precios de exportación y la salida de las compañías extranjeras que controlaban el sector petrolero.

A partir de los treinta se dan las bases del proceso de industrialización, entendido como el fenómeno de tránsito hacia una forma distinta de inserción de la división internacional del trabajo, cuyo esquema previo se derrumbó violentamente en la crisis de 1929 y a las condiciones de acumulación interna, que se iría centrando crecientemente en el sector industrial.

Este periodo está delimitado por dos acontecimientos centrales en la historia del capitalismo: la gran depresión y la segunda Guerra Mundial, momentos de crisis y transición hacia una nueva forma de acumulación dentro del sistema capitalista internacional.

El factor externo, es decir la gran depresión, afectó a todos los países latinoamericanos y los condicionó en su desarrollo futuro, con rasgos específicos en cada país, de acuerdo con su vinculación al comercio mundial, la magnitud de sus mercados, la estructura de acumulación de capital previa, y las condiciones sociales, políticas e ideológicas.

En el caso de América Latina la crisis se expresó de su forma más inmediata, en una caída de sus exportaciones y la reducción violenta de la entrada de capital que se reflejó en un costo social en términos de desempleo y desabastecimiento interno y externo. Dichas condiciones afectaron de manera similar a México con respecto a su sector exportador y como hilo conductor al resto de la economía. Las exportaciones declinaron drásticamente, “el índice de precios de las exportaciones se redujo de 1929=100 a 1932=49.1, lo que con una reducción menos que proporcional de los precios de importación llevó al país a una relación de intercambio cada vez más desfavorable”.³² Otra expresión de la crisis fue la desorganización monetaria y del funcionamiento de la banca, así como de la escasez del medio circulante.

La discusión acerca de la propiedad de la riqueza minera y petrolera, referente a si éstos recursos, eran patrimonio nacional, tal como lo consignó la constitución de 1917, o si pertenecían a las compañías en su mayoría extranjeras y dueñas de las tierras situadas sobre él, interpretación ésta, dada por el código minero y mineral vigente durante el Porfiriato; además del descubrimiento de yacimientos petroleros fácilmente explotables en Venezuela dieron como resultado, que la producción de México “descendió agudamente durante la década de los años veinte, desde una elevada posición de 182 millones de barriles en 1922 a 140 millones en 1925...no se realizaron nuevas exploraciones y los pozos

³¹ Ibidem, p.27.

³² MORA, Pedro, *El ascenso del Cardenismo al poder*, Nueva Praxis, abril-junio de 1969, México, p. 104.

existentes se agotaron; la producción descendió de 90 millones de barriles en 1926 a 64 millones en 1927. En 1932 sólo se produjo 33 millones de barriles”.³³

El descenso en los productos y en la producción de petróleo y de los productos mineros causó una gran contracción en los ingresos por exportación, pues estos dos bienes constituían el 70% de las exportaciones del país. El descenso no fue compensado por disminuciones en los precios de las importaciones.³⁴ Y como es previsible el poder adquisitivo de las exportaciones de México disminuyó agudamente.

La influencia del descenso en el sector exportador provocó un cambio significativo fiscal que se tradujo en la disminución aguda de la demanda agregada. Como resultado que, el tercio del ingreso del gobierno provenía de los impuestos sobre la producción y la exportación de petróleo.

La política fiscal que adoptó México, coincidente con la creencia de todos los gobiernos en el mundo, fue manejar un presupuesto equilibrado, en donde el gasto del gobierno descendió al mismo tiempo que los ingresos; respondiendo adicionalmente con la elevación de los impuestos, reducción de los sueldos de los trabajadores al servicio del estado y el despido. Lo que inevitablemente exacerbó la contracción de la economía al disminuir aún más la demanda agregada.

En 1929 estaba en marcha la gran contracción de la economía que se acentuó en 1932. El rápido descenso del sector exportador, junto con la disminución del gasto del gobierno y una contracción de la base monetaria deprimieron de manera severa la demanda agregada, con lo cual se abatió la producción manufacturera, el empleo y las utilidades. Pero mientras la industria de consumo se tambaleaba, el sector de bienes de producción tuvo buenos resultados; esto se debió principalmente a que el gobierno comenzó a poner más interés en los proyectos de obra pública e infraestructura lo que mantuvo alta la demanda de materiales de construcción, fundamentalmente cemento y acero, dos de las industrias de bienes intermedios más importantes del país.

³³ Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, México, 1981, p. 64.

³⁴ E. V. K. Fitzgerald, *Restructuring through the Depression: the State and capital Accumulation in Mexico, 1925-1940*, Rosemary Thorp (comp.), p.p. 245, 246.

Cuadro 2

Utilización de la capacidad instalada en las industrias del cemento.

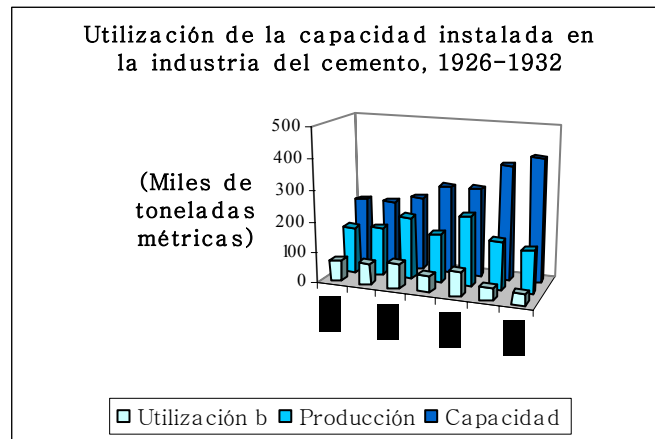
1926 – 1932

(Miles de toneladas métricas)

Utilización b (%)	Producción	Capacidad	Año
68	151	222	1926
71	158	222	1927
83	204	246	1928
54	158	291	1929
78	227	291	1930
42	157	375	1931
34	138	405	1932

35

Gráfica 3



La baja valuación en el mercado de los activos era en gran parte reflejo de la nula rentabilidad de las inversiones en la manufactura, dichas inversiones que se habían reducido a principios de la década de los veinte, ahora estaban suspendidas. Independientemente a la inyección de capital muy probablemente ésta no hubiera aumentado la producción, dado que la capacidad instalada de producción de la industria y su planta física, sobrepasaban la necesidad del mercado existente.

³⁵ CÁRDENAS, Enrique, *Historia Económica de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 52. FUENTES: Industria del cemento: cálculos de la Cámara Nacional del Cemento. Utilización b: Producción dividida entre capacidad instalada, expresada como porcentaje.

Cuadro 3

Rendimiento real para los inversionistas,
1926-1932
(Pesos de 1940)

Compañía	Precios de las acciones en 1925	Ganancias del capital a	Dividendos totales, 1926-1932	Rendimiento total b	Porcentaje anual de rendimiento c
San Ildefonso	52	-1	9	8	2.1
El Buen Tono	605	-549	67	-482	-20
San Rafael	92	-52	46	-6	-1
CIDOSA	350	-259	20	-239	-15.1
Jabón	-	-	-	-	-
Cigarrera Mexicana	103	-91	27	-64	-13
Toluca- México	19	-14	0	-14	-17.3
Atlixco	67	-49	8	-41	12.6
CIVSA	214	-119	52	-67	5.2
Fundidora Monterrey	39	51	20	71	16
San Antonio Abad	42	-4	0	-4	-1.4
Cervecería Moctezuma	348	-185	54	-135	-6.8
Tabacalera Mexicana	241	-164	0	-164	-18.8
Promedio de la tasa real de rendimiento a la cartera d					-7.8

a Diferencia en el precio real de las acciones, 1925 - 1932.

b Dividendos reales totales más ganancias reales de capital. Los cálculos suponen que las compras de acciones se hicieron a fines de 1925, después de pagar todos los dividendos.

c Tasa de rendimiento implícito compuesto, 1926 - 1932.

d Supone distribuciones iguales de capital de los recursos de los accionistas entre todas las acciones dentro de la cartera.³⁶

Al comienzo de la década de los treinta el gobierno apenas aseguraba algunos de los instrumentos de política económica necesarios para tener influencia efectiva en el ámbito económico. El Banco de México - fundado en 1925 - pudo hacer valer su poder monopólico de emisión de billetes

³⁶ Ibidem. p. 56. FUENTES: Calculados de *Boletín Financiero y Minero, 1925 - 1932*.

a partir de 1932; lo que le dio la pauta del control de la política monetaria y la posibilidad de ajustar el tipo de cambio en caso necesario.

Sin embargo a diferencia de los países industrializados que entraron en un largo período de recesión, del que sólo la segunda Guerra Mundial pudo sacarlos, en México se da un fenómeno de contracción-expansión que impidió que la recesión se mantuviera.

La recuperación de la economía se da en condiciones de crisis internacional, lo cual impide que la expansión se apoye en el sector externo y determina que sean las actividades orientadas al mercado interno las que gradualmente encabecen el proceso de expansión.

Los peores efectos de la depresión ya habían pasado cuando Lázaro Cárdenas fue designado candidato a la Presidencia de la República en 1933, pero la crisis había afectado todos los sectores de la sociedad. Se ha considerado al gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) que fue de corte populista. Y se habla de un gobierno populista cuando distribuye recursos entre los sectores menos favorecidos de la población, o cuando se beneficia a grupos específicos que lo apoyan políticamente, y cuando el gasto se realiza en sectores de baja productividad económica. En el período en cuestión el programa de reparto agrario fue más amplio que en todo el periodo posrevolucionario (20 millones de hectáreas en dicha administración.), lo cual no quiere decir que haya satisfecho la necesidad del sector agropecuario; también se ejerció fuertes déficit fiscales, que se cubrieron con impresión de billetes.

El destino del gasto gubernamental es importante para analizar qué tan populista fue la política fiscal del presidente Cárdenas. El gasto administrativo y militar disminuyó significativamente³⁷ y el gasto liberado se ejerció tanto en gasto social como económico. El gobierno antepuso el desarrollo interno del país a la estabilidad del tipo de cambio, la política económica fue expansiva con la convicción de elevar el nivel de los precios.

Aunado a estas políticas expansionistas, la recuperación del sector exportador a partir de 1933, por los incrementos del precio de la plata, permitió a México salir de la crisis, los precios comenzaron a crecer de manera gradual.

Sin embargo, en el sector laboral, el trabajo, aunque crecientemente organizado, estaba controlado por el gobierno a través de la Confederación Regional de Obreros Mexicanos. Ésta pudo obtener aumentos salariales, obligar a los empresarios a cumplir con la jornada diaria de trabajo de ocho horas, sin olvidar su retórica militante; nunca constituyó una amenaza para el capitalismo mexicano; es decir, aunque el aumento del salario afectaba la magnitud de las ganancias nunca puso en peligro a los propietarios del capital. Además dichos incrementos salariales solo beneficiaron a un pequeño grupo de trabajadores organizados pues la mayoría seguía sin sindicalizarse; aunque en el futuro se evidenciara el profundo daño que causaría el sindicalismo sobre la masa obrera producto de su propia corrupción, deformación y manipulación. “Someter a las masas trabajadoras por todos los medios: La represión directa, la dádiva de curules y otras canonjías a los “dirigentes”, la corrupción sindical, el sometimiento por la ley. La Ley Federal del Trabajo de 1931 es la piedra de toque de lo que habría de constituir posteriormente la característica fundamental en el movimiento obrero: su sujeción

³⁷ Su participación en el gasto público de 66% en 1924-1926 a sólo 44.2% al final de la década de los años treinta. J.W. Wilkie, *La Revolución Mexicana. Gasto federal y Cambio Social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p.p. 131, 162 y 191.

burocrática al aparato del Estado”.³⁸ En el informe que presentó a la nación el 1° de septiembre de 1930 Ortiz Rubio decía:

En virtud de las perturbaciones por las que ha venido atravesando la economía nacional, el ejecutivo federal, dentro de la esfera de sus atribuciones, ha tenido que enfrentarse en materia de trabajo con múltiples casos...reajustes llevados por las empresas, y cuando no ha podido detenerlos *ha conseguido que se opte por la reducción de salarios o de días laborales...con lo cual se logró aminorar el número de desocupados.* [Más adelante] El Ejecutivo está resuelto a cooperar con el Poder Legislativo para satisfacer,...la necesidad de establecer... una Ley del Trabajo... y será la que defina los conflictos...El capital teniendo seguridades ampliará sus inversiones, modernizando su maquinaria y su organización....*Hay que conseguir que entren en actividad los reacios a una y otra de las clases en pugna, que por hoy son un pesado lastre para la vida económica del país.*³⁹ Al año siguiente la Ley Federal del Trabajo fue aprobada.

Con respecto a la política laboral; Cárdenas promueve la organización del Comité de Defensa Proletaria. Posteriormente se realiza el Comité Unificador de Trabajadores, que será el antecedente inmediato de la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

En el México rural, predominaba una situación similar, en donde el campesino clamaba por la prometida distribución de las tierras, sin lograr su objetivo. Además el aumento del desempleo, más la deportación de trabajadores mexicanos que vivían en los Estados Unidos; “la respuesta de la administración Hoover...fue expulsar a más de 310 mil mexicanos entre 1930 y 1933”.⁴⁰

Para 1934 la minería y el petróleo pertenecían casi totalmente a extranjeros, el 80% del capital en ferrocarriles y tranvías y toda la industria eléctrica. La nacionalización de los ferrocarriles, la expropiación petrolera y la reforma agraria provocaron una fuga de capitales y una disminución de la inversión extranjera.

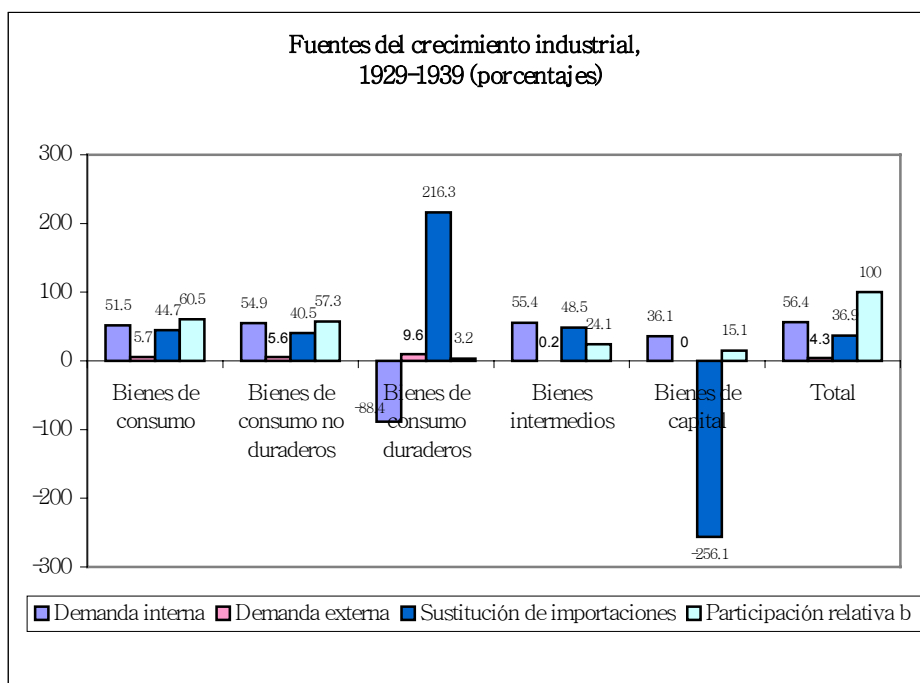
Pero es en ese mismo año 1934 cuando las manufacturas fueron adquiriendo importancia, tanto por el dinamismo de su producción como por sus niveles de inversión y la ocupación que proporcionaba. El sector industrial reaccionó rápidamente a la creciente demanda y fue entonces cuando se inició un fuerte proceso de sustitución de importaciones, que contribuyó a la expansión del mercado interno. El proceso de sustitución de importaciones convirtió al sector industrial en el motor de la economía durante la década de los treinta, por primera vez en la historia del país. El proteccionismo no tuvo como objeto inicialmente ser parte de la política de industrialización, sino que tenía asignado el papel de afrontar las situaciones críticas de la balanza de pagos. Se puede citar el caso de la industria automotriz, cuando una nueva planta de ensamblado se establece y sustituye automóviles que antes se importaban, la nueva empresa empieza a requerir llantas, motores y otros insumos. Un crecimiento relativamente más rápido de los precios en las importaciones hizo que los consumidores desplazaran su demanda de productos importados a bienes producidos internamente.

³⁸ CORDERA, Rolando. *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*. Op. cit., p. 59.

³⁹ *Los presidentes de México ante la nación*, imprenta de la Cámara de Diputados, T. México 1966, p.p. 1004,1007-1008.

⁴⁰ CARRERAS De Velasco, Mercedes, *Los mexicanos que devolvió la crisis*, 1929-1932, México, 1974.

Gráfica 4



41

El crecimiento de la inversión en el sector industrial se da bajo las condiciones favorables, creadas por el incremento del gasto público, que no sólo propició el crecimiento de la demanda interna sino que también repercutió en una más alta tasa de ganancia, cuya expectativa se fortaleció por la ausencia de competencia de productos del exterior. Existieron dos elementos adicionales que desempeñaron un papel importante en el crecimiento de la demanda industrial, aunque menos importantes que la sustitución fueron: la política fiscal y el proceso de crecimiento de la población en las ciudades más grandes.⁴² La expansión monetaria fue utilizada para financiar los déficit presupuestarios en menor grado.

⁴¹ CÁRDENAS, Enrique, *Historia Económica de México*, Op. cit. p. 226. FUENTES Y METODOLOGÍA: apéndices B y C.

a La suma de la demanda interna y externa y la sustitución de importaciones no es exactamente al 100%. La diferencia se debe a cambios en la estructura de la demanda.

b Participación relativa de cada grupo de bienes en la oferta total; promedio de los años 1929,1934 y 1939.

⁴² CORDERA, Rolando. *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*. Op. cit., pp.56.

Cuando el gobierno nacionalizó la industria petrolera el 18 de marzo decidió dejar flotar el tipo de cambio. Igualmente al percatarse de que la inflación estaba superando los límites deseados, de inmediato intentó reducir la base monetaria para controlar el crecimiento de los precios. “Uno de los elementos que ocasionaron beneficios temporales para una población se ha debido específicamente a políticas económicas expansionistas, caracterizadas por el ejercicio del gasto público deficitario y con un destino eminentemente social de diversos tipos. El excesivo gasto social responde por lo general a presiones políticas y sociales que demandan atención a necesidades muchas veces ancestrales que no han sido satisfechas. Este gasto excesivo se financia por medio de emisión monetaria o endeudamiento externo, lo cual permite impulsar de manera positiva a la actividad económica en el corto plazo, con un efecto favorable en el empleo, pero con finales efectos inflacionarios. Tarde o temprano la economía sufre un proceso inflacionario que eleva aún más el ingreso nominal y por tanto las importaciones, con un tipo de cambio fijo. Éste se sobrevalúa, lo que multiplica la demanda de divisas y la presión sobre la balanza de pagos. El país tiene que obtener ingresos de capital mediante endeudamiento o inversión extranjera, o bien recurrir a la reserva del banco central para financiar los déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos”.⁴³

Dado que México tenía una economía pequeña, habían en esencia tres elementos que podían modificar los precios relativos: los impuestos indirectos, las tarifas y la devaluación del tipo de cambio. Para abril de 1936, se inicia un fuerte proceso inflacionario, la expansión económica comenzó a ejercer una presión creciente sobre la balanza de pagos, así entonces “en 1937 las exportaciones sólo fueron superiores a las importaciones en 45%, mientras que solamente dos años antes esa cifra había sido de 85%, por lo que se observaba un superávit 23% mayor en 1935 que en 1937”.⁴⁴ La sobrevaluación y el apoyo del presidente Cárdenas a los sindicatos y a otras políticas reformistas suscitaron el cambio de pesos por dólares y fugas de capital. La sobrevaluación del peso desalentaba las exportaciones y promovía las importaciones lo que, junto con el retiro de fondos del sistema bancario y por consiguiente la reducción de la reserva, debilitó agudamente la balanza de pagos desde mediados de 1937. A este deterioro debe sumársele la recesión estadounidense, la cual puso fin a la expansión, agréguese una crisis sobre la balanza de pagos y la consecuente devaluación del peso, que coincidió con la expropiación petrolera en 1938.

En 1939 el déficit fiscal casi se eliminó y la emisión de billete también se contuvo; la economía se estabilizó, la balanza de pagos recuperó su posición relativamente estable y volvió a crecer de manera rápida. Es “durante el período de Cárdenas que se alcanzan tres cuestiones fundamentales para el proceso de acumulación: 1) una mayor participación del Estado en la vida económica del país; 2) el Estado se consolida de hecho –lo era ya de derecho– como el árbitro de última instancia de los conflictos que surgieran entre las clases principales de la sociedad, y 3) la centralización y el control institucionalizado del movimiento obrero...Con lo que respecta al proceso industrializador el gobierno profundizó y amplió la reforma agraria, nacionalizó el petróleo y los ferrocarriles y creó empresas estatales”⁴⁵ y no se trataba de que Cárdenas fuera anticapitalista, pues la reforma agraria se realizó con el fin de asegurar la paz social. La nacionalización del petróleo fue ataque no contra la empresa privada sino contra las compañías que se colocaban por arriba del Estado.

⁴³ Ibidem. p. 122.

⁴⁴ CÁRDENAS, Enrique, *Historia Económica de México*, Fondo de Cultura Económica, México 1994, p.131.

⁴⁵ CORDERA, Rolando, *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*, Op. cit., pp. 61, 63 y 64.

La incertidumbre que acompañó el cambio de gobierno en 1940, la situación incierta del inicio de las hostilidades de la segunda guerra mundial en Europa, marco el último año del gobierno cardenista.

Desde los años cuarenta el desarrollo económico y social de México ha estado determinado por un proceso de industrialización acelerada por factores que orientaron la utilización del excedente social hacia la producción de manufacturas de consumo duradero y, en menor medida, de bienes de producción e insumos industriales.

Los resultados de este proceso han sido desiguales y contradictorios: *desiguales*, porque se han concentrado regional, social, y económicamente, y *contradictorios* porque el desarrollo interno ha multiplicado los lazos de dependencia con el capital internacional, particularmente con el norteamericano, y porque la industrialización originó marginación y miseria para considerables grupos de la sociedad.⁴⁶

En la década de 1940-1950 la economía mexicana inició una etapa contemporánea de crecimiento sostenido, en donde el producto interno bruto creció notablemente,⁴⁷ resultado del proceso de acumulación de capital en industrias como la manufacturera, de construcción, y el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones y transportes.

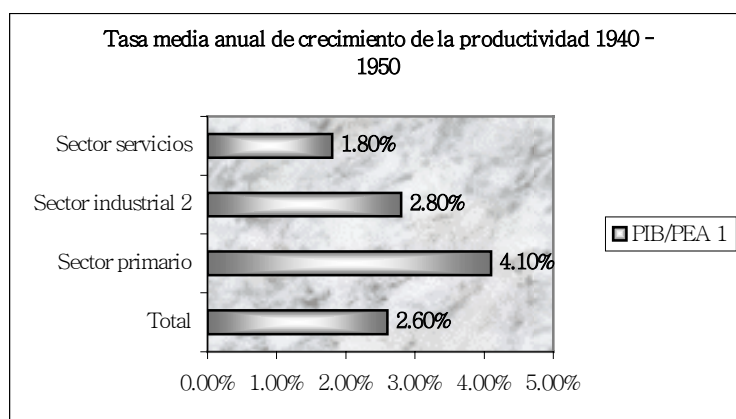
La composición de la población económicamente activa refleja el efecto de esta fase de industrialización; las mejores condiciones de vida redujeron la tasa de mortalidad y a *contrario sensu* evolucionó la tasa de natalidad.

Durante la década existieron condiciones en la economía mundial que obstaculizaron las importaciones de bienes de consumo, de maquinaria y equipo y que propiciaron el incremento de la producción industrial fundamentalmente a través de la intensificación en la explotación de trabajo ya incorporado y no así por el carácter tecnológico o aumento considerable del empleo. Además que se colocó a disposición del sector empresarial una demanda ya creada y antes satisfecha a través de las importaciones.

Considerando la relación entre producto total y población económicamente activa por sector como un indicador de la productividad del trabajo, se advierte que la tasa media de productividad de la industria apenas superó en dos décimas la tasa media anual global, en donde el sector de mayor empuje fue la industria de la construcción, mientras que el sector primario, tal vez por efecto del reparto agrario cardenista y de las mejores condiciones de demanda externa e interna para sus productos, elevó la productividad en una y media veces por encima de la productividad promedio de la economía.

⁴⁶ CABRAL, Roberto, *Industrialización y Política Económica*, Trabajo elaborado a partir de la tesis de licenciatura del autor; ensayo compilado dentro de la obra *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*, (comp.) CORDERA, Rolando, Op. cit. 67.

⁴⁷ El producto interno bruto creció en términos reales a precios de 1950, a una tasa media anual superior al 7.5%. Reporte: Producto interno bruto y gasto, 1960-1977, serie información económica del Banco de México, S. A., agosto de 1978, PIP/BG 001-00-08-78.



Gráfica 5

48

Durante los años de la guerra el crecimiento de la producción interna de maquinaria y equipo fue mayor que el de las importaciones de estos bienes, la cual contribuyó al incremento de la formación bruta de capital fijo. Dicha producción nacional se vio favorecida por la economía de guerra de los países desarrollados y la presión de la demanda interna.

Sin embargo las nuevas inversiones de capital, provenientes de las economías centrales, iniciaron un proceso de participación y virtual control de los mercados latinoamericanos, mediante la instalación de subsidiarias de las grandes corporaciones internacionales de los productos industriales que antes se importaban; la relación típicamente comercial se transformaba en una vinculación que se manifiesta primordialmente en el orden tecnológico-industrial.

En México, el patrón de desarrollo asociado con el capital externo, a partir de la posguerra, representó la opción por la que se decidiría la burguesía nacional y el Estado para hacer frente a los requerimientos de capital y tecnología que suponía la diversificación del sistema productivo hacia los sectores de bienes intermedios y de capital.⁴⁹

Desde el punto de vista del nacionalismo económico, esta opción además de aceptable parecía compatible con los intereses de la nación: la pérdida de importancia de la inversión extranjera en la explotación en la minería, petróleo y otras actividades “tradicionales,” fue interpretada como la afirmación de la soberanía nacional, al haber puesto bajo su control la explotación de los recursos naturales.⁵⁰

Planteado de esta forma, los intereses externos parecían coincidir con los inversionistas internos y con los de la nación en su conjunto, sin advertir que la situación internacional había cambiado, de tal forma que, el control interno de los recursos naturales sería insuficiente, para garantizar el control nacional de aquellos sectores primordiales de la nueva dinámica del desarrollo.

⁴⁸ CORDERA, Rolando, *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*, Op. Cit. p.70.

FUENTES: Banco de México, Producto interno y gasto, Op. cit.; Nacional Financiera, Statics on the mexican economy.

1 Calculo sobre precios de 1950.

2 Incluye minería y electricidad.

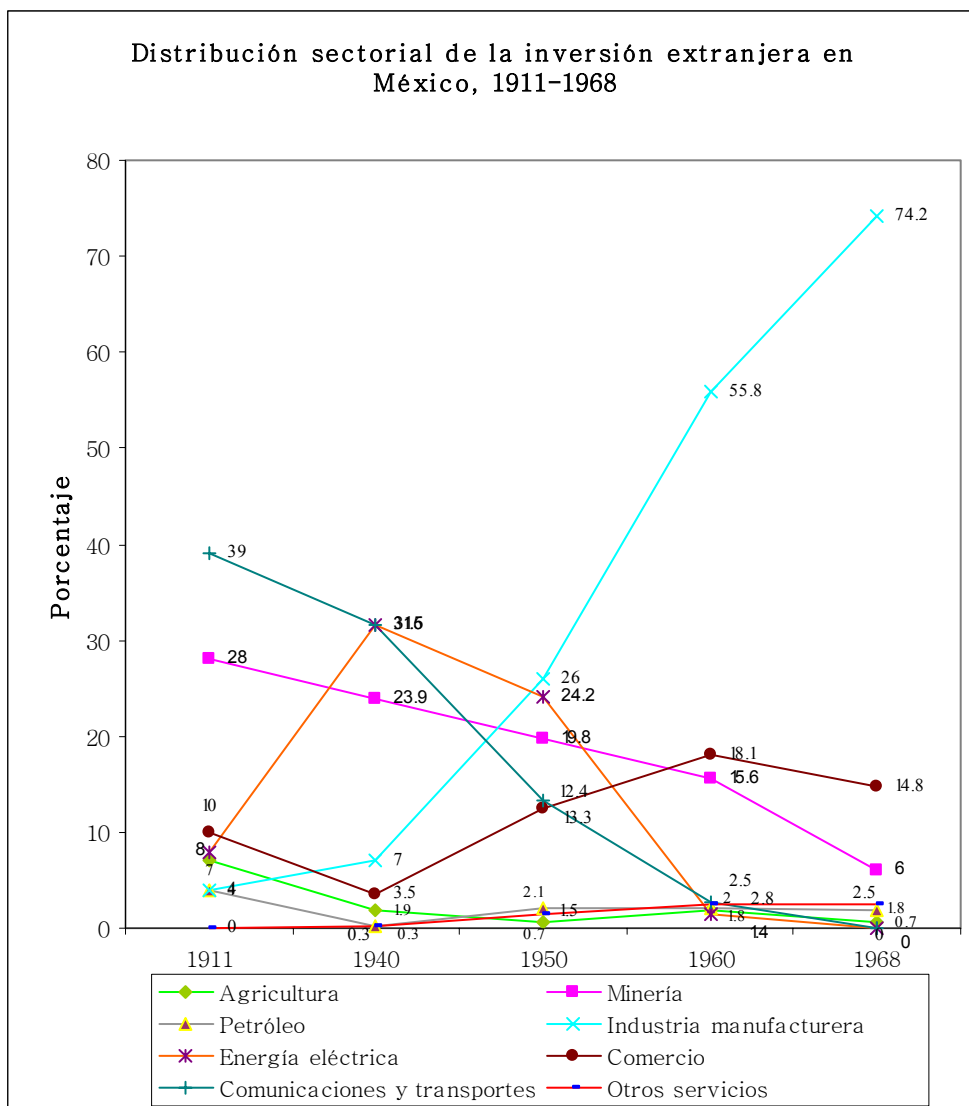
⁴⁹ BASURTO, Jorge y otros, *El perfil de México en 1980*, Ed. Siglo XXI editores, 6ª edición V. 3, México 1979, p. 176.

⁵⁰ Un análisis crítico de este tipo de “nacionalismo económico” puede consultarse en M. Wionczek, *La inversión privada norteamericana y el desarrollo de mesoamérica*, en comercio exterior, Vol. XVIII, 8 México, 1968, p.p. 671-81.

Los cambios observados en la magnitud y distribución sectorial de la inversión extranjera ponen de relieve el control interno que se ejerció sobre una parcela importante del mercado nacional y del aparato productivo, precisamente en su sector más dinámico, es decir el manufacturero.

La relación centro-periferia deja de expresarse en términos del sistema exportador, al tiempo que cambia la división internacional del trabajo entre países productores de materias primas y países productores de manufacturas que caracterizaba la contradicción entre desarrollo y dependencia. Las economías centrales se orientaron al sector manufacturero de la periferia, manteniendo y redefiniendo los lazos de dependencia.

Gráfica 6



51

La selección de favorecer la rápida acumulación, se hizo posible gracias a un doble juego: abrir el mercado interno al mercado exterior y la reorientación del propio proceso basada en una desigualdad distributiva del ingreso.

Los efectos de dicha selección se proyectaron, en una pérdida creciente del control nacional de la industrialización y el gradual debilitamiento de la alianza vertical con los sectores populares, lo que se tradujo en la integración horizontal de los intereses de la burguesía, en el plano económico y político, aliado a los intereses del capital extranjero.⁵²

Por lo que se refiere a los sectores populares, las expectativas de desarrollo democrático, en un proceso de incorporación creciente, se revirtieron, afectando severamente sus niveles de consumo y

⁵¹ WIONCZEK, M., *La inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas*, en *Comercio Exterior*, V. xx, núm. 10, 1970, p. 818.

⁵² BASURTO, Jorge y otros, *El Perfil de México en 1980*, Op. cit. p. 179.

participación en el ingreso nacional, en donde las metas de integración nacional, tanto regional como social, perdieron significado.

Cuadro 4

México, desequilibrio regional, 1965 (Entidades federativas agrupadas por niveles de ingreso).

<i>Entidades según su ingreso medio anual por habitante (pesos)</i>	<i>Número de entidades</i>	<i>Población (en % del total)</i>	<i>Valor de la producción industrial (en % del total)</i>	<i>PEA 1 en la agricultura (% de la PEA total, 1969)</i>	<i>Población con energía eléctrica (% del total en cada grupo) 2</i>	<i>Población con seguro social (% del total en cada grupo) 2</i>	<i>Gastos de los gobiernos locales (% del total)</i>
De ingreso alto (mayor de 4 a 6 mil)	8	30.3	59.6	24.5	80.9	29.3	55.8
De ingreso medio (de 4 a 6 mil)	7	26	27.5	58.6	57.9	14.8	22.1
De ingreso bajo (menos de 4 mil)	17	43.7	12.9	72.1	41.7	6.7	22.1
Total (5,863) 3	32	100	100	54.2	57.7	16	100

1 PEA: Población económicamente activa.

2 Por ciento del total del país y de las entidades agrupadas en cada caso.

3. Producto medio por habitante, 1965. ⁵³

La pauperización absoluta de la clase obrera fue la característica de este período y la que permitió altísimas tasas de ganancias y un acelerado ritmo de acumulación de capital, aumentando así la brecha entre los pobres y ricos. “ Por eso, lo que en un polo es acumulación de riqueza es en el polo contrario, es decir, en la clase que crea su propio producto como capital, acumulación de miseria, de tormentos de trabajo, de esclavitud, de despotismo y de ignorancia y degradación moral”. * ⁵⁴

Así entonces transcurrió un periodo de “desarrollo inflacionario” desde 1956 hasta 1972, crecimiento que se conjunto con una relativa estabilidad de los precios internos, sin que el tipo de cambio registrara alteraciones. El crecimiento de la industria fue superior al de la economía en su conjunto, y la estructura de la producción se modificó sensiblemente: la contribución de la agricultura,

⁵³ Fuente: Ifigenia M. De Navarrete, “*La distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas*”, en El perfil de México en 1980, p. 34.

*⁵⁴ MARX, Carlos, *El Capital*, 2ª ed. en español, Vol. I, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, p. 547.

ganadería, silvicultura y pesca disminuye del 28 al 13% entre 1935 y 1970, mientras la industria pasa del 28 al 40% en el mismo periodo.⁵⁵

Este período de industrialización descansó sobre los hombros de la gran masa llamada el agro mexicano, el cual proporcionó una virtual autosuficiencia en la producción de comestibles para una creciente población urbana, permitiendo mantener bajos salarios; garantizó el abastecimiento de materias primas para el sector industrial; y contribuyó con una creciente fuerza de trabajo sin importar el desgaste, el sometimiento y la explotación extrema que éste pudiera sufrir, con tal de mantener el ritmo de crecimiento y la acumulación desigual del ingreso.

La clave para la reproducción del sistema de atropello y extralimitación fue el propio Estado, que utilizó la política financiera como un instrumento orientado a crear las condiciones para la acumulación de capital de los inversionistas mexicanos y extranjeros. “En 1941 el secretario de Hacienda del gobierno de Avila Camacho, Eduardo Suárez, afirmaba. Se proyecta poner amplio crédito a tasas reducidas a disposición de los hombres de negocios que deseen asumir la responsabilidad de ampliar la producción”⁵⁶

La inversión pública fue preferentemente destinada a crear la infraestructura necesaria para impulsar a la empresa privada, sacrificando el gasto orientado hacia el beneficio social. La política de precios de las empresas estatales constituyó una forma velada de beneficiar a la burguesía, aún a costa de la descapitalización de la empresa estatal. La política fiscal fue destinada a beneficiar los ingresos obtenidos por el capital no obstante las crecientes dificultades de financiamiento del sector público, además de la ineficiencia, corrupción y saqueo de fondos por parte sus propios servidores.

Un sistema de protección a la industria nacional que le permitía desarrollarse sin ninguna competencia exterior, fue la causa de que los precios interiores de venta fueran mayores de los que prevalecían en el mercado internacional, con el sacrificio consecuente del poder adquisitivo del consumidor nacional.

Sin embargo la política proteccionista que intentaba crear una burguesía nacional, atentos a los resultados sólo logró beneficiar a las corporaciones extranjeras, pues estas ya se habían involucrado en los sectores más dinámicos de la producción nacional.

“El crecimiento dinámico, basado en una política de estímulo a la acumulación de capital, en las condiciones de un país dependiente no puede menos que implicar consecuencias catastróficas en cuanto a la distribución del ingreso personal. En 1950 la mitad de las familias mexicanas recibía sólo el 19% de ese ingreso, mientras las familias con más altos ingresos, el 20% del total, recibía el 60% del ingreso personal. La situación había empeorado para 1963: la participación del ingreso de las familias con más bajos ingresos, 50% del total, había disminuido al 16%, mientras que el otro extremo el 20% de las familias había aumentado su participación al 63%... Tanto en el periodo del “desarrollo inflacionario” como, más tarde en el “desarrollo estabilizador”, las medidas de impulso al proceso industrializador hicieron nugatorios para las masas populares los beneficios del crecimiento

⁵⁵ TELIO, Carlos, “*Notas para el análisis de la distribución personal del ingreso en México*”, El Trimestre Económico, núm. 150, México 1971, p. 631.

⁵⁶ CORDERA, Rolando, *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*, Op. cit., p.p 371.

económico; a la vez un estancamiento de los salarios. Las remuneraciones salariales representaban en 1950 el 34% del PIB y en 1967 habían descendido al 28%”⁵⁷

El ahogo de las demandas de las masas trabajadoras asfixiadas por la explotación sólo fue posible a través de un Estado mexicano que no sólo desempeñaba la función típica del aparato político de un país capitalista dependiente, sino que además contó con la fuerza estructural iniciada a partir del proceso revolucionario en 1910, en donde la política semicorporativa mantenía separados al proletariado y al campesino bajo el control del estado, manteniéndolo esperanzado a un cambio que jamás llegaría a través de medidas populistas; el país entero había sido organizado, incluso los empresarios obligados a permanecer a sus Cámaras correspondientes. El monopolio político es señal de que a todas las clases dominadas les fue vedada la posibilidad de desarrollar su propia política, aún los grupos empresariales, tentados a instrumentar una organización directamente vinculada a sus intereses, de donde nació el PAN, abandonaron su propósito, haciendo pública su afinidad con el PRI.

A partir de Avila Camacho el populismo se convirtió en un mero recurso retórico, la sobreexplotación del trabajo exigida por la vertiginosa industrialización y, en el medio rural el aprovechamiento de la tranquilidad producida por el “reparto masivo” de los treinta que impulsaron verdaderos emporios capitalistas, hizo recurrir a la modificación de la superestructura, a la legislación agraria regresiva, e incluso a buscar otros dispositivos de control y dominación: al “charrismo”⁵⁸

Para finales de los cincuenta el control burocrático sólo pudo ser mantenido porque los ferrocarrileros, los maestros, los telegrafistas y los petroleros fueron violentamente contenidos y sus dirigentes encarcelados; el mismo trato recibieron las movilizaciones campesinas; para las que no hubo otra respuesta más que la violencia. Como lo demostraron otras movilizaciones, particularmente la de los estudiantes, en la década de los sesenta, cuando los síntomas del descontento habían afectado otros núcleos de población diferentes de la clase trabajadora y que culminarían en el estallido de 1968: frente a un movimiento que se encuadraba en el marco de la democracia liberal, el Estado, políticamente debilitado y con una decreciente base social de apoyo, eligió la bárbara represión militar.

Se había llegado a un punto, en que era necesaria una dinamización de la demanda, obstaculizada por la incapacidad del mercado para ampliarse sustancialmente, debido a la concentración del ingreso. Para entonces el endeudamiento del Estado había crecido vertiginosamente⁵⁹

Para 1970 el nuevo régimen se vería obligado a gobernar con base en un doble reconocimiento: el deterioro del sistema político y la amenaza del estancamiento económico.

El programa de gobierno de Luis Echeverría Álvarez, constituyó una sorpresa para los círculos liberales y de izquierda, quienes habían percibido en la proclamación de su candidatura un signo evidente de que el sistema mexicano continuaría la política autoritaria de Díaz Ordaz, pues el opositor más viable Emilio Martínez Manautou, quien aparecía como defensor de una serie de reformas

⁵⁷ Ibidem p. 373.

⁵⁸ A finales de los cuarenta, el gobierno de Alemán empleo la fuerza policiaca y militar para dispersar una huelga de petróleos y para imponer a los mineros una dirección sindical sumisa. El establecimiento del control directo sobre los ferrocarriles por el Estado llevó a la dirigencia a Jesús Díaz de León (a) El Charro. El control ejercido sobre el movimiento obrero por una estructura sindical desde entonces – Charrismo – fue la pieza de recambio exigida por el debilitamiento del populismo. Ibidem. p. 378.

⁵⁹ El endeudamiento había llegado al extremo de que el 64% de los créditos contratados en 1970 (560 millones de dólares) fue dedicado a cubrir las amortizaciones de la deuda previamente contraída. Ibidem. p. 379.

necesarias e impostergables, fue derrotado, lo que se interpretó como la irreversible tendencia a consolidar los rasgos represivos y autoritarios del sistema político mexicano.

Fue así como desde 1970, los mexicanos han vivido una campaña ininterrumpida destinada a convencerlos de la ampliación en los márgenes democráticos; con un programa político dirigido a rescatar y fortalecer la base de apoyo al Estado. Para lo cual Echeverría propició el contacto con diversos sectores sociales incluyendo a la oposición, pero que sin embargo el único resultado fue una apertura en la libertad de expresión al nivel de prensa, permitiendo la crítica de la problemática nacional. Tras una fingida apertura breve, se exhibió la firme disposición de bloquear el acceso de nuevos sectores sociales a una plena participación política institucional. Y aunque dentro de esa “apertura” surgieron cambios que pudieron hacer pensar en una reforma del sistema, nada daría resultados concretos. Para ese momento Jesús Reyes Heróles asumió la presidencia del partido oficial tras la destitución de Manuel Sánchez Vite,⁶⁰ aquel, uno de los ideólogos más relevantes y prestigiados del régimen, se propuso atenuar los mecanismos verticales de control, “sin embargo, toda vez que el PRI no es un verdadero partido político sino una suma de grupos de presión estructurados como instrumentos de control, con un largo desprestigio acumulado por varios decenios, su flexibilización es imposible”.⁶¹

Parecía que en el plano económico el régimen de Echeverría, tendría el propósito de reorientar el modelo de desarrollo hacia el exterior, dentro del cual se encontraba la modificación de la política agraria y las relaciones entre la agricultura y la industria; además de la reivindicación del papel del Estado en el proceso de desarrollo y la aplicación de medidas tendientes a mejorar la distribución del ingreso.

En esa etapa, la ampliación del mercado interno era imprescindible para el sostenimiento de tasas suficientes de crecimiento económico; consecuentemente la necesidad de una política redistributiva del ingreso, lo cual afectaría las condiciones de acumulación capitalista propias de una formación social dependiente. Por lo que la anunciada reforma fiscal fue una simple caricatura, conservando la relación de elevadas ganancias - bajos salarios. Luego entonces el régimen se decidió por la ampliación de las exportaciones, reduciendo gradualmente los permisos previos de importación y por la estructuración de un arancel que actuara como un estímulo a la modernización del desarrollo industrial y la competitividad internacional de la industria mexicana; que sustituyera el proteccionismo indiscriminado.

El apoyo prioritario recaería en las industrias que podían concurrir en condiciones ventajosas a los mercados externos, pues la productividad, modernización, competitividad etc., etc.; implican incorporar tecnología moderna; estimulando entonces la entrada de capital extranjero, otorgando facilidades aún mayores a éstos.

En cuanto a la política agraria, no sólo el proyecto de colectivización ejidal encontró resistencias hasta ahora insuperables, sino por el contrario, el apoyo al desarrollo del capitalismo en el campo se manifestó con la expedición de un número impresionante de certificados de inafectibilidad

⁶⁰ Sánchez Vite fue destituido, aprovechando el debilitamiento de su posición, cuando apoyó públicamente a Fidel Velásquez en Tepejí del Río, donde el líder sindical amenazó con recurrir a procedimientos anticonstitucionales para contener la insurgencia sindical. Vid. PEREYRA, Carlos, *México: los límites del reformismo*, ensayo compilado en la obra de CORDERA, Rolando Op. cit. p. 382.

⁶¹ Idem.

de la pequeña propiedad, la creación de certificados agrícolas-ganaderos y las reformas a la legislación agraria que permitía el arrendamiento de la parcela ejidal.

De esta forma en el terreno económico el gobierno siguió la aplicación de reformas, siempre que no afectaran a la burguesía, o negociándolas de tal manera que perdieran su eficacia. Aún así, el régimen sufría una intensa presión por parte de esos sectores beneficiados, pues el progresivo ascenso del capital monopolista a la dominación de la economía, lo colocaba en la posibilidad de disputar la hegemonía política del grupo dominante.

Uno de los temas recurrentes de Jesús Reyes Heróles, fue el de la necesidad de impedir que quienes concentran el poder económico agreguen a éste el poder político. Tales presiones tendían a lograr que el Estado renunciara a su carácter “arbitral” por encima de las clases. En su oportunidad agregó Ramón Beteta, quien fue secretario de Hacienda del gabinete de Miguel Alemán: *el gobierno actual está defendiendo a la iniciativa privada, muchas veces en contra de la opinión de los mismos interesados, pero no por que tenga muy buen corazón sino porque desea preservar ese régimen económico.*⁶²

Para preservar la autoridad política del grupo gobernante se hizo necesaria la actualización del populismo, precisamente para postergar un movimiento popular independiente y encausar las demandas dentro del propio sistema. El gobierno diseñó “la alianza popular”, sin embargo el desgaste natural del aparato de control político utilizado exhaustivamente, abría la posibilidad que una movilización se volviera incontrolable. La misma razón impidió e impide un intento serio de renovar las estructuras sindicales y políticas del país.

CRISIS es el nombre del drama del mundo capitalista que vive México a partir de 1970, el fin del “desarrollo estabilizador”. La irrupción de actitudes sociales y políticas que no esconden más su origen e intencionalidad clasista, en medio de una ampliación acelerada de los desequilibrios económico-financieros producto del desarrollo previo. Es el momento en que se pagó y se “paga obligado tributo a un pasado cuyos “méritos”, en términos de desarrollo capitalista, han dependido en gran medida precisamente de la capacidad mostrada por el Estado para ahogar, subordinándolas a las necesidades del capital, las expresiones específicas, políticas, sociales y culturales, de las clases y fracciones que componen la formación social mexicana”⁶³

La tendencia general de la década de los setenta es el estancamiento con inflación. La caída de la tasa de crecimiento del PIB, sobre todo a partir de 1974, estuvo estrechamente vinculada al estancamiento de la inversión, a su vez producto de la concentración del ingreso, del déficit fiscal y del desequilibrio externo.

Para 1970 los endeudamientos sirvieron principalmente para cubrir la deuda anterior y no para la formación de capital ni para la producción del sector industrial.

El PIB agrícola, después de aumentar apenas un 1.6% al año en términos reales durante 1967-1970, se estanca durante 1970-1973 cuando sólo crece al 0.4% anual y finalmente decrece a una tasa anual de casi 2% en el lapso de 1974-1977.

⁶² Ibidem. p. 387.

⁶³ Ibidem. p. 394.

Cuadro 5
productivas
medio anual)

PIB y actividades
(Tasas de crecimiento

	<i>Estructuras</i>					
	<i>1973</i>	<i>1970-1977</i>	<i>1974-1977</i>	<i>1970</i>	<i>1977</i>	<i>Diferencias</i>
PIB	6.1	3	3	100	100	-
Agricultura	0.4	-1.9	-1.9	7.1	5.1	-2
Ganadería	3.3	3.3	3.3	4	3.6	-0.4
Silvicultura y pesca	3.5	3	3	0.5	0.4	-0.1
Minería	3.5	-1.1	-1.1	1	0.9	-0.1
Petróleo y petroquímica	5	11.4	11.4	4.3	5.7	1.4
Manufacturas	6.7	3.3	3.3	22.8	23.4	0.6
Construcción	9.9	0.6	0.6	4.6	4.7	0.1
Electricidad	9.3	7	7	1.8	2.3	0.5
Comercio	5.8	1.5	1.5	31.8	30	-1.8
Servicios	7.3	4.4	4.4	22.1	23.9	1.8

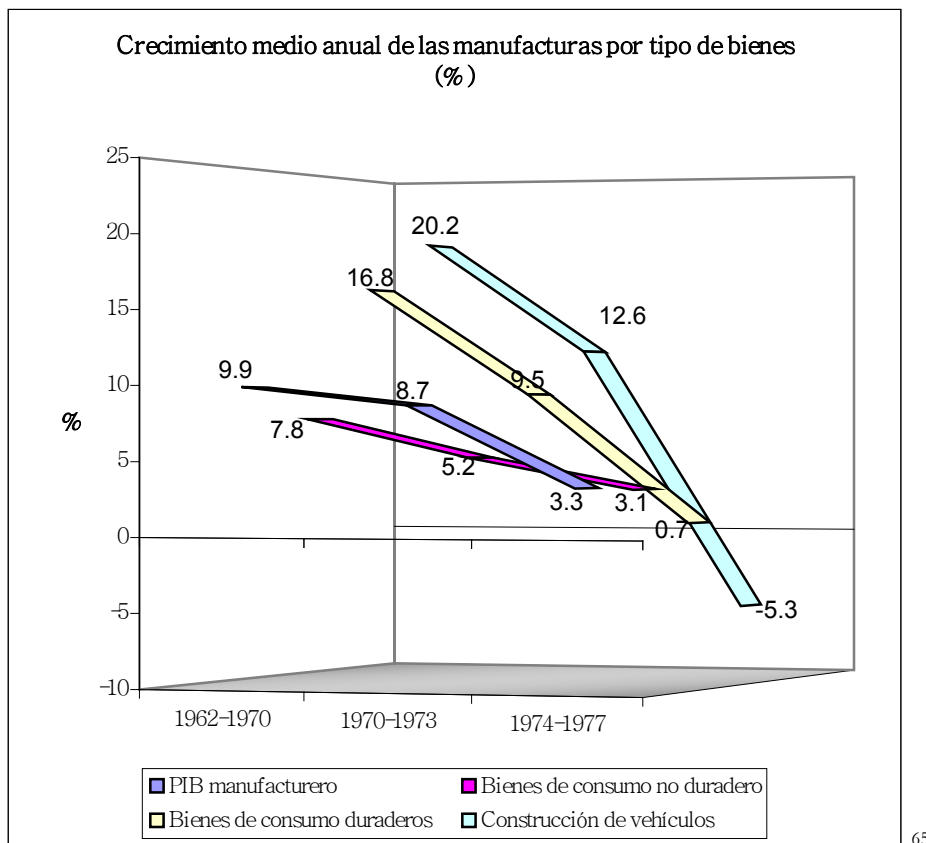
64

El problema de la pérdida de autosuficiencia alimentaria, se presenta cada vez más grave, el consumo interno superó a la producción interna. La década de los setenta conoció justamente la llamada “crisis alimentaria mundial” y el acelerado crecimiento de los precios internacionales agropecuarios.

El sector afectado fue sin duda las manufacturas, que después de haber sido el pilar del desarrollo, creciendo a un ritmo del 16.8% en el rubro de consumo duradero, entra en un estancamiento. La rama de vehículos automotores, renglón de mayor peso en el valor total de la producción de manufacturas duraderas de consumo, decrece al 5.3% anual durante 1974-1977.

⁶⁴ CORDERA, Rolando, *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*, Fuente: Banco de México, Op. cit. p. 305.

Gráfica 7



65

Durante los años setenta la ineficiencia de la industria, que de por sí operaba a altos costos, creció debido a la parálisis de la inversión privada y al deterioro de la planta productiva. Las múltiples presiones en los costos, combinadas con una política que buscaba a todo trance el mantenimiento de la rentabilidad, se tradujo en un acelerado crecimiento de los precios de los productos industriales, los que normalmente se fijarían en condiciones de plena utilización de la capacidad instalada. La especulación, el acaparamiento de materias primas y de alimentos, desempeñaron un papel importante en la inflación.

Se vuelve evidente el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, fundamentalmente por dos razones: 1) su carácter autolimitativo y 2) las dificultades crecientes—técnicas, financieras y de mercado— para pasar de las sustituciones de bienes de consumo no duraderos e intermedios, a las de bienes de consumo duradero y bienes de capital.

Dentro de los rasgos que adopta el modelo de sustitución en México está la dependencia de la capacidad de importación generada por otros sectores de la economía, ya que el modelo no incluyó la exportación de manufacturas; la sustitución no podía seguir siendo la fuente dinámica del crecimiento

⁶⁵ Ibidem, fuente de la cual fueron tomados los datos. p. 307.

económico, además de que en la práctica ya había sido remplazado por las exportaciones de petróleo. El petróleo (incluye petroquímica) comenzó a acelerar su crecimiento, para volverse junto con la electricidad, las únicas actividades relativamente dinámicas de la economía; lo que tampoco daba una solución a largo plazo, pues una ausencia en las exportaciones petroleras traería un estancamiento crónico.

Por otro lado la transición de la sustitución, a un modelo de industrialización apoyado en los mercados externos, fue obstaculizada en buena medida por la etapa avanzada del anterior modelo y por las dificultades inherentes de la conquista de los mercados externos. Ya que la industrialización basada únicamente en la exportación de bienes manufacturados tradicionales, dependería de las importaciones de bienes de inversión, especialmente de bienes de capital. Adicionalmente se hizo evidente que los mercados internos del país no poseían la suficiente magnitud respecto de varias de las principales ramas industriales como para garantizar las economías de escala que se esperaban.

Otro renglón distintivo de este período ya aludido, fue el desequilibrio externo. En 1970 el servicio de la deuda absorbió el 29.9% de los requerimientos de divisas de ese año, y en 1977 esa proporción llegó al 57.8%. Agréguese el alto déficit industrial externo que en 1974 arrojó en la cuenta de mercancías y servicios 1,335.9 millones de dólares; y que para el año siguiente aumentaría en 65.4% dicho déficit.⁶⁶ Lo que llevo consecuentemente a un endeudamiento sucesivo cada vez mayor con el exterior.

En los últimos años de la década de los setenta el subempleo y el desempleo se acumulaban con celeridad; la concentración del ingreso, de la propiedad en el campo, en la industria, en la banca y en los servicios se acentuó; las presiones alcistas en los precios habían casi duplicado su ritmo de aumento respecto a los primeros años de la década. Las finanzas públicas indudablemente debilitadas, dependientes del capital financiero nacional e internacional, el rezago social acumulado, pobreza y marginalidad se colocaban en torno a un reducido núcleo de población beneficiario del desarrollo, y en donde las perspectivas de ascenso social para los sectores medios urbanos apuntaba hacia un embudo, en un contexto de ausencia de canales institucionales de expresión política, dando pauta a una erosión del consenso social y de la legitimidad del Estado cada vez más profunda.

La libertad irrestricta para disponer del producto excedente explica por qué esa sociedad consumista prosperó alimentándose y retroalimentándose a sí misma, con un patrón de acumulación de capital excluyente, que además gran parte de tal acumulación tuvo como destino la formación de capital no productivo.

La política económica adoptó la forma restrictiva, sobre el consumo y sobre el PIB, pero no sobre las variables que pretendía “estabilizar”: los precios y el déficit externo; y no la tuvo porque las alzas de precios están poco vinculadas a la demanda, y por que el freno a las importaciones disminuye el crecimiento del producto interno, que junto con las condiciones recesivas de la economía internacional, frena más que proporcionalmente las exportaciones y provoca un déficit externo, lo que produjo un resultado diametralmente opuesto al que la política estabilizadora buscaba. El mecanismo principal fue la política de tipo de cambio fijo y la creciente sobrevaluación del peso que ello implicaba, con lo cual se imponía al mismo tiempo un gravamen a las exportaciones y un subsidio a las importaciones. A la restricción monetaria siguió el endurecimiento de la crediticia, al aumentar el encaje legal y encarecerse las tasas activas de interés. La captación de la banca cayó dramáticamente,

⁶⁶ CORDERA , Rolando, *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*, Op. cit. p. 312, 313.

hasta que el 31 de agosto de 1975 finalmente fue devaluada la moneda respecto al dólar en una porción cercana al 100%.⁶⁷

Se trató entonces de una crisis del modo de producción y realización de la plusvalía, de la asignación de ésta al consumo improductivo y a la acumulación; de la forma y organización de las relaciones sociales bajo la hegemonía y dominación, producto de la sujeción de los agentes económicos a las ciegas fuerzas de una sociedad poseedora de los medios de producción, organizada en oligopolios y monopolios.

“De este modo, el desarrollo concentrado estaba destinado a dar alcance a los limitantes que él mismo había engendrado”.⁶⁸

A. LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES EN LOS AÑOS OCHENTA Y SUS ANTECEDENTES.

Con el objeto de realizar una relación muy sucinta de la historia de las negociaciones comerciales, partiré de mediados del siglo XX, por cuanto en esa época comenzó el fortalecimiento de la institucionalización de las relaciones económicas internacionales.

Por lo que hace a las negociaciones internacionales en Latinoamérica, en 1938 tuvo lugar en Lima la Octava Conferencia Internacional Americana, ésta conferencia tuvo como origen estructural institucional la “Unión Internacional de las Repúblicas Americanas” creada por la primera conferencia el 14 de abril de 1890; precursora de la que más tarde sería la Organización de los Estados Americanos y su Secretaría General; dicha estructura tenía por objeto estrechar los lazos políticos, económicos y culturales existentes entre las repúblicas del hemisferio; sentar las bases para la cooperación entre los Estados americanos, y para dirimir por medios pacíficos, especialmente por el arbitraje, las disputas que entre ellos mismos surgiesen, sin embargo el tratado suscrito para formalizar éstos propósitos no obtuvo las ratificaciones necesarias para entrar en vigor.

De la mencionada Octava Conferencia, se adoptaron resoluciones en cuanto a la materia sustantiva en torno a la problemática de la integración latinoamericana de ese momento. Dentro de esas resoluciones estaba lo relativo a la reducción de barreras arancelarias al comercio internacional; se recomendó a los gobiernos que redujesen al mínimo indispensable las formalidades administrativas y técnicas relativas a la importación de mercaderías, y que negociasen vigorosamente, en la medida de lo posible, convenios comerciales incorporando *el principio de la no-discriminación*. La conferencia también recomendó la realización de reuniones periódicas informales de representantes de los Ministros de Hacienda de los países americanos.

La primera de esas reuniones, precursora de las realizadas en el ámbito ministerial por el **Consejo Interamericano Económico y Social (CIES)**, fue convocada por el Gobierno de Guatemala y se celebró en la capital de ese país en 1939; que adoptó resoluciones significativas; entre ellas, las alusivas a la redacción de proyectos de nomenclatura y de procedimientos aduaneros

⁶⁷ Ibidem. p. 324.

⁶⁸ BLANCO, José, *El desarrollo de la crisis en México, 1970-1976*, artículo desarrollado dentro de la obra de CORDERA, Rolando, Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, Op. cit. p. 335.

uniformes, un proyecto para el establecimiento de un régimen cambiario interamericano y la posibilidad de crear un organismo central interamericano con funciones de Cámara de Compensación y Agencia de Inversiones.

De la *Primera Reunión de Consulta Ministerial*, llevada al cabo en Panamá, donde generalmente se restringieron a la consideración de los asuntos jurídico-políticos, que eran objeto de la respectiva convocatoria, se adoptaron varias resoluciones en materia económica; se creó un Comité Consultivo Económico y Financiero Interamericano, compuesto de 21 representantes intergubernamentales peritos en cuestiones económicas, cuyas amplias atribuciones comprendían: estudiar las posibilidades de decretar una tregua aduanera; reducir los derechos de aduana sobre los productos típicos que un país americano podía ofrecer en el mercado de otro país americano; abolir o modificar para éstos mismos productos, las licencias de importación y demás obstáculos al comercio, además de adoptar un principio uniforme de igualdad de tratamiento.

El Comité Consultivo Económico y Financiero Interamericano, que a su vez condujo a la creación del CIES, fue anterior a la institucionalización de la OEA misma; aquel estableció en 1940, la Comisión Interamericana de Fomento, colegiado permanente de cinco miembros, cuyo objetivo era promover, con la participación de capitales norte y americanos, la formación y el financiamiento de empresas destinadas a formar nuevas líneas de producción; tales empresas se dedicarían a la explotación de recursos naturales, sean minerales, agrícolas y forestales, de América Latina; así como a la instalación y desarrollo de unidades fabriles. Dichas actividades se orientaron principalmente a la producción de posguerra, al estudio de recursos naturales como la pesca en el Caribe etc.

Respecto de la Segunda y Tercera Reuniones de Consulta, en la primera se aprobó una resolución sobre cooperación económica y financiera, basada en la igualdad de tratamiento y en procedimientos justos y equitativos de intercambio. Teniendo en vista las distorsiones en el comercio internacional ocasionados por la guerra, debían crear instrumentos de cooperación regional, dirigidos a aumentar el consumo interno de los excedentes exportables y el creciente intercambio comercial entre las naciones americanas. La Tercera Reunión de Consulta se realizó ya en plena guerra. Buena parte de las recomendaciones se relacionaron con la infraestructura económica de la movilización para la defensa continental.

La Conferencia Interamericana de 1945, tuvo lugar en México y versó sobre Problemas de la Guerra y de la Paz; convocada principalmente para examinar los problemas de preservación del Sistema Regional Interamericano, a la luz de la creación del nuevo organismo internacional de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad colectiva. La Conferencia aprobó la Carta de las Américas, declaración de principios y objetivos de las repúblicas del Continente, donde se afirmó como meta, encontrar formulas prácticas internacionales para reducir las barreras de toda índole que dificultan el comercio entre las naciones.

En 1948 en Colombia tuvo lugar la Novena Conferencia Internacional Americana, en la cual se suscribe la carta de la Organización de los Estados Americanos, instrumento que perfecciona y fortalece decisivamente la estructura institucional del sistema Interamericano. Esta misma conferencia también decidió convocar una Conferencia Especializada Económica Interamericana a nivel ministerial, y deliberó, acerca de la limitación de las funciones del CIES en relación a las de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), creada por el Consejo Económico y Social (ECOSOL) de dicha organización.

En julio de 1948 se reunió en Quito la Conferencia Económica Grancolombiana, con la

participación de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela, suscribiéndose el “convenio para llegar al establecimiento de la Unión Económica y Aduanera Grancolombiana”, conocido como la carta de Quito, que contempló los pasos necesarios para llegar a un mercado común y a la Unión Económica de los países participantes; el acuerdo estaba abierto a la adhesión de los demás Estados Hispanoamericanos, sin embargo esta iniciativa no llegó a concretarse eficazmente.

Para 1954 el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) había celebrado tres sesiones extraordinarias: En Washington (1950); en Panamá (1951) y en Caracas (1959). En la primera el énfasis recayó en la aprobación del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, en los estudios para la celebración de la Conferencia Económica Interamericana y en los efectos económicos de la desvalorización de la moneda.⁶⁹

Decir que en América Latina, en este momento histórico, se está reanudando una vigorosa marcha en pro de la unificación en el campo económico, no implica que se trate del retorno a una unión preexistente. Lejos de eso no se debe olvidar que jamás, ni aún en la época colonial hubo homogeneidad alguna. Al contrario, éste ha sido siempre una especie de continente archipiélago, con profundas divergencias entre sus unidades componentes, relativamente aisladas y ampliamente heterogéneas, con un grado desigual de mezcla racial y elementos étnicos de variado origen, elementos geográficos varios: islas, altiplanos, planicies; economías agrarias y de extracción de minerales; en fin, un verdadero mosaico de condicionantes político-sociales bajo distintos regímenes de gobierno. A este respecto no se debe olvidar que cuanto mayor es el desafío de la integración actual, tanto más titánicas son las dificultades a vencer, en el sentido que efectivamente se complementen y que la voluntad política no se quede sólo en la intención sino que finalmente logre concretar objetivos.

Entre el 1 y el 22 de julio de 1944 se realizó en Bretton Woods (New Hampshire, E.U.) una conferencia internacional monetaria en la cual se aprobó la creación de dos de las más importantes agencias especializadas de las Naciones Unidas: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, también conocido como Banco Mundial. El objetivo de ambos organismos era ocuparse por su orden, de reconstruir el sistema internacional de intercambios y pagos, y de ofrecer recursos crediticios para atender la reconstrucción de los estados más afectados por la última guerra mundial.

La Unión Soviética, participó en la Conferencia de Bretton Woods, pero no firmó los acuerdos constitutivos del FMI y del BIRF, hecho que fue marcando la diferencia entre el sistema capitalista y el sistema socialista a escala mundial.

Existía la voluntad de complementar la institucionalidad por medio de una organización comercial dedicada a reducir los obstáculos del intercambio internacional y promover las relaciones comerciales. Estados Unidos formuló un proyecto para institucionalizar el comercio internacional, y en 1945 había invitado a varias naciones a fin de llegar a un Acuerdo Multilateral de Comercio, dicho proyecto fue presentado ante el ECOSOL, quien decidió convocar a una Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo en La Habana, Cuba, por lo que posteriormente se formó un Comité Preparatorio de Comercio y Empleo que se reunió en 1946 para la formulación de un proyecto de Organización Internacional de Comercio OIC (International Trade Organization o ITO, siglas de su nombre en inglés); de su segunda sesión celebrada en Nueva York, surgieron dos documentos: el Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio y el Proyecto de Carta de Comercio

⁶⁹ Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, *Derecho de la integración latinoamericana*, Ed. De Palma, Buenos Aires 1969.

Internacional, a discutirse en La Habana. El primero de éstos, más conocido por la sigla de su nombre en inglés: General Agreement of Tariffs and Trade (GATT), basado en el capítulo IV (artículo XVII) del proyecto de la Carta de la Habana, que trataba de reducciones arancelarias y disposiciones de política comercial, fue protocolizado en 1947 en Ginebra, entrando en vigor el 1 de enero de 1948.

La Conferencia del UNCTAD se celebró en La Habana de 1947 a 1948, en la cual se elaboró un tratado internacional conocido como Carta de La Habana ⁷⁰ que estableció los principios y propósitos de la OIC. La carta se firmó el 24 de marzo de 1948, estableciendo la OIC, sus propósitos eran “realizar los objetivos enunciados en la Carta de Naciones Unidas, especialmente el logro de niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social, previstos en el artículo 55 de dicha Carta”. ⁷¹

Sin embargo, esta Carta, nunca entro en vigor, porque no se obtuvieron las ratificaciones necesarias. La razón principal: la falta de apoyo del Gobierno norteamericano.

Al firmarse el GATT no se pretendía crear un organismo internacional, ya que este acuerdo iba a incorporarse a la OIC, pero al fracasar la creación de ésta última, el GATT asumió las funciones de un organismo internacional a pesar de las dudas de considerarlo jurídicamente como tal.

Los acuerdos que versaban sobre cuestiones contenidas en otras partes de la Carta que no entraron en vigor, especialmente acerca de la estabilización de precios de los productos básicos, las medidas de desarrollo económico, las prácticas comerciales restrictivas y las políticas macroeconómicas, constituyeron temas que son debatidos hasta el presente en distintos foros internacionales.

“El hecho de que esos aspectos de las relaciones comerciales se excluyeron del ámbito de los derechos y obligaciones mutuos del sistema comercial ha sido una de las mayores limitantes del sistema,” ⁷² esto provocó una reacción buscando adaptar el sistema multilateral a las necesidades de los países en desarrollo. Durante las décadas de los 60 y 70 se llegó a un consenso en la comunidad internacional, en cuanto a la necesidad de que los países industrializados debían adoptar medidas de política comercial para promover el crecimiento y desarrollo de los países en desarrollo. Una resultante se da mediante el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) negociado en la UNCTAD.

En esa época se incluyo en el GATT la parte IV relativa a “Comercio y desarrollo”, aceptándose el principio de que los países desarrollados no esperan de los países en desarrollo reciprocidad en las negociaciones comerciales.

“En la Ronda de Tokio se estableció la “cláusula de habilitación”, que otorgaba legalidad al trato especial y más favorable, pero las medidas que favorecían a los países en desarrollo eran no contractuales, mientras que las desviaciones que se permitían a éstos mismos, eran objeto de una estricta supervisión. El alcance y la aplicación del trato diferenciado limitaron seriamente los beneficios que pretendía aportar. Otros factores que frustraron los beneficios del trato diferenciado y más

⁷⁰ La Carta de la Habana consta de 9 capítulos, 106 artículos y 16 anexos. Los capítulos son: Cap. I Propósitos y Objetivos; Cap. II empleo y Actividad Económica; Cap. III Desarrollo Económico y Reconstrucción; Cap. IV Política comercial; Cap. V Prácticas comerciales Restrictivas; Cap. VI Convenios Intergubernamentales sobre Productos Básicos; Cap. VII La Organización Internacional del Comercio; Cap. VIII Solución de Controversias; y Cap. IX Disposiciones Generales. Véase *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y empleo. Acta Final y Documentos Conexos*, Ginebra Suiza, octubre de 1948. Unrestricted, E/Conf. 2/78 Rev. 1, 23 de octubre de 1948, pp. 140.

⁷¹ MALPICA DE LA MADRID, Luis, *¿Qué es el GATT?*, Ed. Grijalbo, 3ª edición, México 1979, p. 14.

⁷² LAVIÑA, Felix, *Organización del Comercio Internacional*, Ed. Depalma, Buenos Aires 1993, p.13.

favorable, fueron las prácticas de algunos países consistentes en hacer que ese trato dependiera de ciertas medidas de reciprocidad de los países receptores (tal es el caso de la aplicación de la Ley Arancelaria y del Comercio de los Estados Unidos de 1984)".⁷³

a. LA CEPAL, CIES, ALALC, UNCTAD, GATT Y OTROS ESFUERZOS DE NACIONES UNIDAS.

Enseguida expondré brevemente la actividad que desempeñan éstos organismos, sin hacer un análisis profundo, pues si bien es cierto que resulta interesante conocer sus logros, trascendencia y perspectiva, no es el objetivo de este trabajo.

Con el surgimiento de la ONU, aparecen también los llamados Organismos Especializados de las Naciones Unidas; creadas por acuerdos intergubernamentales, para atender una materia específica del conocimiento humano (educación, trabajo, telecomunicaciones, aviación, industria, etc.), y ligados estrechamente a la ONU por medio de un tratado celebrado con el Consejo Económico y Social. Los artículos 57 y 63 de la Carta, regulan la actividad de estos organismos.

Entre otros estuvieron, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) llamado también Banco Mundial. El primero se refirió a los asuntos monetarios y el segundo al financiamiento a "bajas tasas de interés y largo plazo". Estos se establecieron formalmente en Washington, con base en el Convenio de Bretton Woods, el 27 de diciembre de 1945.

La CEPAL es una de las instituciones internacionales que ha contribuido vigorosamente al nacimiento y desarrollo de la integración económica en América Latina; CEPAL es una comisión del ECOSOL. Dentro de sus primeros estudios e iniciativas se puede mencionar su tercer período de sesiones en 1950, en donde se aprobó una resolución por la cual se recomendaba a los Gobiernos Latinoamericanos que tomaran en consideración las posibilidades de expansión de la demanda mediante el intercambio recíproco, a fin de lograr una mejor integración de sus economías y elevar el desarrollo de su productividad y de su ingreso real. Durante su cuarto período de sesiones en 1951, se establecieron los fundamentos del Programa para la Integración de Centroamérica y desde entonces sirvió de Secretaría Técnica al Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. En 1953 se reunió en Quitandinha, en donde fue presentado un acuerdo para los países del llamado "Cono Sur" (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay).

Un proyecto de gran importancia se dio en 1956, relativo a un Mercado Latinoamericano Integral; proyecto vinculado estrechamente al problema de la liquidación de los pagos. La idea de una unión multilateral de pagos en escala regional encontró una fuerte resistencia de parte del Fondo Monetario Internacional, lo que impidió en buena medida el nacimiento de proyectos verdaderamente viables en el sentido de fortalecer el fenómeno integracionista en Latinoamérica, sin embargo no fueron del todo inútiles los estudios realizados por la CEPAL, pues influyeron fuertemente en la gestión de los tratados de Montevideo de 1960, respecto del "Cono Sur".

⁷³ Ibidem pp.14 y 15.

En la tercera fase histórica de la integración latinoamericana, la Conferencia Económica que auspició la OEA en 1957, celebrada en Buenos Aires; sin lograr resultados concretos, tuvo un considerable impacto, dado que en su Declaración Económica, destacó la necesidad de reducir las barreras al comercio interamericano e internacional, pero el enfoque seguía siendo el de la cooperación y no el de la integración.

En lo que respecta a la integración regional discutió dos estudios sobre la creación eventual de un mercado común latinoamericano, presentado respectivamente por la CEPAL y por la Secretaría General de la OEA, éste último trabajo contiene especial trascendencia al incluir la necesidad de atribuir competencias supranacionales a organismos regionales responsabilizados con la dirección del proceso integracionista. Después de declarar la conveniencia de establecer gradual y progresivamente, en forma multilateral y competitiva, un mercado regional latinoamericano, la resolución recomienda al CIES que, para evitar duplicaciones, participe en los estudios y tareas tendientes a la creación de ese mercado regional latinoamericano.

La Conferencia de Buenos Aires en 1957, así como la reunión del CIES de Quitandinha en 1954, constituyeron una decepción, en el sentido que a pesar de que todos los estudios técnicos evidenciaban la necesidad de obtener una infusión masiva de capital externo para soportar y acelerar el proceso de desarrollo de América Latina, nunca se alcanzó a un acuerdo o un compromiso, para la provisión de esos recursos, como tampoco los procedimientos institucionales para canalizar los recursos que se pudieran obtener.

De ahí que surja en América Latina una nueva iniciativa tendiente a inyectar el elemento del “desarrollismo”. En 1953 el presidente de Brasil Juscelino Kubitschek, delineaba los contornos de la política que se popularizaría bajo la denominación de “Operación Panamericana”. Con respecto a la integración regional, el memorándum señalaba la necesidad de que las repúblicas americanas estudiaran colectivamente las providencias requeridas para poder contrarrestar las cuestiones suscitadas por la formación de grandes bloques económicos, como el Mercado Común Europeo, de efectos discriminatorios contra las exportaciones latinoamericanas.

El consejo de la OEA estableció la comisión Especial para Estudiar la Formulación de Nuevas Medidas de Cooperación Económica (la llamada “Comisión de los 21”), que a su vez instituyó grupos de trabajo, a uno de los cuales se le confió el estudio de los problemas relativos a los mercados regionales. La Conferencia celebró tres períodos de sesiones: en Washington (noviembre – diciembre, 1958), en Buenos Aires (abril – mayo, 1959) y en Bogota (septiembre. 1960).

La dinámica de la integración latinoamericana, se concreta con aproximaciones muy tímidas fundamentalmente en dos polos: en las porciones central y meridional del Continente americano. En 1951 se crea el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, al que le siguen, en 1959 la firma del Tratado del Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana y una serie de instrumentos complementarios, sucesivamente suscritos entre 1959 y 1960.

Paralelamente en 1960, seis países sudamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay) y México suscribieron en Montevideo el Tratado constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y que hoy abarca todas las repúblicas de América del Sur y México, con un total de once países. El Tratado de Montevideo representa una fórmula conciliadora entre lo elemental y lo complejo del proceso de integración económica pues a la vez que establece una simple zona de libre comercio, pero contiene cláusulas programáticas que prevén su ulterior transformación en mercado común. La ALALC pasó a representar para la mayoría de las

naciones latinoamericanas, la primera tentativa propulsora de la solución del angustioso dilema del desarrollo a través de los instrumentos del comercio exterior.

En ocasión de la Segunda Conferencia de UNCTAD de 1968 en Nueva Delhi, India, tuvo como principal objetivo lograr la aprobación de acuerdos concretos con los países desarrollados, sobre mecanismos institucionales tendientes a lograr los objetivos enmarcados por la Carta de Tequendama, en lo relativo a los problemas y políticas sobre productos básicos; expansión y diversificación de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo; problemas monetarios y financieros relacionados con el desarrollo económico; problemas de los países en desarrollo en relación con el transporte marítimo; expansión del comercio y cooperación económica entre países en vías de desarrollo; y expansión del comercio con los países de economía centralmente planificada.

La Carta de Tequendama tuvo una notoria influencia en la “Carta de Argel”, instrumento este último que recogió la posición de todos los países en desarrollo –Grupo de los 77- respecto de la segunda UNCTAD.

La Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en comento se inauguró en Ginebra en marzo de 1964. La Primera Conferencia, no aportó soluciones definitivas al problema del comercio internacional en cuanto a la desigualdad de los países en desarrollo con respecto a los desarrollados. Sin embargo en el Acta Final de la Conferencia se consagró el principio de que en las relaciones económicas internacionales “deberá fomentarse las agrupaciones económicas regionales, la integración y otras formas de cooperación económica entre los países en desarrollo, a fin de ampliar su comercio interregional y extraterritorial y de estimular su crecimiento económico y su diversificación industrial y agrícola, teniendo en cuenta las características de desarrollo de los diversos países interesados, así como sus sistemas económico y social”.

En cuanto a la Segunda UNCTAD fue precedida por un intenso trabajo preparatorio, tanto por los países en desarrollo como por los desarrollados. Los países en desarrollo –Grupo de los 77- se reunieron en Argelia con el fin de preparar su estrategia y coordinar sus puntos de vista; surgió la “Carta de Argel”, aprobada por la sesión ministerial del grupo en 1967, ésta reiteraba la importancia de la expansión comercial y la integración en una estrategia global del desarrollo, solicitando la asistencia técnica y financiera de los países desarrollados siempre que “respete plenamente la determinación de los países en desarrollo...” por su parte 21 países desarrollados agrupados en la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OECD) decidieron ofrecer a los países en desarrollo preferencias temporales para sus manufacturas y semimanufacturas, sin exigir reciprocidad. Sin embargo los resultados fueron en gran medida desalentadores desde el punto de vista de las aspiraciones de los países en desarrollo.

El Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) es otro organismo vinculado a los problemas de los países en desarrollo. Este organismo se había visto imposibilitado de lograr soluciones adecuadas al problema comercial de los países en desarrollo, tanto por su ámbito limitado de acción como por los principios de liberalismo comercial que sustenta: no-discriminación absoluta y universalización de la cláusula de la nación más favorecida. Al transcurrir los años se dio paso a una evolución en cuanto a la rigidez de dichos principios, fundamentalmente ante la problemática de los países en desarrollo; de lo cual hablaré con mayor amplitud más adelante.

En noviembre de 1966 la Asamblea de las Naciones Unidas, aprobó una resolución por la cual se establece como uno de sus órganos permanentes la Organización de la Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO); con el propósito de promover el desarrollo industrial y acelerar la

industrialización de los países en desarrollo, con particular énfasis en el sector de las manufacturas, así como en la planificación regional del desarrollo industrial de los países en desarrollo, en el marco de las agrupaciones regionales o subregionales.

B. DEL GATT 86' A LA OMC, UN RECUENTO HISTÓRICO.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement of Tariffs and Trade - GATT), entró en vigor el 1 de enero de 1948, conforme a lo establecido en el Protocolo de Aplicación Provisional del 30 de octubre de 1947, carecía de una estructura orgánica definida, en virtud de que originariamente constituía solo el capítulo IV de la Organización Internacional del Comercio. Tanto la Carta de la Habana como la Organización Internacional del Comercio allí creada, no nacieron a la vida jurídica porque no se obtuvieron las ratificaciones necesarias. Invocándose como razón que ya estaba en vigencia el Acuerdo General, con su marco de negociaciones y normas de política comercial, decisión que reflejó el interés de los países desarrollados, quienes no querían comprometer su libertad de decisión en otros aspectos, como los de carácter social de los países en desarrollo, que contenía la Carta de la Habana.

El GATT es un tratado multilateral de comercio (celebrado originariamente por 23 Estados), donde se establecen derechos y obligaciones recíprocas en función de sus objetivos y principios. La fuerza de las cosas lo convirtió en una organización internacional “sui generis”.⁷⁴ De ahí que se discutía su naturaleza jurídica, en el sentido de si realmente era o no un organismo internacional; o más que ello constituía un sistema de negociación multilateral, basado en la cláusula de la nación más favorecida. Para algunos autores era una verdadera organización internacional, pero se aclara que aunque suscribió acuerdo con las Naciones Unidas, no era técnicamente una agencia especializada de ella, en el sentido de los artículos 57 y 63 de la Carta de dicha Organización.⁷⁵

Originalmente estuvo integrado por tres partes y 35 artículos; a partir de 1965, se le agregó la parte cuarta, desarrollada en tres dispositivos. Después, se conformó por cuatro partes y 38 preceptos; un Protocolo de Aplicación Provisional y un Apéndice integrado por 2 apartados. Además de los distintos acuerdos normativos que se han venido redactados llamados Códigos.

La evolución de las instituciones del GATT tuvo su base en el artículo XXV del Acuerdo, que contenía un germen de institución que se refiere a la “Acción Colectiva de las Partes Contratantes”, agregando que “los representantes de las partes contratantes se reunirán periódicamente para asegurar la ejecución de las disposiciones del presente Acuerdo que requieren una acción colectiva”.

En 1960 se creó el Consejo de Representantes, con funciones ejecutivas, destinado a funcionar entre las reuniones de la Asamblea de las partes contratantes, para estudiar y resolver los problemas que se presentaren. Se creó también una Secretaría a cargo de un secretario ejecutivo que el 23 de marzo de 1965 cambiaría el nombre por el de director general. Asimismo se crearon otros órganos en el seno del GATT, tales como el Comité de Comercio y Desarrollo, además de otros comités permanentes y grupos de trabajo.

⁷⁴ MALPICA DE LA MADRID, Luis, *¿Qué es el GATT?*, Grijalbo, 3ª edición, México 1979, p. 26.

⁷⁵ RIOSECO, Alberto, *Evolución jurídica e institucional del GATT*, INTAL, El derecho de la integración en América Latina, 1979-1982, tomo 3-1983, p. 269.

a. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL GATT.

La cláusula de la nación más favorecida (un comercio sin discriminación).

El GATT es ante todo un acuerdo para la institucionalización de la cláusula de la nación más favorecida y reposa en la ficción de naciones económicamente iguales.⁷⁶

Por el mecanismo que ésta cláusula instituye, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediatamente e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellas destinado... (Art. 1 del Acuerdo); aquí se consagró en consecuencia el principio de la no-discriminación. Sin embargo, el Acuerdo establece excepciones, ni aquel principio medular, ni otras disposiciones, impedirán entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio (Art. XXIV del Acuerdo).

Dicha excepción se encuentra estructurada desde la base de dos lineamientos que lo inspiran: la conveniencia de aumentar la libertad de comercio, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen de tales acuerdos y de que el objetivo es facilitar el comercio entre los territorios constitutivos, sin obstaculizar el de otras partes contratantes con estos territorios. Si bien el art. XXIV del Acuerdo habla de unión aduanera y de zona de libre comercio, se ha aceptado pacíficamente que los mercados comunes constituyen una forma particular de unión aduanera. La C.E.E. se presentó y registró en el GATT con ese fundamento.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

- 1°
- 2°
- COMERCIO SIN DISCRIMINACIÓN:**
CLÁUSULA DE LA NACIÓN MÁS FAVORECIDA
IMPUESTO
VENTAJAS, INMUNIDAD O PRIVILEGIOS
RECIPROCIDAD ENTRE TODOS LOS MIEMBROS



Protección mediante el arancel aduanero.

Es el segundo principio esencial y consiste en que la industria nacional debe protegerse exclusivamente mediante tarifas aduaneras, y no mediante prácticas proteccionistas. Se prohíbe expresamente el establecimiento de contingentes de exportación, salvo temporalmente, por dificultades en la balanza de pagos o cuando el aumento imprevisto de importaciones cause o amenace causar un perjuicio grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores.

⁷⁶ LAVIÑA, Felix, *Organización del Comercio Internacional*, Ediciones Desalma. Buenos Aires, 1993. p. 90.

En ocasiones para poner en funcionamiento el mecanismo del Acuerdo, se presenta el problema del establecimiento de barreras arancelarias, tales como: 1) participación del Estado en el comercio por medio de subvenciones; 2) formalidades aduaneras y administrativas; 3) normas sanitarias, de seguridad, embalajes, etiquetas, marcas, etc.; 4) restricciones cuantitativas; 5) limitaciones de importación y exportación por el mecanismo de precios, depósitos previos y ajustes fiscales.

b. MODIFICACIONES AL ORIGINARIO GATT. INCORPORACIÓN DE LA PARTE IV (Art. XXXVI a XXXVIII).

Comercio y Desarrollo.

Los países en desarrollo presionaron a los países industrializados del GATT para que introdujeran la parte IV, referida al comercio y desarrollo, lo que se logró en 1965. La parte IV se desarrolló en tres preceptos, el XXXVIII, estableció la base filosófica y normativa entre las partes contratantes desarrolladas y las partes contratantes poco desarrolladas del GATT.

Las nuevas disposiciones adoptadas el 26 de noviembre de 1964 y que entraron en vigor el 27 de junio de 1966, incorporaron el concepto de países en vías de desarrollo, reconociendo las diferencias de los niveles de vida con respecto a los países desarrollados y el derecho de aquellos a obtener una parte del incremento del comercio; estableciéndose la no reciprocidad expresamente en el Art. XXXVI, numeral 8: “Las partes contratantes no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas” “Las partes contratantes poco desarrolladas pueden aplicar medidas especiales con objeto de fomentar su comercio y desarrollo...”. Para darle más operatividad a esta parte se creó el Comité de Comercio y Desarrollo; pero a pesar del avance que se logró con la introducción de estas nuevas disposiciones, los resultados logrados en la Ronda Kennedy y en la Ronda Tokio no correspondieron a esta filosofía.

A raíz de la Ronda Tokio se crearon dos nuevos subcomités. El subcomité de Medidas de Protección, encargado de examinar toda nueva medida de protección adoptada por los países desarrollados contra las importaciones procedentes de los países en desarrollo; y el subcomité de los Países Menos Adelantados, responsable de considerar los problemas comerciales de éstos.

El 28 de noviembre de 1979, las partes contratantes, adoptaron la **“Cláusula de habilitación”**, cuyo nombre oficial es “Trato diferenciado y más favorable reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”. Esta Cláusula de habilitación, no es un acuerdo internacional multilateral que asuma la forma de un tratado, sino una decisión del órgano parte contratante del Acuerdo General.

Enseguida transcribo parte del texto de la decisión en comento en cuanto interesa al tema:

Decisión del 28 de noviembre de 1979. (L/490 3)

Las partes contratantes deciden lo siguiente:

1. *No obstante las disposiciones del art. 1 del Acuerdo General, las partes contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a otras partes contratantes.*

2. *Las disposiciones del párrafo 1 se aplicarán:*

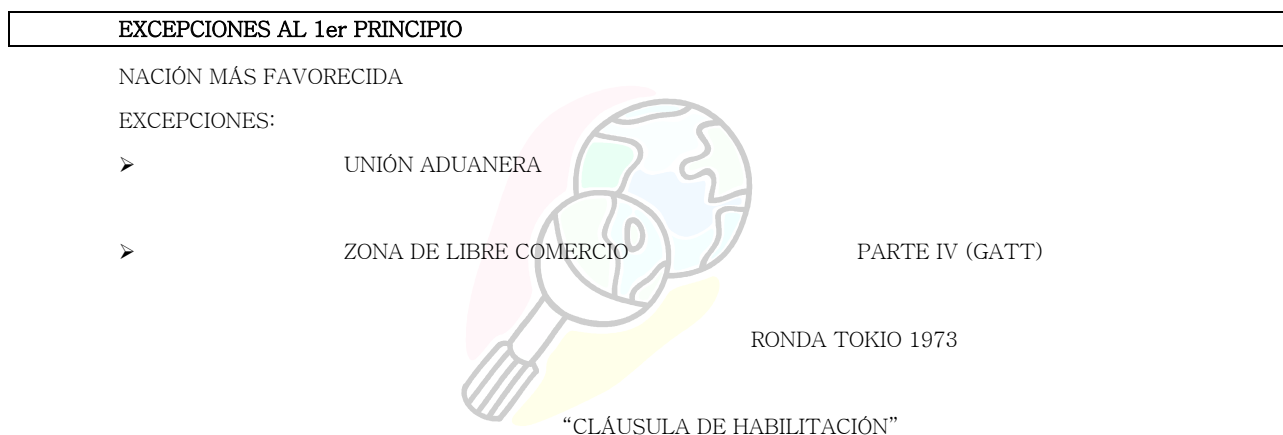
a) al trato arancelario preferencial concedido por partes contratantes desarrolladas a productos originarios de países en desarrollo de conformidad con el sistema Generalizado de Preferencias;

5. Los países desarrollados no esperan reciprocidad por los compromisos que adquieran en las negociaciones comerciales en cuanto a reducir o eliminar los derechos de aduanas y otros obstáculos al comercio de los países en desarrollo, es decir, que los países desarrollados no esperan que en el marco de negociaciones comerciales los países en desarrollo aporten contribuciones incompatibles con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio... ni estas últimas tendrán que hacer tales concesiones.

c. EXCEPCIONES.

Existen excepciones al Principio de un Comercio sin discriminación, en lo relativo a las uniones aduaneras y zonas de libre comercio; la parte IV del GATT y la llamada “Cláusula de Habilitación” que surgió en la Ronda de Tokio, de ésta última me referí en los párrafos precedentes.

El artículo XXIV del GATT acepta que los miembros que sean partes de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, no hagan extensivas las concesiones que se otorgan entre ellos a los otros miembros del GATT que no son parte del grupo de integración; siempre que tanto los aranceles como las disposiciones que afecten al comercio de los Estados miembros del grupo con los Estados ajenos a él, no sean más restrictivos que los aplicados antes de la creación del grupo.



LAS EXCEPCIONES PROPLAMENTE DICHAS.

La principal excepción a la norma general que prohíbe las restricciones cuantitativas, es cuando una parte contratante del Acuerdo, las establece para proteger el equilibrio de su balanza de pagos, considerada tanto en el artículo XII para un país desarrollado, como en el artículo XVIII para los países en desarrollo; éste último precepto también considera la posibilidad para las partes en desarrollo de establecer medidas restrictivas por razones de desarrollo económico.

Como resultado de la Declaración Ministerial de Tokio las partes contratantes establecieron

respecto a la aplicación de las medidas restrictivas de la importación, los parámetros a los cuales deberán supeditarse: “a) las partes observarán las disciplinas previstas por el Acuerdo y darán preferencia a la medida que perturbe menos el comercio; b) evitarse la aplicación simultánea de más de un tipo de medidas comerciales para estos efectos; c) siempre que sea posible publicarán el calendario con arreglo al cual procederán a la eliminación de dichas medidas.”⁷⁷

LAS EXENCIONES Y LA POSIBLE ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE URGENCIA (MEDIDAS DE SALVAGUARDA)

El artículo XXV del GATT denominada “Acción colectiva de las partes contratantes”, párrafo 5, establece las circunstancias excepcionales en las que las partes contratantes “podrán eximir a una parte contratante de las obligaciones impuestas por el presente Acuerdo...”. “La decisión deberá tomarse por mayoría compuesta de los dos tercios de los votos emitidos y de que esta mayoría represente más de la mitad de las partes contratantes...”.⁷⁸

El acuerdo prevé procedimientos de exención por los cuales un país podrá solicitar se le exima del cumplimiento de una obligación, cuando lo justifiquen circunstancias económicas o comerciales especiales, y asimismo se permite que un país adopte medidas urgentes por circunstancias perfectamente definidas en el art. XIX; Se trata de las medidas de salvaguardas.

Permite que “cuando un miembro del GATT importa un producto en cantidades mayores y en condiciones tales que cause o amenace causar un perjuicio grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores...la parte contratante tiene el derecho a suspender total o parcialmente la obligación contraída respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión.”

Este tipo de medidas de salvaguardas, están contempladas en casi todos los acuerdos multilaterales y regionales. En el Caso del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (S.G.P.C), si un participante tropieza con problemas económicos graves durante la aplicación del S.G.P.C., ese participante debe poder adoptar medidas de salvaguarda para evitar el perjuicio grave o la amenaza de un perjuicio grave a los productos nacionales de los productos iguales o similares que pueden ser consecuencia directa de un aumento considerable imprevisto de las importaciones que disfrutaban de preferencia en virtud del propio Sistema.⁷⁹

Esto se explica pues como resultado de algún trato especial preferente, puede acontecer que el bien que la recibe se incremente de manera brusca e inusitada, causando daño serio al producto doméstico. Para protegerse puede acudir ante su gobierno y solicitar la aplicación de la salvaguarda que como ya mencione esta permitida en el GATT y, desde luego en la OMC.

⁷⁷ Vid. MALPICA DE LA MADRID, Luis, *¿Qué es el GATT?*, Op. cit. pp.45-48.

⁷⁸ Vid. Acuerdos relativos al marco jurídico en que se desarrolla el comercio internacional, Acuerdo General sobre aranceles y comercio, Ginebra, 1979, pp. 12-13.

⁷⁹ LAVIÑA, Felix, *Organización del Comercio Internacional*, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1993, p. 128.

Los elementos que se deben comprobar son dos: el daño y la causalidad. Si el gobierno decide favorablemente a la petición, antes de aplicarla deberá informar a su homologado y negociar un “pago” por la medida, generalmente en beneficio de un producto similar.

La salvaguarda debería ser temporal y preferentemente arancelaria; pasada la circunstancia que generó la medida, generalmente se vuelve a imponer el mismo arancel que se había disminuido.

El TLCAN creó formulas muy originales, pues distingue entre las bilaterales, que se aplicarán durante el término de la transición del tratado, y las globales, que son generales y se encuentran plasmadas en su capítulo VIII.⁸⁰

ACUERDO MULTIFIBRAS Y OTRAS EXCEPCIONES.

El acuerdo relativo al comercio internacional de los textiles: ACUERDO MULTIFIBRAS (AMF), constituye otra excepción importante al principio que el arancel es la única protección a la industria nacional.

El AMF establece dos conjuntos de derechos y obligaciones equilibrados. Primero si bien los participantes pueden utilizar sus mecanismos de salvaguarda en determinadas circunstancias definidas, se les exige que adopten políticas apropiadas para fomentar el reajuste estructural. Segundo, el derecho del país importador a imponer restricciones se equilibra con la obligación de respetar las disposiciones relacionadas con los niveles básicos, los coeficientes de crecimiento y la flexibilidad de los contingentes. El objetivo según el propio acuerdo será conseguir la expansión del comercio, la reducción de los obstáculos...la liberalización progresiva del comercio mundial de productos textiles,..asegurar el desarrollo ordenado y equitativo de ese comercio...

Existe el principio general de que los acuerdos sobre concesiones arancelarias y no arancelarias, así como los Códigos de Conducta y los acuerdos multilaterales que surgieron de la Ronda de Tokio, se aplican por igual a los productos industriales como a los productos agropecuarios. En la Ronda Tokio, la excepción a este principio se configuró para los productos agropecuarios; suscribiendo acuerdos multilaterales relacionados con la carne de bovino y los productos lácteos, que entraron en vigor en 1980.

d. RESTRICCIONES CUANTITATIVAS A LA IMPORTACIÓN.

El Acuerdo estableció la prohibición general de las restricciones cuantitativas a la importación. No obstante, muchos países no han acatado esta prohibición, especialmente en el comercio de los productos agrícolas, textiles, acero y otros productos de interés para los países en desarrollo.

e. FORO DE DISCUSIÓN Y NEGOCIACIÓN EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR. RONDAS DE NEGOCIACIONES: TOKIO, URUGUAY –PUNTA DEL ESTE- SEPTIEMBRE DE 1986.

⁸⁰ CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, *Las Relaciones Multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*, Universidad Iberoamericana-UNAM, México, 2003, p. 73.

El objetivo principal del Acuerdo General fue el de obtener la reducción de los aranceles aduaneros y demás barreras comerciales, por medio de un mecanismo llamado “rondas” de negociaciones comerciales multilaterales GATT. Se han celebrado las siguientes rondas: Ginebra en 1947; Annecy (Francia) en 1949; Torquay, Inglaterra en 1951; Ginebra en 1956; Ginebra, “Ronda Dillon”, en 1960/61; Ginebra, “Ronda Kennedy” en 1964/67; Ginebra, “Ronda de Tokio” en 1973/79; la de Punta del Este, Uruguay, “Ronda Uruguay” de septiembre de 1986; Singapur del 9 al 13 de Diciembre de 1996; Ginebra del 18 al 20 de Mayo de 1998; Seattle 30 de noviembre de 1999 y la de México- Cancún del 10 al 14 de Septiembre de 2003.

Con dos grandes propósitos la OMC ha proclamado en distintas Declaraciones Ministeriales, respecto a los países en desarrollo: a) conseguir la expansión y la liberalización cada vez mayor del comercio mundial y la elevación del nivel de vida y el bienestar de la humanidad, y b) asegurar beneficios adicionales para el comercio internacionales de los países en desarrollo. Claro no quiere decir que en la práctica se hayan logrado dichos propósitos.

Sus objetivos fueron: a) negociación arancelaria; b) reducir o eliminar las medidas no arancelarias;...d) examen de la adecuación del sistema multilateral de salvaguardas; e) tener en cuenta las características especiales y la problemática del sector agropecuario etc.

Los resultados, pueden examinarse desde el punto de vista arancelario y no arancelario. Resultados arancelarios: muchos más países participantes decidieron reducir paulatinamente los aranceles de miles de productos agrícolas e industriales, a lo largo de periodos determinados.”Como la formula de reducción arancelaria, concluye el GATT, implica que las mayores reducciones suelen corresponder a los derechos más elevados, se producirá una “harmonización “o aproximación de los aranceles de los diferentes países”.

De los resultados no arancelarios, se pueden concretar en: cuatro acuerdos relativos al marco jurídico en que se desarrolla el comercio internacional; seis Códigos de Conducta; tres acuerdos sectoriales sobre productos lácteos, carne de bovino y aeronaves civiles, y el otorgamiento de concesiones a los productos tropicales de los países en desarrollo; así como los protocolos complementarios del Acuerdo General.⁸¹ Además del establecimiento del trato diferenciado aplicado a los países en desarrollo.

Se previó el *statu quo* y el desmantelamiento de las medidas de restricción o de distorsión del comercio, es decir, el compromiso de no elevar los niveles actuales de protección y eliminar progresivamente las medidas que no respetan las disciplinas del GATT hoy OMC.

Se planteó sobre la mesa de negociaciones el comercio de servicios. Tales negociaciones no se encuadrarían en el marco jurídico del Acuerdo General, aunque en ellas se seguirían los principios y procedimientos del GATT, para las cuales se previó un lapso de cuatro años (1986-1990).

También se contemplaron las llamadas *Salvaguardas*; el acuerdo respecto a éstas se basaría en los principios fundamentales del Acuerdo y contendría entre otros elementos los siguientes: “Transparencia, cobertura, criterios objetivos de actuación incluido el concepto de perjuicio grave o amenaza de perjuicio grave, naturaleza temporal, notificaciones, consultas, vigilancia multilateral y solución de diferencias...”

⁸¹. MALPICA DE LA MADRID, Luis, *¿Qué es el GATT?*, Op. cit. p.92, 93, 96, 97.

Con lo que respecta a la Subvenciones y medidas compensatorias; se basarían en un examen del artículo VI y XVI así como del Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias resultantes de las NCM (Negociaciones Comerciales Multilaterales).

Dentro de los problemas comentados, resaltaron el nivel de la deuda externa de los países en desarrollo, que incidía negativamente en la recuperación y crecimiento futuro de éstos países; la preocupación por el importante incremento de los acuerdos de reparto de mercados y ordenación del comercio; así como el descenso de los precios de los productos básicos y la caída de los precios de los productos agropecuarios.

Resultas de gran importancia el examen al que se sometió la aplicación de la “Cláusula de Habilitación” que constituye en el GATT el fundamento jurídico del Sistema Generalizado de Preferencias de los países desarrollados a favor de los países en desarrollo; el cual observa la necesidad de ampliar el número de productos comprendidos, la concesión de mejores márgenes de preferencia, la supresión o liberalización de los contingentes y los límites máximos y la simplificación de los procedimientos administrativos, etc.

e.1. LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO, SU INGRESO Y LOS CAMBIOS LEGISLATIVOS.

Dentro del extenso camino que a implicado el colosal esfuerzo del multilateralismo y su institucionalización, México manifestó su presencia en el marco de las negociaciones de la Carta de la Habana, representado por el licenciado Ramón Beteta y don Carlos Novoa; sin embargo como ya se ha dicho en el presente trabajo; no se concreto el objetivo de dicha Carta, a lo que cabe agregar que la posición del gobierno de México fue la no-ratificación de la misma, de acuerdo con el discurso pronunciado por el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público Ramón Beteta, el 26 de noviembre de 1947, reforzado tal discurso con la obra del licenciado Jesús Reyes Heróles denominada La Carta de la Habana.⁸²

Paralelamente a la elaboración de la Carta de la Habana, los Gobiernos participantes en el Comité Preparatorio se reunieron el 10 de abril de 1947 en Ginebra, Suiza, en donde efectuaron negociaciones multilaterales encaminadas a la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y otras barreras al comercio, y a la eliminación de las preferencias sobre una base recíproca y mutuamente ventajosa, lo que dio origen al GATT. Para 1968 se creó dentro de éste organismo, el Comité de Negociaciones Comerciales entre los Países en Desarrollo. Se consideró de suma importancia que en las negociaciones participaran otros países en desarrollo, aún cuando no fueran miembros del GATT. En estas negociaciones participó México, el resultado de dichas reuniones fue que 17 países firmaron el Protocolo relativo a las Negociaciones Comerciales entre Países en Desarrollo.

Para 1960, como consecuencia de las innovaciones tecnológicas ocurridas en el campo textil, dada la amplia utilización de las fibras sintéticas, poliéster y acrílico, trajo como consecuencia que los exportadores de éstos productos se encontraran en una situación más favorable que los exportadores de artículos de algodón. Así surge la necesidad de imponer restricciones a las importaciones de los productos que no fueran de algodón. Esta problemática fue planteada ante el foro del GATT, quien

⁸² Vid. *El mercado de valores*, año 7, N° 48, del 1° de diciembre de 1947, pp. 2-3; Jesús Reyes Heróles, *La Carta de la Habana (comentarios y digresiones)* México, E.D.I.A.P.S.A., 1948, p. 194. y MALPICA DE LA MADRID, *Luis, ¿Qué es el GATT?*, Op. cit. pp.15-22.

constituyó un Grupo de Trabajo que concluyó su labor en 1973, con el Acuerdo relativo al comercio internacional de textiles, que se conoce como AMF I (Acuerdo Multifibras), cuyo número de participantes fue 42, del cual México fue desde el inicio miembro.

En 1979-1980 se convocó a una consulta nacional, acerca del ingreso de México al GATT, ésta resultaría polémica ya de si y difícil de llevar, debido a lo técnico del tema y al número de reducido de personas con conocimiento cabal del mismo. Distinguidos periodistas, economistas, empresarios y funcionarios nacionales e internacionales, se pronunciaron a favor de la entrada de nuestro país al GATT.

Algunos de los argumentos que se invocaron fueron que el exceso de proteccionismo y el proceso de sustitución de importaciones agotó sus posibilidades dentro del mercado interno; lo cual hacía necesario reorientar la producción hacia el exterior. Aprovechar la apertura de los nuevos mercados en razón de que el 80% de su comercio exterior lo realiza con países miembros del GATT; las ventajas arancelarias se consolidarían por la cláusula de la nación más favorecida; además el petróleo no estaría en juego, pues la idea de entrar al GATT era anterior al descubrimiento de las grandes reservas petroleras; adicionalmente se encontraba contemplado el trato desigual después de 1975 a países en desarrollo; y también se esperaba que la inversión extranjera incrementara por la reducción arancelaria.

En contrapartida otros tantos organismos y personajes distinguidos se pronunciaron contra la entrada de México al GATT, el Colegio Nacional de Economistas se opuso rotundamente; algunos de los argumentos fueron: que la liberalización comercial favorece a las empresas transnacionales; que la industria nacional no estaba preparada para participar en el mercado mundial; que la política arancelaria no es estímulo suficiente para incrementar la eficiencia ni la competitividad, ni las exportaciones; debido al petróleo se ocasionaría una disminución paulatina de salvaguardas; con el ingreso al GATT México se supeditaría a las decisiones de aquel, al igual que lo ha estado a las del Fondo Monetario Internacional, además que el trato igual a desiguales perpetuaría la vigencia del intercambio desigual.

México fijó su posición durante la Ronda Ministerial celebrada en Tokio, a través del discurso del licenciado José López Portillo, entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público. Parafraseando a dicho personaje se dijo: “Por la importancia de la nueva Ronda que se había decidido celebrar dentro del marco del GATT, expresamos la urgencia de que los países en desarrollo no quedaran, una vez más, al margen de los beneficios de las negociaciones. Propusimos el establecimiento de los mecanismos que garantizaran una participación efectiva de todos los países en dichas negociaciones, fueran o no miembros del Acuerdo...insistimos en la consolidación y ampliación del SGP, mediante la eliminación de barreras no arancelarias que restringen marcadamente sus beneficios...respecto al mecanismo de salvaguardas, este proceso es aún más necesario en el campo de los productos agropecuarios, sector trascendental para el comercio del tercer mundo...los resultados de anteriores negociaciones, de las que el mundo en desarrollo prácticamente no derivó ventajas, nos obliga a insistir en las necesidad de establecer bases claras que nos permitan participar de manera efectiva, plena y continua durante todo el proceso de negociación...México participará formalmente con la firme convicción de que la voluntad política de los países desarrollados los llevará a asumir plena responsabilidad histórica. Aquí cabría preguntar ¿el propio articulante asumió plena responsabilidad histórica?

El GATT tradicional de Ginebra de 1948, con las modificaciones tenidas hasta antes de la Ronda de Tokio, fue al que México solicitó su adhesión en 1979; un GATT cuya Parte II, se aplica en

función de la legislación nacional. Así se reconoció en el Proyecto de Protocolo que México negoció, en igual forma en el Protocolo de adhesión de 1986: “la Parte II del Acuerdo General en toda la medida que sea compatible con su legislación vigente en la fecha del presente Protocolo”.

Sin embargo previo a este último Protocolo, la decisión por el ya entonces presidente de la República José López Portillo fue aplazar la entrada de México al GATT. La consecuencia fue que el Senado no conoció oficialmente el proyecto de Protocolo de adhesión de México al GATT y no se pudo pronunciar al respecto.

La decisión presidencial de 1980 se puede resumir con las siguientes razones:

- Asunto controvertido.
- No era el momento oportuno.
- Conflicto con el GATT y el plan energético mundial.
- Naturaleza de los Códigos de Conducta, Ronda de Tokio.
- Liberalización del comercio no implica un orden económico mundial más justo.
- Mejores negociaciones bilaterales que multilaterales.
- No se entro -dijo el presidente-, más por la filosofía del instrumento y la oportunidad de nuestro desenvolvimiento económico, que por la negociación.⁸³

Situándonos en 1985 – 86, con vistas a una nueva negociación y elaboración del Protocolo para adherirnos al GATT, encontramos tres elementos determinantes adicionales a los existentes en 1979: 1) un modelo exportador, 2) una liberalización de la economía nacional, 3) una consulta popular organizada por el Senado de la República sobre la conveniencia o no del ingreso de nuestro país al GATT; estos tres elementos vistos, claro, desde su particular dimensión, pues no se puede afirmar que dichos elementos hayan sido cabalmente cumplidos.

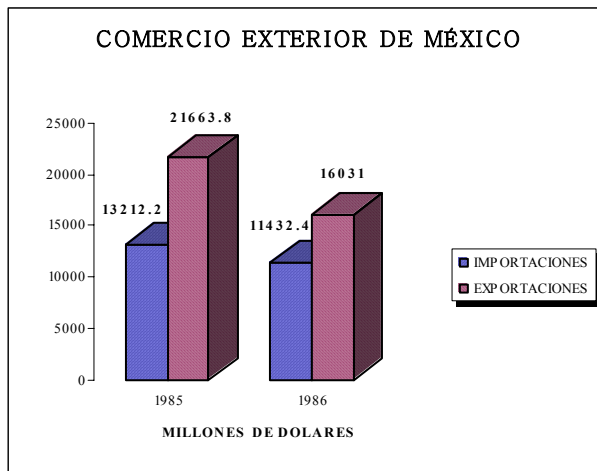
Miguel de la Madrid al iniciar su administración enfrentó una de las tantas graves crisis económica, financiera y moral que nuestro país ha experimentado.

Su modelo de desarrollo se basó en un tipo de cambio realista; en un ajuste de las tasas de interés; en una rígida racionalización de las importaciones, se sustituyó, transitoriamente el arancel por el permiso previo; lo anterior ante la imposibilidad de contar con el ahorro externo, vía deuda externa, por el alto índice de endeudamiento y la obligación de pagar el servicio de la misma, condición *sine qua non*, para contar con más recursos y volver a reestablecer el flujo financiero. Se argumentó que el único medio por el cual se podía avanzar, debía ser un modelo de desarrollo “hacia fuera y no hacia adentro”, como durante décadas lo fue, a través de la sustitución de importaciones a ultranza. Dentro de este modelo se sitúa el *Entendimiento* entre México y Estado Unidos en 1985, que más adelante analizaremos con respecto a las implicaciones jurídicas de este tipo de instrumentos.

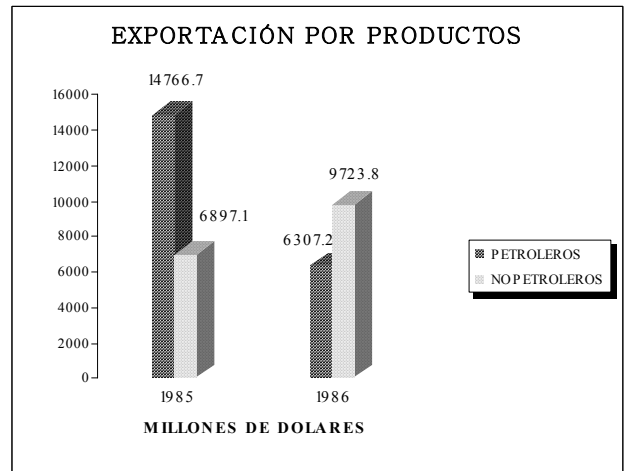
⁸³ MALPICA DE LA MADRID, Luis, *¿Qué es el GATT?*, Op. cit. p291-293

Enseguida se aprecia de manera gráfica el monto de las exportaciones y la composición de las mismas.

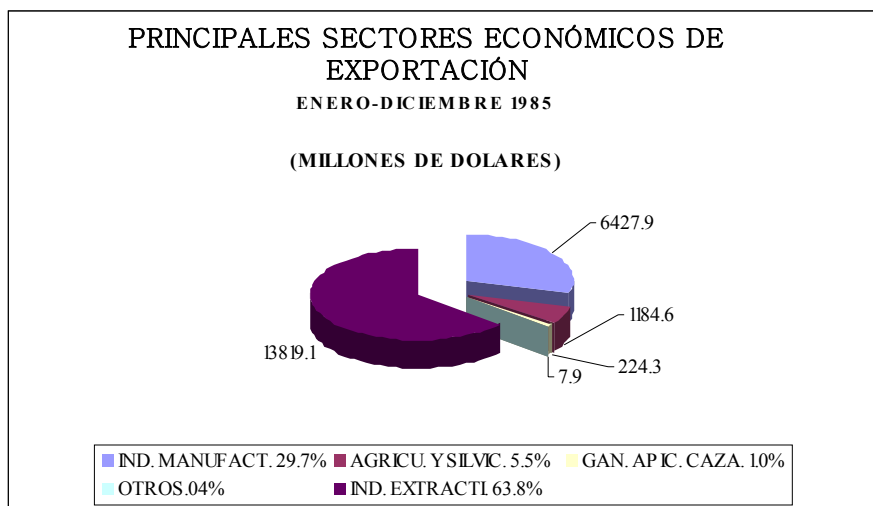
Gráfica 8



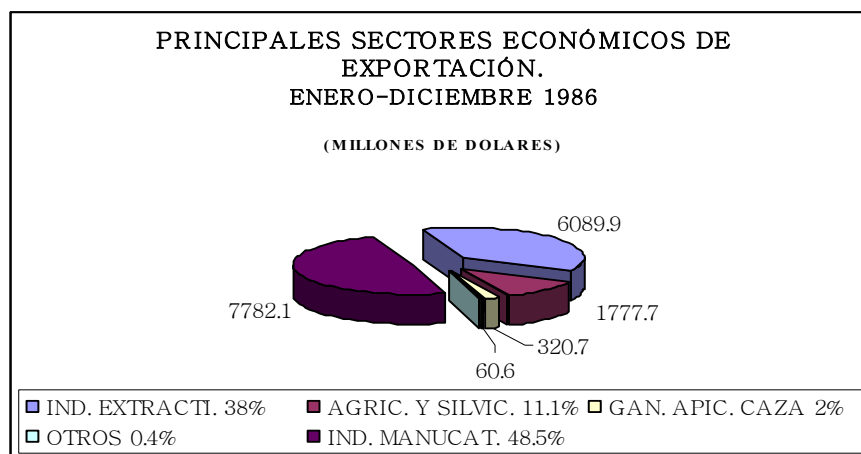
Gráfica 9



Gráfica 10



Gráfica 11



Otro elemento nuevo fue el acuerdo que exime del requisito previo, por parte de la SECOFI, a la importación de todas las mercancías comprendidas en la Tarifa del Impuesto General de Importación, con las excepciones que en el mismo se indicaban.

Con respecto al Protocolo, el Senado dijo, “ se circunscribirá plenamente a lo que establece la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos y todas las demás leyes que salvaguardan la vigencia y el ejercicio de la soberanía nacional y la rectoría del Estado, así como el Plan Nacional de Desarrollo...el respeto total para decidir la política petrolera y las políticas de explotación de los demás recursos naturales de la nación...[además] que se le reconozca a México como país en desarrollo con el fin de que reciba el tratamiento que establece la parte IV del Acuerdo General...La estructura arancelaria y los plazos para la reducción de los niveles arancelarios que se negocien, [tomarán] en

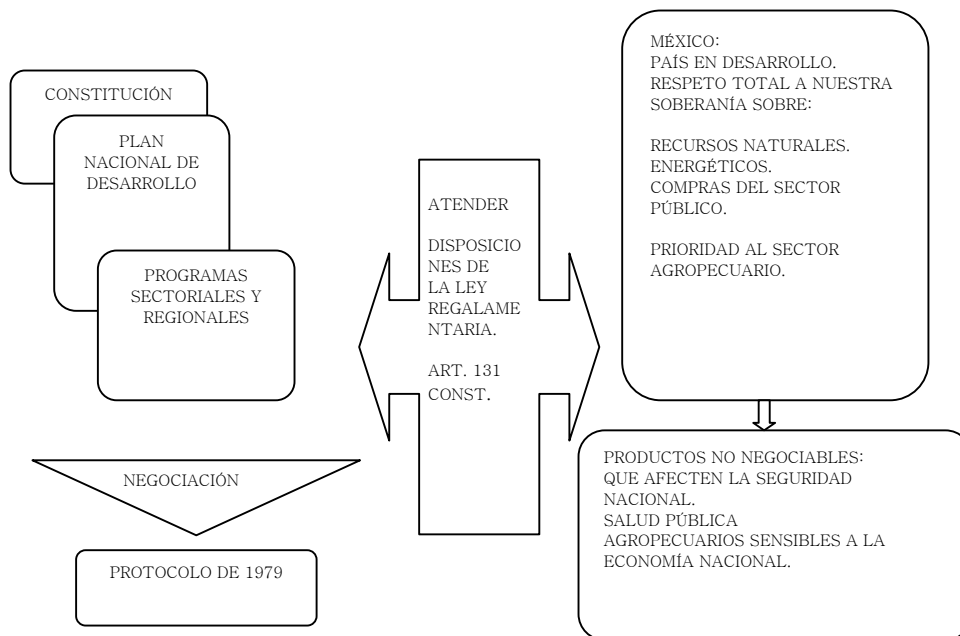
cuenta la necesidad de la protección que aún demandan los productos de las diferentes ramas de la planta productiva industrial y de la agricultura...[en cuanto al sector público] se indico que preferentemente las compras se canalicen a favor del mercado interno....[así el Senado expresó] que tomando en cuenta las doce recomendaciones... no existe a su juicio inconveniente alguno de orden económico, político, jurídico o social para que el gobierno de la Republica, inicie en el momento que considere oportuno, negociaciones con las PARTES CONTRATANTES del GATT”.

Vía el secretario de la SECOFI, Héctor Hernández Cervantes el presidente encomendó la conducción de las negociaciones de la adhesión de México al GATT con los siguientes parámetros de conducción, los cuales fueron publicados en el D.O. el 25 de noviembre de 1985.

SECOFI:

- Problema estructural de la economía mexicana.
- Cambio estructural en la economía.
- Instrucciones del presidente de la república.

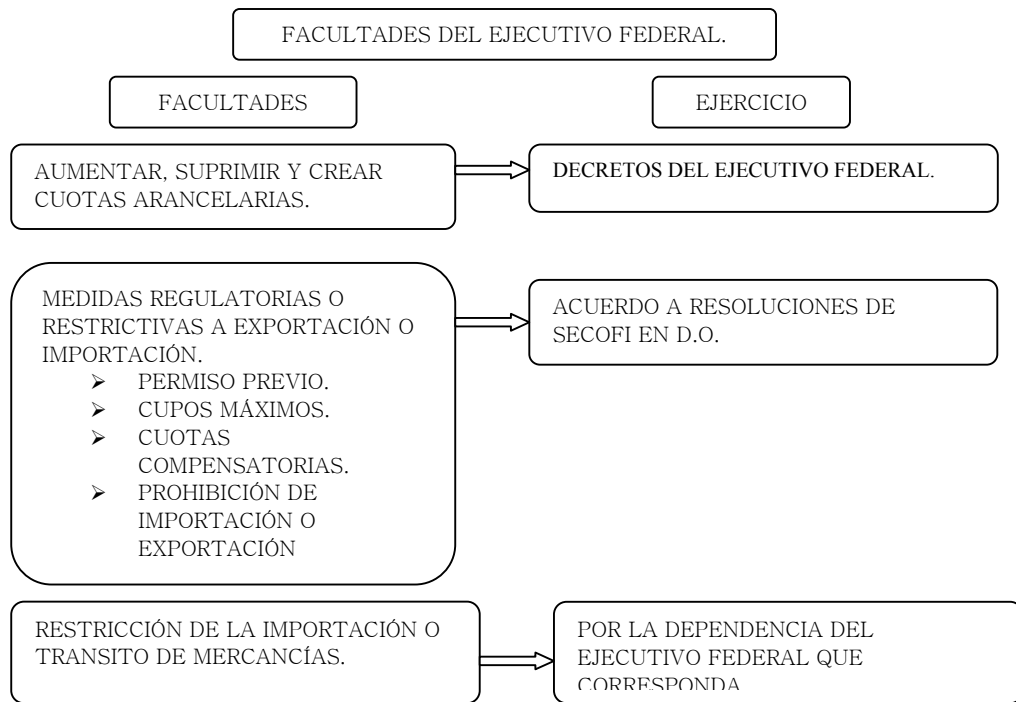
PROTOCOLO DE ADHESIÓN 1986. ⁸⁴



Dentro de las negociaciones del protocolo de adhesión se debía tomar en cuenta las facultades de Ejecutivo Federal en los términos del artículo 131 Constitucional, así como también la ley

⁸⁴ MALPICA DE LA MADRID, Luis, *¿Qué es el GATT?*, Op. cit. p.374.

reglamentaria del artículo en mención, que se publicaría el 13 de enero de 1986, lo que se resume en los siguientes cuadros.



México hizo notar a los miembros del Grupo de Trabajo, que un protocolo usual era el punto de partida habitual; pero debido a las condiciones especiales por las que atravesaba nuestro país, esperaba que la adhesión al GATT se hiciera a través de un protocolo normal ampliado “*ad hoc*”; es decir, especialmente configurado para el caso concreto de México. Ante la insistencia de algunos miembros del Grupo de Trabajo en favor de un protocolo normal, México coincidió en que el país sería acreedor al trato especial y más favorable para los países en desarrollo aun cuando no se hiciera una referencia especial en el Protocolo de Adhesión.

El Protocolo de fecha 17 de julio de 1986 consta de un Preámbulo, 3 partes y 14 artículos o párrafos de los cuales 11 forman parte de lo que se conoce como “Protocolo Estándar”, y 3 párrafos adicionales que son los que cubren los intereses de México acorde con las instrucciones del Presidente.

Ahora bien hablando de la entrada en vigor del Protocolo, el Maestro Malpica De la Madrid realiza un análisis en lo tocante al momento en que realmente México forma Parte Contratante del GATT. De acuerdo con el párrafo 9 del Protocolo dice: “El presente...entrará en vigor a los 30 días de haberlo firmado México”. Firmado *ad referendum* por el secretario de la SECOFI, en Ginebra, Suiza, el 25 de julio de 1986, el funcionario recibió copia certificada de los documentos de la adhesión, que serían remitidos al H. Senado de la República, para la intervención legislativa correspondiente por mandato constitucional.

Habida cuenta de la fecha de la firma, “la adhesión tendría efecto dentro de los siguientes 30 días, el 24 de agosto, fecha en que México pasaría a ser la nonagésima segunda parte contratante del GATT”. Lo que entre otras cosas, le dio a México el derecho de participar como parte Contratante en la octava Ronda de negociaciones, celebrada en septiembre de 1986 en Punta del Este,

Uruguay. Es en este cómputo cuando surge cierta duda ante el aspecto constitucional.

La firma *ad referendum* estatuye el inciso b del párrafo II del artículo 12 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, “por un representante equivaldrá a la firma definitiva del Tratado si su Estado la confirma”. La firma *ad referendum* se efectúa de modo provisional y esta sujeta a confirmación. Una vez confirmada, equivale a la firma definitiva y tendrá los efectos de ésta.⁸⁵ En el caso de México la confirmación la hace el Presidente. En este sentido pudiera pensarse que fuimos miembros del GATT sin la aprobación del Senado, pues el Protocolo fue aprobado por éste, el 15 de septiembre de 1986 (D.O. 29 de octubre de 1986); lo que nos lleva a otro cuestionamiento, ¿La falta de publicación de un tratado da origen a su nulidad relativa o absoluta o a su inexistencia?⁸⁶

Como resultado de la Ronda de Tokio se suscribieron seis Códigos de conducta que son verdaderos tratados internacionales.⁸⁷ El Gobierno de México se comprometió a ser parte de los cinco primeros códigos, seis meses después de la entrada de nuestro país al GATT. El titular de la SECOFI con plenos poderes del Ejecutivo de la Unión aceptó *ad referendum*, que México fuera parte de cuatro de los seis Códigos de Conducta.

El gobierno decidió darle a los Códigos de Conducta el tratamiento de tratados internacionales y no de acuerdos en forma simplificada. De esta manera cumple con la obligación constitucional de que el Senado de la República dé su aprobación a dichos Códigos de Conducta para que posteriormente el presidente de la República los pueda ratificar.

Con respecto a los acuerdos en forma simplificada en el derecho constitucional mexicano; debemos plantearlos si efectivamente los consagra, ya en disposición constitucional, o en precedente o jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si la respuesta es negativa surge la duda ¿Fue el Entendimiento con los Estados Unidos sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios inconstitucional por no haber cumplido con el artículo 133 de nuestra Constitución?

En el caso del *Entendimiento* entre México y los Estados Unidos y la adhesión a los Códigos, sin tener la aprobación previa del Senado, se plantea si hubo una violación a la Constitución y la consecuencia de la misma.

Especialmente tomando en cuenta que en la práctica se aceptan y utilizan los acuerdos en forma simplificada, debe observarse que en el caso de México y según los artículos constitucionales invocados, el ejecutivo tiene el deber de someter a la aprobación del Senado todos los tratados, no importa su denominación, para que en el caso de que estos sean aprobados el ejecutivo los ratifique. De no ser así los tratados están viciados de una aparente inconstitucionalidad. Tal es el caso, entre otros del Acuerdo Multifibras (VI), del Acuerdo Multilateral de Apoyo Recíproco para Hacer Frente a Deficiencias Transitorias de Liquidez (suscrito por el Banco de México); del Acuerdo de Pagos y Créditos Recíprocos entre los Bancos Centrales de los Países Miembros del ALALC, modificado por el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de 1982, etc.

⁸⁵ Después la Comisión de Derecho Internacional comentó: “A diferencia de la ratificación, la confirmación de una firma *ad referendum* no es una confirmación del tratado sino simplemente de la firma, por lo que en principio hace que el Estado sea signatario a partir de la fecha de la firma original”.

⁸⁶ MALPICA DE LA MADRID, Luis, *¿Qué es el GATT?*, Op. cit. pp. 397-399.

⁸⁷ Estos Códigos son: el Código de Valoración en Aduana, el Código sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios, el Código Antidumping Revisado, el Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, el Código sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación y el Código sobre compras del Sector Público.

La convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados manifiesta en su artículo 46: “Disposiciones de derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados, no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

La Comisión de Derecho Internacional, hizo notar que había que hacer una distinción en el derecho interno entre: a) las disposiciones que señalan límites constitucionales a las facultades de un gobierno para concertar tratados y b) las que simplemente coartan las facultades de ese gobierno para hacer que un tratado entre a formar parte del derecho interno del Estado sin que el poder legislativo apruebe de alguna forma el tratado. La Comisión se pronunció en el sentido de que las primeras restringen la facultad efectiva del poder ejecutivo para celebrara tratados, en tanto que las segundas simplemente restringen la facultad para aplicar un tratado celebrado. La duda es: En que medida las limitaciones constitucionales influyen en la validez del consentimiento en obligarse por un tratado expresado por un representante del Estado, facultado para expresar ese consentimiento.

En el seno de la Comisión del derecho internacional se examinan varias opiniones de juristas que se pronuncian por diferentes criterios ⁸⁸:

a) Primacía absoluta del derecho constitucional. Las limitaciones constitucionales del Estado forman parte del derecho internacional; por lo tanto todo tratado celebrado en violación de estas disposiciones anula o hace anulable la convención, ya que el representante estatal era totalmente incompetente para comprometer a su país. De aceptar esta posición, se provocaría una inseguridad respecto a las facultades de los representantes del Estado.

b) Primacía relativa del derecho constitucional. Es la misma tesis que la anterior atemperada y restringida a que los tratados sigan vigentes y a que las violaciones constitucionales sean “patentes”.

c) Primacía del derecho internacional. Esta opinión expresa que es facultad exclusiva del derecho interno el determinar las autoridades que obligan al Estado. “el incumplimiento de los requisitos internos puede entrañar la invalidez del tratado como legislación interna y hacer que al representante se le apliquen las disposiciones del derecho interno como consecuencia de sus actos, pero no menoscaba la validez del tratado en derecho internacional siempre que el representante haya actuado dentro de sus facultades con arreglo al derecho internacional.

La Comisión expuso: “que las decisiones de los tribunales internacionales y la práctica de los Estados, si bien no son concluyentes parecen apoyar una solución basada en la tesis del tercer grupo”.

Según el Derecho Constitucional Mexicano, ha consagrado como una atribución exclusiva del ejecutivo de la Unión conducir las negociaciones diplomáticas y una facultad compartida con el Senado, en la celebración de tratados. Esto obedece claramente a que el Senado de la República, en nuestro sistema federal, representa a los estados federados; por lo que aprueba los tratados en el sentido de que éstos recaerán para todo y cada uno de aquellos, y quienes se ven comprometidos al cumplimiento de

⁸⁸ MALPICA DE LA MADRID, Luis, *¿Qué es el GATT?*, Op. cit. p.p. 141-148.

los tratados celebrados por el Ejecutivo Federal. Esta responsabilidad compartida entre el Ejecutivo de la Unión y el Senado está consagrada en el artículo 133 constitucional.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, se le dio al Senado la facultad de aprobar los tratados; fracción I artículo 76. Para efecto de nuestro estudio sólo nos interesa precisamente dicha fracción del citado artículo, en cuanto consigna dos al parecer diversas facultades exclusivas del Senado. Consiste la primera en “Analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso...”; la segunda, es reiteración con secundarias modificaciones de forma “...además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la Unión”.⁸⁹ (Constitucionalmente es responsabilidad del Presidente de la República la conducción de la Política Exterior del país; esto se resalta en la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano que expresa: “El Servicio Exterior Mexicano es el órgano permanente del Estado específicamente encargado de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal...” “El Servicio Exterior Mexicano depende del Ejecutivo Federal, quien lo dirige y administra por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores...”)

Reduzcámonos de este modo, al estudio de la que sí es facultad decisoria del Senado, es decir, la de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República. La Constitución hace intervenir en las relaciones internacionales en modo y medida diversos, al Presidente, al Congreso de la Unión y al Senado. El presidente representa a México en sus relaciones con los demás países y con este título acredita y recibe enviados diplomáticos, se comunica con los gobiernos extranjeros y es el único poder que en materia internacional es informado oficialmente. La jerarquía suprema de las fuerzas armadas y el liderazgo político, apoyan y autorizan su acción internacional.

Así llegamos a la función de aprobar los tratados celebrados por el Presidente, que la Constitución otorga al Senado. En nuestro derecho constitucional el Presidente de la República no puede llevar a cabo la ratificación del tratado, sin la aprobación del Senado. Las negociaciones entre los plenipotenciarios como representantes de los jefes de Estado, culminan con la conclusión del tratado, el cual no obliga por ese sólo hecho, pues a diferencia del mandato civil los plenos poderes reservan siempre para el representado la facultad de ratificar o no el tratado concluido.⁹⁰

El acto propiamente interno, como es la aprobación del Senado, es acto intermedio entre otros dos que pertenecen al derecho internacional, a saber: la conclusión del tratado por lo plenipotenciarios y su ratificación por el Presidente.

El Senado puede desaprobado un tratado concluido por el Presidente, o introducir en él enmiendas o reservas. En el primer caso el Presidente no puede constitucionalmente ratificar el tratado y si lo hiciere, aparte de su responsabilidad constitucional crearía una doble situación jurídica: la de la invalidez del tratado en el orden interno conforme al artículo 133 y la de su existencia en el orden internacional mientras subsista la voluntad del otro Estado signatario, pues debe entenderse que internacionalmente el Senado no es parte en la celebración de los tratados, la que se consuma por la voluntad bilateral de los Estados signatarios expresada mediante la ratificación de los Jefes de Estado.

⁸⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 32 ed. Ed, Porrúa, México 1998, p.p. 417.

⁹⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit. p.p. 414 – 419.

En cuanto a las enmiendas o reservas, carecen de eficacia mientras no sean aceptadas por el Estado co-contratante; según su importancia se traducen en el repudio total o parcial del tratado.⁹¹

La aprobación del Senado autoriza al Presidente a llevar a cabo la ratificación, pero no lo obliga a hacerlo, a diferencia de la desaprobación que lo pone en el trance de no ratificar el tratado. Nuestra Constitución no concede intervención al Senado en la abrogación o en la denuncia de los tratados. La facultad, por tanto, pertenece exclusivamente al presidente, como incluida en la atribución general de dirigir las negociaciones diplomáticas.

e.1.1. JERARQUÍA DE LEYES ENTRE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

La relación de igualdad o superioridad entre la Constitución (derecho interno) y el tratado (derecho internacional) tiene su explicación dentro de la doctrina internacional y la doctrina y práctica constitucional interna de cada Estado.

Dentro del derecho internacional por lo menos hay dos explicaciones sostenidas por la teoría dualista y la de la teoría monista.⁹²

La teoría dualista sostiene que el orden jurídico interno y el internacional son dos sistemas diferentes e independientes uno del otro; por lo que no puede existir norma obligatoria emanada del otro; de igual manera no puede haber conflicto posible entre los dos órdenes jurídicos, únicamente existen reenvíos de uno al otro. En este sentido para que una norma jurídica internacional sea válida en el derecho interno debe ser previamente transformada en derecho interno y su validez será como tal. Por tanto, puede ser mantenida, modificada o abrogada por una ley interna posterior; pero en este último caso, el Estado puede ser responsable internacionalmente. Acorde con esta teoría el tratado sólo es jurídicamente válido en el momento en que es publicado en el Diario Oficial, momento en que sufre la transformación a derecho interno.

La teoría monista proclama la existencia de un solo orden jurídico; donde el derecho interno e internacional forman parte del mismo sistema. Este sistema está fundado en el principio de subordinación de las normas jurídicas según su importancia. De esta teoría existen dos variantes, una da primacía al orden jurídico interno sobre el internacional (monismo con primacía del derecho interno) y otra al orden internacional sobre el interno (monismo con primacía del derecho internacional).

El monismo con primacía del derecho interno, manifiesta que el derecho internacional deriva del derecho interno porque proviene de la Constitución del Estado, ésta determina las autoridades competentes para concluir a nombre del Estado los tratados internacionales. Esta tesis está contradicha por el derecho internacional positivo, es decir, si el fundamento del derecho internacional es la constitución, su validez deberá quedar subordinada a la de la Constitución; todo cambio en la última deberá entrañar la caducidad de los tratados. Sin embargo dice el profesor Rousseau, cuando hay

⁹¹ Ibidem, p. 420.

⁹² Vid. Charles Rousseau, *Principes Généraux du Droit International Public*, Paris, Editions A. Pedone, 1944, Tome I. Introduction. Sources, pp. 54-68; y *Droit International Public*, Paris, Edition Sirey, 1970, Tome I. Introduction et Sources, pp. 37-48.

modificaciones constitucionales, persisten las obligaciones convencionales por virtud del principio de la continuidad o identidad del Estado.

El monismo con primacía del derecho internacional, enfatiza que el derecho interno es el que deriva del derecho internacional; este último es un orden jerárquicamente superior al cual esta subordinado el orden jurídico interno. Este razonamiento desconoce ciertas actitudes formales del derecho positivo, como la teoría de la abrogación automática de las normas jurídicas inferiores contrarias; la aplicación en derecho interno del principio del acto contrario, es decir que un acto jurídico reglamentario, legislativo o judicial, no puede ser modificado o revisado más que siguiendo un procedimiento análogo al de su establecimiento pero en sentido contrario.

El principio de la supremacía en el constitucionalismo mexicano se consagra en el artículo 133 de la Constitución de 1917 que corresponde al artículo 126 de nuestra Ley fundamental de 1857, siendo el texto de dicho precepto el siguiente:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”

La primera parte del propio artículo otorga el carácter de supremacía no sólo a la Constitución, sino también a las leyes dadas por el Congreso Federal que emanan de ella ⁹³ y a los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado. La supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto dichas leyes como los mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que *no sean contrarios a la Constitución*.⁹⁴

La hegemonía de la Constitución, es decir, del derecho fundamental interno mexicano, sobre los convenios y tratados en que se manifiesta el Derecho Internacional Público, se corrobora por lo que establece el artículo 15 de nuestra Ley Suprema, en el sentido de que no son autorizables, o sea, concertables, tales convenios o tratados si en éstos se alteran las garantías o los derechos establecidos constitucionalmente para el hombre y el ciudadano. En Conclusión, reservándose el principio de supremacía a la Constitución Federal, frente al régimen que instituye no tiene validez formal ni aplicabilidad las convenciones internacionales que la contravengan.⁹⁵

⁹³ Así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia en la ejecutoria Vera José Antonio, Semanario Judicial de la Federación, Quinta época. Amparo de Revisión. 7798/47 Tomo. XCVI, p. 1639. Los estudiosos de nuestra constitución sostienen, invariablemente, que la misma ley suprema no fija la materia sobre la cual deben versar los tratados y convenciones que celebre el gobierno de la República; pero en lo que también están de acuerdo, es que la locución y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, se refiere a que las convenciones y tratados no estén en pugna con los preceptos de la misma ley fundamental, es decir, que estén de acuerdo con la misma. Es pues evidente que todo tratado o convenio celebrado por el Presidente de la República, así esté aprobado por el Senado, pero que contradiga o esté en oposición con los preceptos de la Constitución, en los puntos o actos en que esto acontezca, no debe tener eficacia jurídica”.

⁹⁴ BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 5ª ed. Ed. Porrúa, México 1984, p. 360. por su parte el Constitucionalista Felipe Tena Ramírez participa del punto de vista del citado jurista al afirmar que: “Aunque la expresión literal del texto autoriza a pensar a primera vista que no es sólo la Constitución la ley suprema, sino también las leyes del Congreso de la Unión y los tratados, despréndese sin embargo del propio texto que la Constitución es superior a las leyes federales, por que estas por formar parte de la ley suprema, deben emanar de aquella, esto es, deben tener su fuente en la Constitución; lo mismo en cuanto a los tratados, que necesitan estar de acuerdo con la Constitución.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 361.

El artículo 133 modificado, supeditó los tratados a la Constitución al establecer “...y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma” consolidando la teoría monista con primacía del derecho interno.
96

e.2. SISTEMA ADUANERO MEXICANO Y SU EVOLUCIÓN.

Años antes de que México acudiera a la Ronda Tokio para negociar su entrada al GATT, nuestro país inició una modernización de los instrumentos de política comercial. La negociación presentada al GATT llevo implícita dos partes: una en la que se examinó la estructura legal del comercio exterior del país en cuestión y su compatibilidad con el Acuerdo General; y la otra, “el pago por entrar al GATT”, mediante la concesión de ventajas arancelarias a determinados productos de las partes contratantes; es decir, la contraprestación que un país otorga por recibir miles de concesiones arancelarias de las partes contratotes del Acuerdo General.

Hablando de las implicaciones de la entrada de México al GATT, además de las concesiones arancelarias para los 373 productos de importación, resultado de las negociaciones cuantitativas, habría otras consecuencias.

Referente al Convenio Constitutivo del Consejo de Cooperación Aduanera, suscrito en Bruselas, Bélgica, el 15 de diciembre de 1950. En la exposición de motivos de la Ley que crea la Tarifa del Impuesto General de Importación se hace notar que, a fines de 1964, “México adoptó dentro de su Tarifa... la llamada estructura de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), con el objeto de facilitar los trámites administrativos de las transacciones comerciales...se adopto únicamente en cuanto a la estructura de la clasificación de las mercancías, no se tocaron los niveles arancelarios. En diciembre de 1974 el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, una nueva Tarifa que ayudó a favorecer la integración industrial. En cuanto la actualización de la Nomenclatura se introdujeron todas las modificaciones aprobadas por el Consejo de Cooperación Aduanera... La Tarifa proyectada quedó integrada por 7, 281 fracciones, de las cuales el 51.16% quedaron gravadas con tasas hasta de 15%; 38.51% con tasas que iban de 20% a 35% y 10.33% con tasas superiores a 35%”.

Esta Ley incluyó en su parte dispositiva lo relativo a la fijación de los precios oficiales de las mercancías gravadas, a efecto de aplicar la tasa *ad-valorem* del impuesto. El criterio fue el de establecer los precios oficiales con base en las cotizaciones internacionales pero reservando la facultad necesaria para proteger a la economía nacional de precios que reportan prácticas desleales en el comercio.⁹⁷

En cuanto a la Tarifa del Impuesto General de Exportación, difería de la de importación no solo en cuanto al objeto que gravaba sino también en cuanto a la estructura, clasificación aduanal y nomenclatura de las mercancías. La TIGE se basaba en la Clasificación de Comercio Internacional (CUCI) elaborada por la ONU. En 1974 se dijo que “se necesitaban normas comunes de exportación y de importación y que la Nomenclatura Aduanera de Bruselas (NAB) había demostrado sus cualidades, por lo cual era conveniente adaptar esta nomenclatura para la exportación”.⁹⁸

⁹⁶ *Derecho del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados 1967, Tomo VIII, Artículo 133, pp. 935-947.

⁹⁷ Vid. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos* “L” Legislatura, año II, N° 24, de 25 de octubre de 1974, pp. 35-36; N° 39 de 5 de diciembre de 1974, pp. 389-391.

⁹⁸ *Ibidem*. p.15

La ley contemplaba normas que regulaban los precios oficiales, base sobre la que se aplicaba la tasa *ad-valorem* del impuesto; se observó una tendencia a disminuir y en algunos casos a eliminar la carga fiscal del exportador.

Posteriormente se notificó al Director General del GATT diciendo que en razón de la decisión del Gobierno de México de participar en la ronda Tokio y en prevención de una eventual decisión de solicitar la adhesión al Acuerdo, se modificaron las Leyes de la Tarifas de los Impuestos de Importación y Exportación.⁹⁹

En cuanto a la política aduanera, existía un Convenio firmado el 14 de junio de 1983 en Bruselas, el convenio internacional del sistema armonizado de designación y codificación de mercancías, que crea el llamado Sistema Armonizado, cuyo objeto es establecer una correlación entre las estadísticas del comercio de importación y exportación, así como dar respuesta a las necesidades planteadas mediante una nomenclatura arancelaria y estadística combinada internacional; del que ahora somos parte.

Desde las negociaciones de 1979 para que México entrara al GATT, se estableció como una firme posición que nuestro país no formaría parte de ninguno de los seis Códigos surgidos en la Ronda Tokio, así tentativamente se continuó con esa línea en 1986, sin embargo en la parte VI del informe: “Acuerdos de la NCM”, se establece la obligación de nuestro país de ser miembro de 5 de los 6 Códigos de Conducta del GATT, exceptuándose el Código sobre Compras del Sector Público. Para el caso de los países en desarrollo el artículo 21 del Código establece el trato especial y diferenciado, mediante el cual estos países pueden diferir la aplicación de las disposiciones del Código por un período de 5 años, contados desde la fecha de entrada en vigor del mismo para cada uno de dichos países.

En cuanto al acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del GATT y Protocolo, es decir el Código de Valoración Aduanera, estableció 5 métodos de valoración para determinar el valor en aduanas de las mercancías y dio la opción para un sexto método, clasificados en orden jerárquico que debían ser aplicados por los funcionarios de aduanas de todos los países signatarios del Código.

La Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación, de 27 de diciembre de 1978, en vigor en julio de 1979, dio un paso más para hacer compatible el sistema arancelario mexicano con las reglas del GATT. En esta ley el principio general que rigió fue el valor normal de las mercancías a importar; como la base gravable para la aplicación de la cuota *ad-valorem* del impuesto de importación, basado en la Definición del Valor de Bruselas.¹⁰⁰

La excepción fueron los precios oficiales de las mercancías de importación, aplicados por la SECOFI, escuchando a la SHCP.¹⁰¹ Estos precios oficiales se conservarían para 800 líneas arancelarias que representan 6% del valor de las importaciones, en comparación con las 7,500 que abarcaba la legislación anterior.

⁹⁹ MENDEVIL, Leopoldo, “Asunto: GATT (I)”, El Heraldo de México, 19 de Noviembre de 1979, p. 2ª.

¹⁰⁰ La Ley define lo que debe entenderse como “valor normal”; éste es el que correspondería a las mercancías a importar en la fecha de su llegada al territorio nacional, como consecuencia de una venta efectuada “en conducciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor independientes uno del otro”.

¹⁰¹ Los precios oficiales se fijarán o modificarán “solo tratándose de importaciones que puedan ocasionar perjuicios a la industria o a la economía nacional y constituirán la base mínima para la aplicación del impuesto general de importación”.

En lo concerniente a otros derechos adicionales, la Ley de Ingresos de la Federación establecía además del impuesto general a las importaciones; el 2% sobre el valor de la mercancía que se aplicaba a todas las fracciones del TIGI. Las excepciones a este impuesto eran las 502 fracciones que tenían una tasa menor al 5% o que estaban exentas de arancel; las importaciones provenientes de la ALALC cuando estaban al amparo de fracciones con tratamiento preferencial en virtud del tratado de Montevideo; las mercancías importadas temporalmente para incorporarse a bienes de producción nacional destinados a la exportación.

Referente a mecanismo no arancelarios; la filosofía en el Reglamento del 28 de noviembre de 1956, para la expedición de permisos de importación de mercancías sujetas a restricción, era que los permisos se otorgarían sí a juicio de la Secretaría de Economía, "la concurrencia al mercado nacional de los bienes que se trate de importar no perjudica a la economía del país". Es decir lo resolvería discrecionalmente. Este criterio definitivamente no era compatible con el artículo XI del Acuerdo (GATT).

El nuevo Reglamento de 1977, respondió a la idea de un proteccionismo selectivo, que debía contribuir al mejoramiento de la balanza comercial y coadyuvar al abastecimiento del abasto interno. Por otro lado en el Proyecto de Protocolo de Adhesión al GATT se dijo que México se esforzaría en sustituir el permiso de importación previo por el arancel, pero de acuerdo con sus necesidades de desarrollo, finanzas y comercio. De esta manera se eliminó el permiso previo a 2,392 fracciones y en 1978 a otras 1,615, que para 1979 dieron un total de 5,104 fracciones, el 68% de la TIGI.

CAPÍTULO II.

CONCEPTOS GENERALES Y ESPECIALES.

1. INTEGRACIÓN ECONÓMICA.

En el siglo XX, ninguna unión aduanera de consideración quedó instituida hasta el fin de la segunda Guerra Mundial, no obstante los varios intentos de integrar las economías de diversos países europeos.¹⁰² Parafraseando a Bela Balassa, "puede decirse que los obstáculos de orden público fueron las principales causas del fracaso de esas tentativas."

Paradójicamente, en el caso específico de Europa, siendo el incremento de la intervención del Estado, el factor responsable de la desintegración económica europea suscitada para el período de 1913-1938,¹⁰³ también ha sido sin duda la voluntad política de esos gobiernos la que ha jugado un papel fundamental en la evolución de la integración, pues los planes de integración se crearon en parte para contrarrestar la discriminación inherente al incremento alcanzado por la intervención estatal, derivada de las crecientes restricciones al comercio y a los pagos que a su vez dieron impulso al descenso en la

¹⁰² Para la descripción de estos planes, Cf. El artículo de H. D. Gideonse, "*Economic Foundation of pan-europeanism*", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, mayo 1930, pp. 150-156.

¹⁰³ BELA BALASSA, J.D. *Teoría de la Integración Económica*, Ed. UTEHA, México 1964, p. 5.

En lo concerniente a otros derechos adicionales, la Ley de Ingresos de la Federación establecía además del impuesto general a las importaciones; el 2% sobre el valor de la mercancía que se aplicaba a todas las fracciones del TIGI. Las excepciones a este impuesto eran las 502 fracciones que tenían una tasa menor al 5% o que estaban exentas de arancel; las importaciones provenientes de la ALALC cuando estaban al amparo de fracciones con tratamiento preferencial en virtud del tratado de Montevideo; las mercancías importadas temporalmente para incorporarse a bienes de producción nacional destinados a la exportación.

Referente a mecanismo no arancelarios; la filosofía en el Reglamento del 28 de noviembre de 1956, para la expedición de permisos de importación de mercancías sujetas a restricción, era que los permisos se otorgarían sí a juicio de la Secretaría de Economía, "la concurrencia al mercado nacional de los bienes que se trate de importar no perjudica a la economía del país". Es decir lo resolvería discrecionalmente. Este criterio definitivamente no era compatible con el artículo XI del Acuerdo (GATT).

El nuevo Reglamento de 1977, respondió a la idea de un proteccionismo selectivo, que debía contribuir al mejoramiento de la balanza comercial y coadyuvar al abastecimiento del abasto interno. Por otro lado en el Proyecto de Protocolo de Adhesión al GATT se dijo que México se esforzaría en sustituir el permiso de importación previo por el arancel, pero de acuerdo con sus necesidades de desarrollo, finanzas y comercio. De esta manera se eliminó el permiso previo a 2,392 fracciones y en 1978 a otras 1,615, que para 1979 dieron un total de 5,104 fracciones, el 68% de la TIGI.

CAPÍTULO II.

CONCEPTOS GENERALES Y ESPECIALES.

1. INTEGRACIÓN ECONÓMICA.

En el siglo XX, ninguna unión aduanera de consideración quedó instituida hasta el fin de la segunda Guerra Mundial, no obstante los varios intentos de integrar las economías de diversos países europeos.¹⁰² Parafraseando a Bela Balassa, "puede decirse que los obstáculos de orden público fueron las principales causas del fracaso de esas tentativas."

Paradójicamente, en el caso específico de Europa, siendo el incremento de la intervención del Estado, el factor responsable de la desintegración económica europea suscitada para el período de 1913-1938,¹⁰³ también ha sido sin duda la voluntad política de esos gobiernos la que ha jugado un papel fundamental en la evolución de la integración, pues los planes de integración se crearon en parte para contrarrestar la discriminación inherente al incremento alcanzado por la intervención estatal, derivada de las crecientes restricciones al comercio y a los pagos que a su vez dieron impulso al descenso en la

¹⁰² Para la descripción de estos planes, Cf. El artículo de H. D. Gideonse, "*Economic Foundation of pan-europeanism*", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, mayo 1930, pp. 150-156.

¹⁰³ BELA BALASSA, J.D. *Teoría de la Integración Económica*, Ed. UTEHA, México 1964, p. 5.

competencia entre los productos industriales de las economías más avanzadas y un decrecimiento en la especialización entre estos países. La formación de una unión europea puede ser considerada, por tanto, como una solución posible para la reintegración de las economías europeas.

Ya en el periodo posterior a la segunda Guerra Mundial surge un renovado interés por los problemas de la integración económica; el establecimiento de la unión aduanera, la unión económica de los países que forman el Benelux, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea (Mercado Común), y la Asociación Europea de Libre Comercio, constituyeron algunas de las manifestaciones de ese movimiento. Desde el fin de la segunda Guerra Mundial y el comienzo de la guerra fría se desarrollaron debates e iniciativas destinados a encontrar y echar andar proyectos de integración regional. En la misma medida en la que se reorientaban y dinamizaban las fuerzas productivas y las relaciones de producción en los moldes del capitalismo, para bloquear y combatir las revoluciones sociales de cuño socialista, desarrollándose debates e iniciativas empeñados en articular subsistemas económicos nacionales, potencializar capacidades productivas y mercados, fortalecer vínculos y articulaciones del capitalismo mundial.¹⁰⁴

De manera equidistante al área Europea, Latinoamérica muestra el mayor avance en el proceso de integración económica, en 1960, seis naciones sudamericanas,¹⁰⁵ conjuntamente con México, concluyeron un acuerdo (Tratado de Montevideo) mediante el cual quedo instituida la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; entre tanto, cuatro países centroamericanos firmaban un tratado por el que se establecía el Mercado Común Centroamericano.¹⁰⁶

Con lo que respecta a otras latitudes, como el Continente Asiático las posibilidades de integración han sido consideradas para la porción Sureste, pero en general han evolucionado de manera por demás distinta a la concepción original de “integración económica”, dando paso a una especie de reciprocidad comercial ventajosa, que les ha resultado bastante exitosa, si se compara con el Continente Americano, y sin llegar necesariamente a una complementación institucional formal.

Evidentemente la integración ha fortalecido a las economías europeas, como el resultante de diversos factores dinámicos, tales como las economías de producción en gran escala, operando en un mercado ampliado, la disminución de la inseguridad del comercio interhorizontal y una tasa acelerada en el cambio tecnológico.

“La integración económica europea viene a evitar la discriminación causada por las restricciones al comercio y a los pagos, por el incremento de la intervención estatal. La integración se plantea, para mitigar las fluctuaciones cíclicas e incrementar el crecimiento del ingreso nacional. En los países subdesarrollados, las consideraciones sobre el desarrollo económico son de importancia básica, así como los esfuerzos encaminados a proteger estas economías de los posibles efectos adversos de la integración económica europea”.¹⁰⁷

Cabe resaltar que dentro de cualquier proceso de integración los factores políticos influyen en su desenvolvimiento. Los motivos económicos pueden impulsar la primera etapa de la integración económica, pero también ésta reacciona en la esfera política; si los motivos iniciales son económicos, la

¹⁰⁴ IANI, Octavio. *La era del globalismo*. Siglo XXI Editores, Madrid-España 1983, p. 87.

¹⁰⁵ Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

¹⁰⁶ El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

¹⁰⁷ *Ibidem*. p. 6.

necesidad de una unidad política puede plantearse en una etapa ulterior. En algunos círculos políticos los aspectos económicos son deliberadamente minimizados y el plan de integración económica se considera simplemente como una pieza en el juego de las fuerzas políticas.

Bela Balassa distingue dos ideales integracionistas: el ideal “Liberalista” y el “Direccional”, propuestas concernientes a los medios y objetivos a seguir. Dos puntos de vista extremos que se contraponen. Por un lado el liberalismo económico considera la integración económica como un regreso a los ideales librecambistas, que propician el retorno a las políticas económicas nacionales en donde se da una clara supresión de impedimentos al movimiento de mercancías. En el otro extremo, la integración podría lograrse mediante estados abiertos, coordinando planes económicos nacionales sin eliminar las barreras al comercio.¹⁰⁸

En este ámbito integracionista, consideraciones como el mantenimiento de la ocupación plena, los problemas del desarrollo regional, la regulación de carteles y monopolios, el equilibrio de la balanza comercial etc. requieren la intervención estatal en la vida económica, y cualquier intento de integrar las economías nacionales conduciría necesariamente, a armonizar éstas políticas.

El problema no radica en sí la intervención gubernamental es necesaria o no, en un área integrada: el problema estriba más bien en saber sí la integración económica se traduce en una participación más intensa del Estado en los asuntos económicos, o mayor confianza en los instrumentos del mercado. Algunos autores están a favor de la intensificación de la intervención estatal en la vida económica que se traduzca en una planeación enfatizada; no obstante éstos defensores de las tendencias dirigistas, consideran que el receso de la planeación y la intervención gubernamental a partir de la terminación de la segunda Guerra Mundial fue un factor que generó una utilización más penetrante del mecanismo de mercado y que contribuyó al espectacular crecimiento de la economía europea durante la década de 1950, lo anterior nos llevaría a concluir con la reserva dimensional que merece, que una restitución excesiva a los métodos dirigistas a ultranza disminuiría, más que aceleraría, el crecimiento futuro.

Ahora bien si consideramos que el objetivo final de la actividad económica es un incremento en el bienestar, para apreciar el anhelo de la integración es necesario considerar su contribución a los requerimientos de bienestar, sin embargo el concepto de bienestar a pesar de su importancia esta envuelto de una carga subjetiva considerable, pero para los fines de la integración como un fenómeno que busca el beneficio colectivo a gran escala y en múltiples ámbitos, el incremento en el bienestar de un ser humano, según Pareto, solamente conduce a un incremento en el bienestar social, cuando no se reduce el bienestar de ninguno de los otros miembros del grupo. “En el caso de la integración, el bienestar económico quedará afectado: *a)* por un cambio en el volumen cuantitativo de artículos producidos; *b)* por un cambio en el grado de discriminación entre bienes nacionales y extranjeros; *c)* por una redistribución de ingresos entre los nacionales de diferentes países, y *d)* por una redistribución dentro de los países individuales. Por tanto, queda establecida la distinción entre un componente real del ingreso y un componente distributivo del bienestar económico. El primero denota un cambio en el

¹⁰⁸.Entre los proponentes de la solución liberalista podemos encontrar a Allais, Röpke y Heilperin. Estos autores consideran la integración económica como equivalente a la liberación del comercio y de los pagos. Allais declara que en la práctica, la única regla mutua aceptable para una cooperación económica estrecha entre sociedades democráticas es la regla del mercado libre. ALLAIS Maurice, “*Fondements théoriques, perspectives et condition d'un marché commun effective*”, Revue d'Economie Politique, janvier- février, 1958, p. 65

bienestar potencial (eficacia); el segundo se refiere a los efectos de la redistribución del ingreso en el bienestar (equidad)”.¹⁰⁹

Considerando el bienestar potencial, se da un tratamiento separado a los cambios en la cantidad de bienes producidos, y a los cambios en su distribución. Existe un incremento (o decremento) en el bienestar potencial si – debido a la redistribución de recursos motivada por la integración – se incrementa (o decrece) alternativamente la cantidad de bienes y servicios producidos con un insumo y si la producción de la misma cantidad de bienes y servicios requiere una cantidad de insumos más pequeña (o más grande). Un aumento en el producto neto conduce a un incremento en el bienestar potencial, en el sentido de que una cantidad mayor de bienes y servicios puede entonces distribuirse de tal modo que la mejoría de unos no signifique el empobrecimiento de otros. El bienestar potencial resulta también afectado a causa del impacto de la integración económica sobre la preferencia del consumidor, la eliminación de las tarifas internas de la unión eliminará la discriminación existente entre las mercancías de los países miembros, pero seguirá discriminándose contra las mercancías extranjeras, a favor de los productos de los países asociados. Luego entonces la eficiencia económica significa eficiencia en la producción y eficiencia en el cambio, y un mejoramiento en uno o ambos generará un incremento en el bienestar potencial.¹¹⁰

Debe considerarse que dentro de los problemas fundamentales de la integración se encuentra la distribución de los recursos y del crecimiento, que a su vez encierran problemas en un sentido estático y otro dinámico; seguido del impacto de la integración sobre la estructura de los mercados, el cambio tecnológico, los riesgos e incertidumbre del comercio exterior y las actividades de inversión; sin olvidar los aspectos de política de la integración económica: la armonización de las políticas sociales, la política fiscal y la unificación monetaria concerniente a una unión económica.

Aunado a lo anterior, se encuentran los retos a los que han de enfrentarse los procesos de integración económica; poniendo énfasis en la experiencia europea, se hace especial hincapié en dos puntos básico: primero la significación que estos procesos de integración tienen desde el punto de vista jurídico y segundo la significación dentro del marco creado por la nueva organización del comercio mundial, respaldada por la OMC, sobre todo tras la Ronda Uruguay. El punto de partida se sitúa en fórmulas elementales de carácter bilateral. En ellas se interactúa básicamente con el principio de reciprocidad entre los Estados, que entre otras cosas implica el compromiso político de negociar una reducción de sus respectivos niveles de dirigismo e intervención en el sector del comercio exterior; a partir de ahí se ha ido avanzando en sistemas más complejos de carácter multilateral, caracterizado por el deseo de eliminar toda clase de discriminaciones, por razón de origen de mercancías a través de preferencias aduaneras generalizadas y mediante el reconocimiento del principio de la nación más favorecida. Se introduce de tal suerte un nuevo parámetro de racionalidad económica destinado a ordenar el sector de las relaciones internacionales, con el consecuente objetivo de crear un sistema monetario multilateral. La existencia y aplicación de todos estos dispositivos de los procesos de integración económica, obligan a plantear desde una nueva dimensión las relaciones entre Derecho y Economía, entre sistema económico y ordenamiento jurídico, en donde existe una mutua relación y una estrecha interdependencia.

¹⁰⁹. BELA BALASSA, J.D. *Teoría de la Integración Económica*, Op. cit. p. 11 y 12.

¹¹⁰ Esta distinción corresponde a “a la maximización de la producción” y a la “optimización del comercio” en J. E. Meade, *Problems of Economic Union* (Chicago: University of Chicago Press, 1953), p.p.9 y 10 y los “production effects” y “consumption effects”, en H. G. Jonson, “*The European Common Market-Risk of Opportunity?*”, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. LXXIX, N° 2 (1957), p. 273.

El Derecho no solo consagra los valores éticos colectivos sino proporciona además a la economía los instrumentos de técnica jurídica para las formas de organización, que hacen posible el encauzamiento de las funciones económicas básicas. Así el Derecho no sólo establece principios y dicta normas, resolviendo conflictos en torno a lo justo, asegurando la correlación entre la libertad y seguridad jurídica, implícita en lo que llamamos el Estado de Derecho, sino que es además, un instrumento de organización y tipificación de la estructura de la Sociedad con su correspondiente finalidad de dar efectividad, mediante técnicas sancionadoras, a esos principios sociales.

“Esta función instrumental del Derecho – orientada a la institucionalización de las estructuras organizativas, el encauzamiento de los procesos económicos y la actuación de los valores éticos – luce con particular claridad en el marco de los procesos de integración económica. El hecho de que toda forma de integración económica internacional tenga su propio soporte normativo y que su puesta en práctica se realice con un instrumento de carácter esencialmente jurídico debiera bastar para ilustrar la estrecha relación existente entre integración y Derecho y al mismo tiempo legitimar la pertinencia de una teoría jurídica de la integración.”¹¹¹

La intensidad de la integración jurídica dependerá desde luego de las posibilidades que ofrezca el marco político en el que ésta se haya proyectado; examinada desde este prisma institucional, la integración ofrece un abanico que va, desde la creación por dos países de comisiones de carácter bilateral, hasta fórmulas de integración plena, dotada de los atributos propios de un Estado Supranacional, con competencia de naturaleza legislativa, ejecutiva y judicial ejercida a través de órganos centrales.

En este sentido las fórmulas de integración regionales tienen un objetivo más ambicioso en cuanto a su finalidad última, crear un auténtico mercado único entre los países que la conforman, por lo que son más limitadas en cuanto al número de naciones que se integran, además se requiere mantener una cierta proximidad geográfica, aunque esto no sea imprescindible. La integración regional puede adoptar un mayor grado de cooperación, dando lugar a distintos niveles de integración, cada una de estas gradaciones, pueden entenderse como fases sucesivas en el proceso de creación de un mercado único. Antonio Bustos Gisbert propone cuatro fórmulas para definir esos niveles de integración utilizando los *rasgos pertinentes*¹¹² de cada nivel.

¹¹¹ VELASCO SAN PEDRO, Luis A. Coordinador, *Mercosur y la Unión Europea, dos Modelos de Integración Económica*, Valladolid. España 1998. p. 90.

¹¹² Los rasgos pertinentes son criterios de definición defendidos por filólogos como E. COSERIU, *Principios de Semántica Estructural*, Ed. Gredos, 1977.

Cuadro 6

FÓRMULAS DE INTEGRACIÓN				
ECONÓMICA				
	Eliminación de aranceles	Arancel común frente a terceros	Libre circulación de factores	Instituciones económicas
Zona de libre comercio	+	-	-	-
Unión Aduanera	+	+	-	-
Mercado Común	+	+	+	-
Unión Económica y Monetaria	+	+	+	+

La idea que subyace a la construcción de las definiciones contenidas en la tabla es que cada concepto se comprende por la presencia (+) o ausencia (-) de una serie de rasgos pertinentes, que cuando son irrelevantes en el concepto se denotan como (0).¹¹³

En esta tabla podemos distinguir cuatro niveles sucesivos de integración:

1) El acuerdo de **libre comercio**, o zona de libre comercio, supone tan sólo la desaparición de los aranceles entre los países signatarios del acuerdo con el mantenimiento del arancel individual frente a terceros. Este último rasgo señala la principal fuente de inestabilidad de estas fórmulas, pues si existen fuertes disparidades en cuanto a estos aranceles frente a terceros se dará un evidente incentivo a que el comercio se desvíe hacia aquel país que mantenga un nivel de protección inferior, para que el producto sea reexportado hacia otros miembros de la zona de libre comercio, si los costos de transporte no impiden la rentabilidad de la operación.

2) La **unión aduanera** supone, además de la eliminación de aranceles entre los miembros, la fijación de un arancel común frente a terceros. Se elimina así el problema de los incentivos al desvío de la actividad comercial, pero se plantea la cuestión decisiva de cómo fijar esa tarifa común.

3) El **mercado común** añade a las características presentes en la unión aduanera la libre circulación de productos y de factores de producción. Este intento de asegurar el movimiento sin restricciones de mercancías o de recursos supone exigencias crecientes para los países miembros, lo que sienta las bases para la creación de instituciones comunes que garanticen estas libertades. El deseo de alcanzar la libre circulación de todo tipo de bienes explica, la necesidad de determinadas políticas comunitarias, que condicionan la cesión de importantes parcelas de soberanía a favor de instituciones supranacionales, dentro de un proceso que requiere una clara voluntad política.

¹¹³ BUSTOS GISBERT, Antonio. *Fundamentos Económicos de la Integración Europea*. Dentro de la obra de VEGA, MOCOROA Isabel. Coordinador. *La integración Económica Europea: curso básico*. Ed. Lex Nova. Valladolid, España 1998. p.p. 50 y 51.

4) Las cesiones de soberanía son aún más necesarias y evidentes cuando se trata de alcanzar el último estadio en la integración regional, representado por la **unión económica y monetaria**. El objetivo de alcanzar una única moneda, exige la coordinación de las políticas macroeconómicas de los diferentes países, la creación de instituciones económicas como el *Banco Central Europeo y el Sistema de Bancos Centrales Europeos*. De otro modo sería imposible crear esa moneda única y que tenga el respaldo necesario en los mercados financieros internacionales.¹¹⁴

La integración económica internacional aparece hoy concebida como un fenómeno pluridimensional, cuyo tratamiento jurídico presupone el análisis de los restantes factores políticos y económicos. La contribución del Derecho al fenómeno de la integración consiste en independizar esta última, hasta un cierto punto, de las voluntades políticas cambiantes de los Estados miembros. En ello radica justamente la grandeza de esta función del ordenamiento jurídico, destinada a formular en normas legales y con criterios de equidad los contenidos de la política jurídica. Y en ello estriba también su precariedad, habida cuenta que el grado de vinculación jurídica de la política estatal en materia de comercio exterior sigue estando sujeto a decisiones de carácter político.¹¹⁵

A. MULTILATERALISMO.

Aceptando, con todas las reservas que desde los primeros tiempos se formularon al libre cambio y que las relaciones económicas entre los países producen mejoras en la eficiencia económica, se plantea el problema de cuál es la fórmula más adecuada para obtener tales ventajas.

En tal dirección el debate se centra entre los acuerdos multilaterales, de los que la llamada Organización Mundial del Comercio, sería el ejemplo más evidente, o las fórmulas de integración regional, de las que la Unión Europea es el caso más representativo. La pregunta es cuál de estos dos instrumentos es más eficaz para alcanzar un objetivo general de promoción del libre comercio internacional.

En el primer caso se pretende alcanzar acuerdos entre el mayor número posible de países para eliminar progresivamente los aranceles, los trámites aduaneros y cualquier otro tipo de proteccionismo no arancelario, de tal modo que los intercambios comerciales se extendieran a todos los países del mundo. El carácter tan ambicioso de la fórmula y la disparidad de las posiciones de partida de los distintos países, condicionan tanto los instrumentos que se emplean, como el ritmo lento de avance en las sucesivas rondas negociadoras.

En los últimos años, la economía internacional ha sufrido una profunda transformación, algunas de las características de este nuevo orden mundial son fundamentales para el análisis de la conexión y enlace entre los acuerdos de integración regional (*the regional integration arrangements. RIA's.*) y el sistema de comercio internacional.

¹¹⁴ VEGA, MACOVOA Isabel. Coordinador. *La Integración Económica Europea: curso básico*. Ed. Lex Nova. Valladolid, España 1998. p.p. 50 y 51.

¹¹⁵ VELASCO SAN PEDRO, Luis A. Coordinador. *Mercosur y la Unión Europea, dos Modelos de Integración Económica*. Op.Cit. p.p. 92 y 93.

La primera característica de lo que Vera Thorstensen¹¹⁶ llama la nueva arena internacional, es el cambio de un modelo bipolar a un modelo multipolar. El modelo bipolar que prevaleció en las décadas anteriores liderado por los Estados Unidos y la Unión Soviética, colapsado por la caída del muro de Berlín, lo que dio la pauta para la formación de un modelo multipolar encabezado por la Unión Europea, los Estados Unidos, Japón, Rusia y China. En este nuevo orden económico, tres grandes poderes están compitiendo por liderar el comercio internacional: La Unión Europea, Los Estados Unidos y Japón.

La economía mundial ha estado basada sobre un modelo mucho más complejo, donde las polaridades no han sido definidas aún. La consecuencia para el comercio internacional es que los Estados Unidos perdió el liderazgo y el rol de árbitro en la arena del comercio, siendo este hecho la antesala para una serie de conflictos entre los grandes poderes, con serios impactos sobre otros socios internacionales.

La segunda característica del cambio de un modelo bipolar a un modelo multipolar, es un elemento fundamental en la actual realidad mundial: *la globalización* del mercado financiero, del flujo de las inversiones, de la producción y de los mercados de consumo. Esto crea otro tipo de comercio internacional: el comercio intra-industrial entre las corporaciones y las industrias provenientes de diferentes países.¹¹⁷

La tercera característica de la escena internacional es que la idea del MULTILATERALISMO puede ser entendida como la participación de todos los países en la discusión de los problemas internacionales, idea que, sin embargo fue duramente desafiada por la formación de varios *RLA's*. El más importante es el conformado por la Unión Europea y el resto de los países del EFTA, los países que conforman el NAFTA, y el convenio de los países del Este de Asia con Japón, el NIE's, ASEAN y China, de los que ahondaré más adelante.

La cuarta característica, es que la idea de la liberalización del comercio, con iguales oportunidades para todos los países del contexto internacional, ha sido puesta en tela de juicio y por tanto en riesgo. El comercio internacional ha creado acuerdos comerciales privilegiados entre socios preferenciales, incluyendo tarifas preferentes, cuotas de importación generosas, acuerdos sectoriales y negociaciones bilaterales tendientes a resolver conflictos comerciales.

La última característica en el orden internacional tiene que ver con los resultados obtenidos con la conclusión de la Roda Uruguay y la creación de la Organización Mundial del Comercio (GATT/WTO: World Trade Organization) con la conclusión de la Ronda las antiguas reglas del comercio fueron aclaradas y rectificadas, nuevas reglas fueron establecidas, nuevas áreas fueron incluidas bajo las disciplinas del GATT/WTO y, lo más importante el nuevo sistema de aplicación fue establecido a través del mecanismo de solución de controversias (Dispute Settlement Mechanism).

En suma las nuevas características del comercio internacional son la división del mundo en un orden multipolar sin un claro líder, la globalización de la economía que ha traspasado las fronteras

¹¹⁶ OECD Documents, *Regionalism and its place in the Multilateral Trading System*. Ed. OECD, France 1996 p. 103 y 104.

¹¹⁷ La UNCTAD estimó que las corporaciones multinacionales conforman el 50 por ciento del total del comercio internacional (UNCTAD, 1993.). El grado de internacionalización de la producción ha sido también estimada por la OECD. Esta información puede ser consultada ampliamente en la obra OECD Op. cit.

físicas de las naciones, la formación de convenios de integración regional, la existencia de convenios de comercio preferencial entre regiones y ciertos países y la creación de la OMC.

B. REGIONALISMO.

El auge de los procesos de integración regional constituye una de las coordenadas básicas de la economía mundial del siglo XXI. La Globalización del capitalismo está siendo acompañada por la formación de varios sistemas económicos regionales, en los que las economías nacionales se integran en “todos” más amplios, creándose así condiciones distintas para la organización y el desarrollo de las actividades productivas. Incluso en vez de ser un obstáculo para la globalización, la regionalización puede ser vista como un proceso mediante el cual ella misma recrea la nación, conforme a la dinámica de la economía transnacional. Son tantas las tensiones entre el globalismo y el nacionalismo que el regionalismo aparece como la solución más natural para los conflictos que enfrenta el nacionalismo. El regionalismo incluye la formación de sistemas económicos que rediseñan e integran economías nacionales, con la pretensión de prepararlas para los impactos, exigencias y cambios dinámicos del globalismo.

El fenómeno regionalista Europeo fue impulsado en sus albores por el Plan Marshall, iniciado en 1949 con la finalidad de promover la recuperación económica y social de los países de Europa Occidental más perjudicados por la Segunda Guerra Mundial, fue acompañado por la creación de la Organización para la Cooperación Económica Europea y por el Programa de Reconstrucción Europea, contemporáneo a la creación de la OTAN, todas esas iniciativas destinadas a institucionalizar y desarrollar la integración europea, ven reflejado su objetivo más ambicioso en 1992 con la firma del tratado de Masstricht mediante el cual entra en vigor la Unión Europea.¹¹⁸

La Comunidad de Estados Independientes (CEI) agrupó a ex repúblicas soviéticas con el objetivo de formar un mercado común y construir un sistema regional integrado y dinámico, bajo el liderazgo de Rusia, en medio de una transición de la economía centralmente planificada a un economía de mercado promoviendo la desestatización, la privatización y la desregulación, de acuerdo con los principios del neoliberalismo.¹¹⁹

En Asia y en Oceanía se desarrollan proyectos de integración regional relevantes, como lo son: la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)¹²⁰ y la Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC)¹²¹ que absorbe a la ASEAN, aunque subsistan regionalismos geográficamente menores pero que no les resta importancia. La formación de éste nuevo bloque comercial asiático, se origina en la creciente convergencia de intereses económicos en torno a la dinámica de Japón, dentro de lo que se conoce como regionalismo abierto, sin estructuras excluyentes, se ha constituido en un sentido muy real y tangible un bloque en el cual, tras el poder financiero y técnico japonés, se alinean los demás “tigres” y “dragones”. Si bien la alianza no está formalizada mediante tratados perfectamente

¹¹⁸ IANI Octavio. *La Era del Globalismo*. Siglo XXI Editores, Madrid – España, 1993, p. 88.

¹¹⁹ VITO Tanzi, *Transition to market studies in fiscal reform*. Washigton, Internacional Monetary Found, 1993.

¹²⁰ Surge como una propuesta de integración entre: Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia.

¹²¹ Reúne a los siguientes países Australia, Brunei, Canadá, China, Singapur, Corea del Sur, Estados Unidos, Taiwan, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua-Nueva Guinea y Tailandia.

delineados, si tiene como destino hacer competir exitosamente a esos países en la economía mundial, ganando con ello espacios comerciales y financieros.

El Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), agrupa la actividad económica, mercados y recursos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Existen otros sistemas regionales menos notables como: el Grupo de los Tres que reúne a Colombia, México y Venezuela; el Mercado Común de América Central reúne a Costa Rica, el Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; la Asociación de Libre Comercio del Caribe; la Comunidad Económica de África Occidental; el Consejo de Cooperación del Golfo reúne a Arabia Saudita, los Emiratos Árabes y Kuwait.

Es pertinente hablar de los diversos factores que influyen en la formación de sistemas regionales de comercio, así entonces, tenemos a las corporaciones transnacionales jugando un rol decisivo en la creación, institucionalización y aceleración de los sistemas económicos regionales. “El comercio y los flujos de inversión privados son, hoy día, las fuerzas propulsoras [del nuevo orden económico mundial], en el sentido de promover la integración de las economías dentro y a través de las regiones. El desafío frente al que se enfrentan los gobiernos es reforzar esas tendencias del mercado para cosechar los beneficios, en vez de resistir a las presiones, para que realicen los ajustes a corto plazo exigidos por el futuro crecimiento.”¹²²

Sin embargo a lado de las corporaciones transnacionales, aunque de forma independiente, a veces divergente y otras convergentes, actúan el FMI, el BIRF y la OMC. Son organismos multilaterales que no sólo poseen recursos monetarios, sino también jurídico-políticos suficientes para orientar, inducir o imponer políticas monetarias, fiscales, comerciales, etc. “Los países del ex Tercer Mundo, periféricos o mercados emergentes son bastante susceptibles a las orientaciones o imposiciones del FMI, BIRF y la OMC, santísima trinidad del capitalismo global. Sucede que esas organizaciones multilaterales se hicieron poderosas agencias de privatización, desestatización, desregulación, modernización o racionalización, siempre de acuerdo con las exigencias del mercado, de las corporaciones transnacionales o del desarrollo extensivo e intensivo del capitalismo en todo el mundo”.¹²³

Junto a la presencia de las corporaciones transnacionales, como poderosas tecnoestructuras y de las organizaciones multilaterales, se encuentra la presencia de tres polos más o menos dominantes en términos geoeconómicos y, por implicación geopolíticos: Estados Unidos, Japón, y Europa Occidental encabezada por Alemania, polarizan muchas de las estructuras y los procesos de decisión que mueven al capitalismo, en escala mundial, regional, nacional y local.

La tesis de la regionalización se basa en la idea de que la economía se está polarizando en núcleos regionales, con el apoyo de acuerdos que refuerzan los vínculos entre estados que conviven en el mismo ámbito geográfico, histórico, cultural y económico.

Dentro de un contexto en el que se predica y promueve la reforma del Estado, es decir, la privatización, la desestatización, la desregulación y la apertura de mercados, con el fin de intensificar la productividad, generalizar la modernización de los procesos de trabajo y de producción, multiplicar la reproducción ampliada del capital. Todo se intenta racionalizar, desde las organizaciones de salud hasta

¹²² HORMATS, D. Robert, *Making Regionalism Safe, Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 2, Nueva York, 1994, p.p. 98.

¹²³ IANI Octavio. *La Era del Globalismo*. Op. cit. p. 93.

las culturales y de entretenimiento; la expresión “reforma del estado”, encierra las exigencias de la globalización del capitalismo, de cómo ampliar las fronteras y los espacios de reproducción ampliada de capital. Es ahí donde se sitúa el regionalismo entre el nacionalismo y el globalismo. Mientras unos suponen que el regionalismo puede fortalecer la nación, otros afirman que el regionalismo es la mediación indispensable entre el nacionalismo y el globalismo.

La aparición de procesos de integración norte-sur, donde participan países con niveles de desarrollo muy divergentes, constituye un fenómeno relativamente reciente. La formación de grandes bloques comerciales en la economía mundial tiene sus fundamentos en este paradigma emergente de integración regional, las nuevas teorías del comercio internacional han redescubierto la complementariedad posible entre países desarrollados y economías en vías de desarrollo.

Es pertinente desarrollar de manera teórica el concepto de integración regional, ya que, encierra diversas formas de agruparse con distintos grados de correspondencia y complementariedad. La forma simple de los convenios de integración regional (RIA), es el área de libre comercio.

El Área de Libre Comercio (free trade area -FTA-), esencialmente es un acuerdo de comercio preferencial entre países que se comprometen entre sí, a modificar todas las tarifas, cuotas y restricciones, en sus exportaciones, mientras mantiene autónomamente la capacidad de formular respecto a otros países su propia política comercial exterior. Una de las desventajas de FTA es que la desviación del comercio es probable que ocurra, pues las importaciones externas llegan al país de la tarifa más baja y son reenviadas a otro de los estados miembros, en donde el ingreso de esas mismas mercancías hubiera generado el pago de tarifas más elevadas. Por estas razones, el funcionamiento de las FTA es concebido en función de las “reglas de origen” presentes en todas las transacciones de importación entre sus estados miembros, las cuales ayudan a determinar la nacionalidad de los productos comercializados ¹²⁴ y en consecuencia el trato preferencial al cual pudieran estar sujetas.

La Unión Aduanera. Un convenio de unión aduanera es construido a partir de la estructura de un área de libre comercio FTA, con la adopción de una tarifa externa común (CET- Común External Tariff). Todos los estados miembros aplican una CET sobre cada una de las importaciones externas que entran a la unión, mientras mantengan el área de libre comercio entre ellos mismos.

Mercado Común o Interno. La siguiente etapa de integración regional es el mercado común, el cual envuelve la eliminación de las restantes barreras que impiden el comercio entre los participantes. Los negocios disfrutan de los mismos derechos establecidos en cualquiera de los demás estados miembros y si ellos lo desean pueden conducir su actividad de negocios a cualquier sitio dentro del mercado. Los factores de la producción disfrutan de libertad de movimiento dentro de este convenio integracional, justamente como lo hacen los productos comercializados. Así pues este nivel de integración encierra a las mercancías, servicios, personas y capital en un mismo mercado común, con miras a ser un mercado único.

Unión Económica y Monetaria. El más importante elemento en la unión monetaria y económica (EMU: economic and monetary union) es la adopción de una moneda común por todos los estados miembros, lo cual implica que los países involucrados deben colaborar en un grado mayor de complementación en los que respecta a la políticas económicas. En muchas formas la EMU es el siguiente paso lógico para un grupo de países que se han comprometido bajo un convenio de mercado

¹²⁴ DENT, Chistopher M. The European Economy. Ed. Roud Hedge/London and New York.1997. p. 26.

común. Un mercado único requiere de una moneda única, si es que se quiere llegue al funcionamiento óptimo del nivel de integración.

La Unión Política y Económica (EPU =economic and political union) esta es la etapa final de la integración regional, bajo la EMU, la institucionalización de la política común puede ser lograda a través de organizaciones supranacionales que manejen las relaciones de la unión, la soberanía nacional de los estados miembros es “olvidada” y las personas pueden ser obligadas a adoptar la nacionalidad de la unión. De esta última etapa actualmente solo se cuenta con un parámetro de estudio, dicho parámetro lo encarna la integración regional europea.

Uno de los objetivos de la política social europea ha sido superar la tradicional rivalidad entre varios filósofos de la protección social, especialmente entre la escuela Bismarckiana y la Beveridgeana, y fomentar un “modelo europeo” basado en tres objetivos fundamentales de protección social: 1) la garantía de un estándar de vida que contemple la dignidad humana y el acceso al cuidado de la salud; 2) la integración social y económica; 3) y el mantenimiento de un estándar razonable de vida que permita a largo plazo ser capaz para el trabajo. A pesar de la convergencia de estos objetivos, la diversidad de los diferentes regímenes del bienestar no se ha prestado a ser un detonante espontáneo que permita una estrategia de integración social. Muchas son las propuestas respecto de cómo se pudieran adaptar las estructuras existentes, para transformarlas y ponerlas al servicio de un régimen distributivo, en el que la UE se establezca como un estado “extraterritorial”, con sus propios derechos, normas y la creación de un Política Social Europea, emulando la estructura del Sistema Monetario Europeo, sin embargo hasta ahora la Comisión ha restringido y limitado de cierta forma la regulación social comunitaria.

2. DESARROLLO SUSTENTABLE.

En este contexto en el que los espacios de maniobra de las políticas económicas se han estrechado y en el que las autoridades gubernamentales parecen haber dejado de controlar el tipo de cambio de sus respectivas monedas nacionales, se torna más compleja la imagen de gobiernos sometidos por completo a la acción de los grandes operadores privados de fondos financieros internacionales, sin embargo esta imagen no resulta convincente, y menos cuando los responsables políticos aducen las restricciones que impone la “globalización” para justificar sus actos o sus omisiones.¹²⁵

Neil Fligstein observa pertinentemente que casi todas las crisis financieras y monetarias de los últimos años del siglo XX, han sido consecuencias de políticas públicas estructuradas en función de objetivos políticos internos. “Sin bien es cierto que los mercados de divisas pueden castigar tal o cual moneda, ello no ocurre sino después de lapsos relativamente largos y a consecuencia de errores prolongados de política económica”.¹²⁶

¹²⁵ LEÓN, José Luis (Coordinador), *El Nuevo Sistema Internacional, Una visión desde México*, Secretaria de Relaciones Exteriores, Fondo de Cultura Económica, México, p. 42.

¹²⁶ FLIGSTEIN, Neil, *Rhétorique et Réalité de la Mondialisation*, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, numérique 119, France, septembre 1997, trabajo mencionado en la obra antes citada.

Paradójicamente las fuerzas sociales y políticas se encuentran en la disyuntiva de resistir y combatir los efectos de la globalización con medidas que signifiquen un retroceso en el camino de la integración de los mercados, o asumir la pasividad futura de los Estados, en el entendido de que la intervención activa y la voluntad política de ellos, abrirá la oportunidad de tornarlos en una fuente de oportunidades y estabilidad, más que de restricciones y tensión. No obstante lo anterior, esta fuente de oportunidades y estabilidad, no garantiza condiciones de bienestar, igualdad y equidad para todos los sectores sociales y en todos los países, desarrollados o periféricos; pues depende, sí el carácter de las decisiones en materia de política económica, son incluyentes o discriminatorias.

Y es precisamente a este respecto donde surge el concepto de “la sustentabilidad, entendida como un proceso que refleja la racionalidad de los mecanismos institucionales de asignación social, que se ha convertido con el tiempo en un objetivo incuestionable de los gobiernos. La degradación del ambiente y la disminución de los acervos de capital natural son dos de los dilemas de la política pública actual, la velocidad con la que se generan los residuos a escala social, como resultado de las actividades de consumo y de producción, en comparación con la capacidad de absorción y de transformación de tales desechos por parte del medio ambiente, así como la rapidez con la que se reduce el capital natural debido a las características de las estrategias de asignación económica, constituyen dos asuntos de la mayor relevancia dentro de la agenda política en las sociedades industriales contemporáneas”.¹²⁷

Desde el punto de vista de la economía normativa, es posible que el principal obstáculo sea la incertidumbre asociada con la toma de decisiones intemporal en condiciones de información imperfecta, es decir, que las personas que desempeñan cargos que implican la toma de importantes decisiones, las tomen sin la información técnica, científica y ambiental, que permita realizar las consideraciones necesarias para optimizar no sólo el desarrollo económico, sino también el bienestar social y la protección del ambiente así como la sustentabilidad económica en el largo plazo. Esa preocupación entre economía y medio ambiente representa una búsqueda de opciones de largo plazo a la forma tradicional en que se han organizado los procesos productivos y que evidentemente encierra la necesidad de transformar las trayectorias de desempeño económico.

Roberto Constantino, expone tres consideraciones respecto del desempeño institucional mexicano en materia de ambiente: a) en el proceso de crecimiento que exhibe México en las últimas tres décadas no se cumple la condición de sustentabilidad débil, b) la tecnología no posee la capacidad para la reversibilidad de los desbalances ambientales en el corto plazo y, c) la política económica se considera esencialmente reactiva en materia de estrategias medio ambientales y ecológicas a través del ejercicio del gasto público.

La teoría económica ha supuesto que el cambio tecnológico, en condiciones dinámicas, es un proceso capaz de remediar buena parte de los desbalances ambientales. Sin embargo, el hecho que las elecciones técnicas del sector industrial se funden en los procesos de maximización de utilidades a partir de los mercados, sin tomar en cuenta los principios de sustentabilidad, de acuerdo con las estructuras institucionales vigentes, permite vislumbrar la limitada capacidad de monitoreo, supervisión y sanción por parte de las instituciones gubernamentales.

¹²⁷ CONSTANTINO, Toto Roberto M., *Desempeño económico y sustentabilidad: los límites de la política en México*, Ensayo localizable dentro de la obra compilada por VIRRAREAL, Gonzáles Diana R. *La política económica y social de México en la globalización*, UNAM Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 2000. p. 281.

En este sentido la tecnología implica no sólo el inventario de máquinas-herramientas aplicadas en los procesos productivos, sino también el conjunto de habilidades y conocimientos adquiridos, de manera formal o informal, por los individuos. El cambio tecnológico constituye una mejora cualitativa y no sólo cuantitativa de los conocimientos destinados a la solución de problemas en la producción.

Es posible acordar que el cambio tecnológico conduce al crecimiento económico. Sin embargo, la ruta que conduce a que los incentivos microeconómicos se conviertan en procesos de crecimiento macroeconómicos no siempre es lineal ni homogénea. Existen tres diferentes niveles para interpretar la estructura de incentivos y de organización de la tecnología. En primer lugar, un ámbito microeconómico de las decisiones de elección tecnológica, básicamente se encuentra circunscrito a las potencialidades de las empresas. En segundo lugar, hayamos la existencia de un nivel *meso económico*, constituido básicamente por las interacciones de los agrupamientos de empresas. Finalmente, en un ámbito macroeconómico, el espacio propicio para el diseño de los instrumentos gubernamentales que inhiban o incentiven, de manera estratégica, el desempeño económico agregado.¹²⁸

El análisis de la relación entre el desempeño de las actividades económicas, a cualquier escala, y el estado de inventario de los recursos naturales y del medio ambiente en una sociedad, suele llevarse a cabo a partir del principio que supone, que cualquier tipo de actividad económica genera desbalances, por lo tanto, se considera un componente inevitable de los costos económicos del crecimiento.

La presión de la competencia económica a partir de los mercados puede constituirse en un motor que reduzca los desbalances ambientales en una sociedad. Siempre y cuando existan reglas institucionales precisas acerca de la naturaleza de los mercados ambientales (Michelle, 2000)¹²⁹

En relación con el desempeño económico es posible distinguir cuatro diferentes tipos de *efectos ambientales*; éstos son de: escala, composición, tecnológico e institucional.

Por *efecto a escala*, se entiende al conjunto de resultados ambientales negativos que pueden ocurrir debido a una expansión de la escala de la actividad económica. El *efecto composición* es aquel relacionado con los desbalances ambientales que pueden ocurrir como producto de la especialización sectorial de la economía. El *efecto tecnológico* se refiere a los desequilibrios ambientales que pueden suceder debido a las variaciones de las trayectorias tecnológicas de los sectores productivos. Finalmente el efecto *institucional* puede interpretarse como el conjunto de los desbalances ambientales que pueden acumularse ante la incapacidad institucional para prevenir y sancionar el comportamiento ambientalmente depredador por parte de los agentes productivos, resumiendo, es el efecto provocado por las fallas de coordinación institucional.¹³⁰

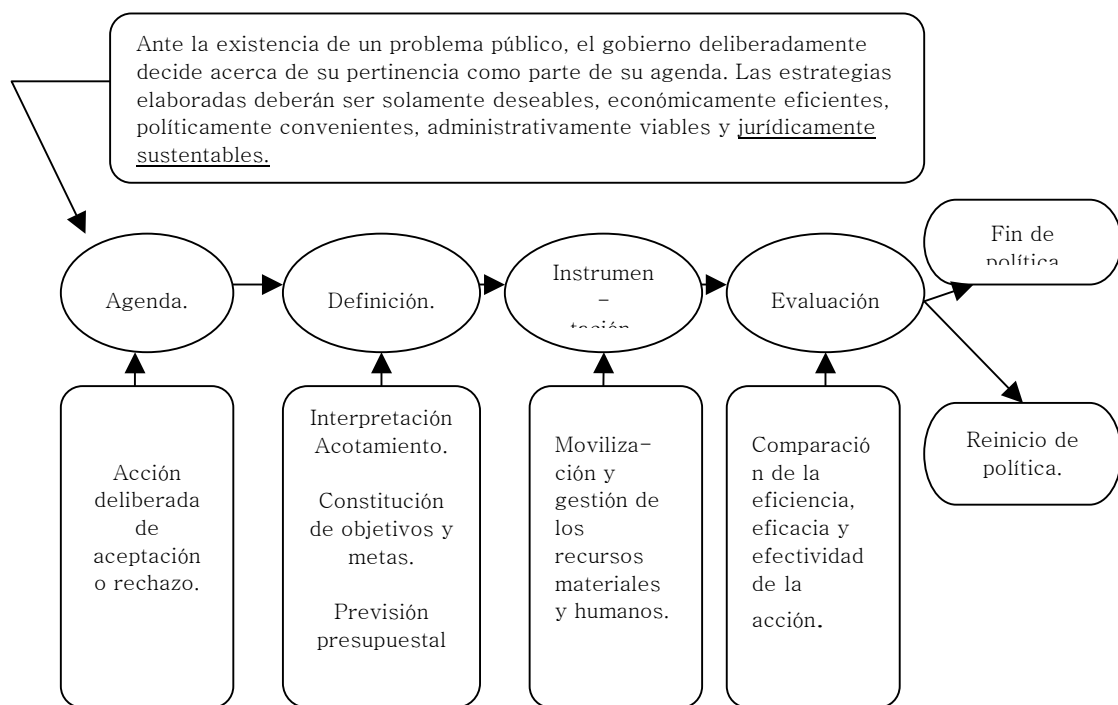
Constantino Toto; plantea que la tecnología, o mejor dicho el cambio técnico, implica no sólo la *reducción* de los daños por unidad de producto generado, debido a las mejoras incorporadas en los acervos de maquina-herramienta y a la sofisticación del conocimiento; también se le asigna la capacidad de *reversibilidad* de daños ambientales.

¹²⁸ VILLAREAL, González Diana R. Compiladora. *La política económica y social de México en la globalización*. UAM. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 2000, p. 284.

¹²⁹ CONSTANTINO, Toto Roberto M., *Desempeño económico y sustentabilidad: los límites de la política en México*, Op. cit. p. 285.

¹³⁰ VILLAREAL, González Diana R. Compiladora. *La política económica y social de México en la globalización*, UAM. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 2000, Op. cit. p. 286.

INTERPRETACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS. UN MODELO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA AMBIENTAL.



Fuente: CONSTANTINO, Toto Roberto M. Desempeño económico y sustentabilidad: los límites de la política en México. Op. cit. p. 290.

En términos generales, desde el punto de vista planteado en párrafos anteriores, podríamos hablar que el desarrollo económico tiene como propósito lograr el crecimiento económico, social, cultural y político sostenido, empleando los recursos naturales y humanos en forma racional y respetando el medio ambiente, que permita aumentar en forma permanente la producción de bienes y servicios y a su vez distribuirlos en forma equitativa entre los sectores productivos, regiones económicas y grupos sociales. De tal manera que toda la población se beneficie del progreso obtenido.

En un sentido lato el “desarrollo, describe un proceso a través del cual se realizan las potencialidades de un objeto u organismo hasta alcanzar la madurez...La finalidad del desarrollo implica una progresión positiva que va de lo simple a lo complejo, de lo inferior a lo superior o de lo malo a lo bueno.”¹³¹

¹³¹ ESTEVA, Gustavo, *Development, reproduced in The Development Dictionary*, 2a. ed. Books. Ltd; 1992.

Para lograr un desarrollo sostenido y sustentable, se necesita emprender profundos cambios estructurales desde el nivel más alto de gobierno. Adaptar las instituciones encargadas de llevar a cabo la planeación económica y social a nivel nacional al ámbito local, buscando el equilibrio entre las regiones, que hoy por hoy es uno de los problemas más agudos del que adolece México. Es aquí donde el concepto de desarrollo regional hace su arribo, como una forma de ver el desarrollo económico en los espacios territoriales en que esta dividido cualquier país.

En vista de lo expuesto, haré las siguientes consideraciones, tenemos que *el crecimiento económico* se refiere al aumento cuantitativo de la riqueza que puede lograr un país; *el desarrollo económico* comprende el crecimiento económico con una justa distribución de la riqueza entre sus miembros; y *el desarrollo regional* es una manifestación del desarrollo económico en un espacio geográfico limitado de su territorio.

Por un momento, los términos aquí planteados, parecen aspiraciones inalcanzables, como ya muchos han señalado, en este proceso de alcanzar el desarrollo económico existen dos formas conflictivas de no fácil reconciliación: las políticas empleadas para lograr el crecimiento económico, y la forma de distribuir lo producido.

Ricardo Bravo Anguiano ¹³² expresa, que el crecimiento económico, por sí mismo es incapaz de expandirse en forma homogénea por regiones, por el contrario, para avanzar y hacer posible el aumento de la riqueza, el crecimiento económico ha requerido de la centralización del poder político en un nivel de gobierno, y de la concentración de la actividad económica en una sola región. Esto explica en parte el por qué se rezagan los grupos sociales, y regiones económicas que no disponen de recursos atractivos para la inversión, lo cual fomenta las diferencias sociales dentro de cada región, y a su vez en todo el territorio nacional.

Las anteriores circunstancias de desigualdad se pueden trasladar al plano internacional, donde un grupo reducido de países logró desarrollarse, sobre la base de la explotación de los recursos materiales y humanos de otros países, condenando a estos a la pobreza y a la dependencia de aquellos. “En las etapas iniciales del desarrollo, el progreso se encuentra en los centros desarrollados, que disponen de amplias facilidades como: las economías externas, poder político, preferencias de localización de quienes toman las decisiones, inmigración de la gente más fuerte y más educada de las regiones atrasadas, flujos de recursos económicos de agricultores hacia los mercados financieros de las ciudades. Estos factores propician la concentración en las ciudades grandes e incrementan las diferencias entre las regiones”. ¹³³

En cuanto a la experiencia latinoamericana, después de la Segunda Guerra Mundial, tratando de imitar el proceso de los países desarrollados, aplicaron el “modelo de desarrollo hacia adentro”, basado en la sustitución de importaciones y en el crecimiento del sector industrial. De esta manera las industrias se ubicaron en las áreas urbanas, donde se cuenta con economías de escala por la cercanía con el mercado consumidor más importante de cada país.

¹³² Licenciado en Economía egresado de la UNAM. Hizo estudios de maestría en Planeación urbana en la Universidad de Colorado, además de haber tomado cursos de financiamiento de proyectos de desarrollo urbano, en la universidad del sur de California y de Minesota. Catedrático en el área de Desarrollo económico en la UNAM-ENEP.

¹³³ WILLIAM, Alonso, “*Urban and regional imbalances in economic development*”, citado en la obra del COLEGIO NACIONAL DE ECONOMISTAS S.C. *México: Perspectivas de una economía abierta*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. 1ª edición. México 1993. p. 137.

Este proceso de industrialización, requirió de grandes volúmenes de recursos privados para la inversión, reforzados por el apoyo del gobierno, quien protegió al mercado de la competencia externa, ofreció subsidios y creó la infraestructura económica para impulsar la iniciativa privada; como resultado del florecimiento de la industria se crearon empleos productivos, motivando la migración del campo a la ciudad y acelerando la concentración de la población en una sola región de cada país. Esta forma de crecer, provocó un proceso de urbanización acelerado y localizado principalmente en la capital de los países, aunado a la distribución inequitativa del capital, de los bienes y servicios, propiciaron graves problemas que ahora frenan el escaso progreso alcanzado.

A la luz de la evolución del pensamiento económico y más específicamente a partir del siglo XX, las distintas corrientes y teorías han tratado de explicar y dar solución a las distintas crisis de los paradigmas económicos, ya sea en los años de la gran depresión, donde el problema económico de las democracias occidentales, fue el desempleo masivo y la quiebra de numerosas unidades de capital. Y más adelante superado aquel suceso económico, se presenta en los años 60 la inflación, agravándose para la década de los setenta, con nuevos fenómenos como el de la hiperinflación y la entrada en escena de la estanflación. Así durante gran parte del pasado siglo el mundo de las ideas económicas se confrontó en dos grandes polos teóricos; tratando de aportar la solución más adecuada a la problemática mundial del desarrollo, por un lado, en las llamadas economías centralmente planificadas, en donde el Estado se constituyó como el órgano asignador, productor y distribuidor de los recursos económicos entre la sociedad. Por otro, en las democracias occidentales el mercado ha sido el pivote en la producción y distribución de bienes y servicios, en cuyo esquema el estado se le reserva funciones elementales de creación de infraestructura económica y conducción política.

Ahora bien con el hundimiento del socialismo, el debate ideológico parece centrarse entre dos modelos capitalistas: “el capitalismo neoamericano y el capitalismo renano, el primero se basa en el éxito individual y el beneficio financiero a corto plazo, mientras que el modelo renano, esta centrado en Alemania, y posee muchas semejanzas con el capitalismo japonés, el cual valora el éxito colectivo y las ganancias a largo plazo”.¹³⁴

La discusión ideológica, pretende resolver los paradigmas económicos, con un objetivo fundamental, la búsqueda de un modelo que privilegie el desarrollo y bienestar de la sociedad, cuya viabilidad dependerá de que el progreso económico evolucione paralelamente al desarrollo sustentable y a la democracia política, es decir, desarrollo humano y crecimiento económico se encuentren estrechamente vinculados.

El desarrollo humano comprende todas las actividades, desde procesos productivos hasta cambios estructurales y diálogos sobre políticas para generar empleo o incrementar el bienestar, es importante apuntar que este aspecto del desarrollo también debe ser sostenido, es decir, no solamente buscar mejoras en las condiciones actuales, sino procurar su constante renovación. Respecto de este concepto, globalmente han sido aceptados ciertos requisitos mínimos como son: atenuar la pobreza, distribución más equitativa de los recursos, aminoramiento de las tasas demográficas, personas más saludables, instruidas y capacitadas; gobiernos más descentralizados y más participativos; sistemas de comercio más equitativos y abiertos, tanto internos como externos; aumento de la producción para el consumo local y solución a los problemas ecológicos.

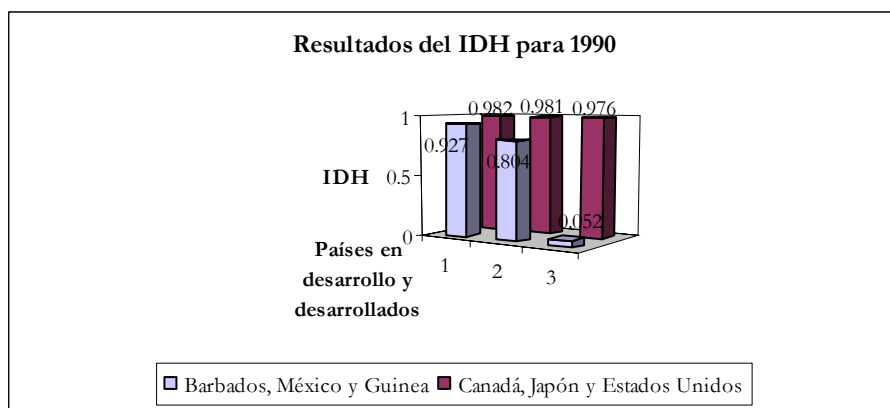
¹³⁴ COLEGIO NACIONAL DE ECONOMISTAS S.C. *México: Perspectivas de una economía abierta*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. 1ª edición. México 1993. p.184.

Dada la importancia de este nuevo enfoque de desarrollo, se crearon dos indicadores denominados: Índice de Desarrollo Humano (IDH) e Índice de Libertad Política. En el IDH se combinan tres elementos fundamentales: ingreso nacional, esperanza de vida y educación. Este parámetro no utiliza el Producto Nacional Bruto nominal, sino que lo ajusta de manera que se obtenga el poder adquisitivo nacional, esto es, por qué los indicadores económicos más usuales como el PNB y PIB ya no son apropiados para medir el desarrollo sostenido, pues sólo muestran la producción.¹³⁵

El IDH solamente cuantifica los derechos económicos y sociales, por lo que es necesario hacer mención del segundo índice, Índice de Libertad Política (ILP), la libertad es otro elemento indispensable del desarrollo humano, ya que las naciones con un mejor progreso económico son también aquellas que tienen mayor libertad.¹³⁶ Sin embargo estos parámetros no pueden reflejar toda la complejidad de la problemática, pero pueden ayudar a que se le otorgue atención a los problemas centrales, con miras a lograr un desarrollo sostenido, que involucre no sólo el crecimiento económico sustentable, sino el desarrollo humano y la evolución de las instituciones jurídicas que protejan esos objetivos, sin olvidar que las estrategias que se implementen deberán ser ubicadas en dos niveles: nacional e internacional.

Como ha quedado expresado a lo largo de este trabajo las políticas existentes en México y en otros países en desarrollo, han conducido a la pobreza extrema y a la degradación ambiental, dichos modelos no han creado las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo económico y la protección ambiental, y muchos menos han aportado a sus sociedades el desarrollo humano, entendiéndolo no en niveles absolutos, sino considerando los niveles de logros con respecto a la comunidad internacional.

Gráfica 12



137

En la década de los noventa, del siglo pasado, el debate teórico e ideológico se centro en las cuestiones del desarrollo, la democracia, la justicia social y la libertad, cuestiones que no lograron

¹³⁵ Ibidem, p. 186.

¹³⁶ COLEGIO NACIONAL DE ECONOMISTAS S.C. *México: Perspectivas de una economía abierta.*, Op. cit. p.188.

¹³⁷ Gráfica de elaboración propia. De los países desarrollados Canadá ocupa el primer lugar en la clasificación, Japón el segundo y Estados Unidos el sexto; respecto a los países en desarrollo Barbados ocupa el primer lugar, México el lugar 46 y Guinea el último. Datos tomados de la obra citada con antelación. Ibidem. p. 187.

resolverse; la agenda de discusión evolucionó de tal forma que ahora contiene los fenómenos de: globalización de la economía mundial, la recomposición de los bloques comerciales, la calidad educativa y la tecnología, el mejoramiento ecológico, la pobreza extrema, el desempleo y subempleo, la distribución del ingreso, etc. en este contexto México deberá enfrentar con políticas eficientes estos problemas, implementando procesos de inversión para el desarrollo sustentable, incrementar recursos hacia la infraestructura para que los servicios no comerciables se ofrezcan en condiciones de calidad y precios equiparables a los de nuestros competidores, es decir, elevando los niveles de competitividad productiva. Destinar cuantiosos recursos para capitalizar el campo y poder recuperar la productividad del sector agropecuario, evitando la destrucción, contaminación y daño a la naturaleza y a la diversidad biológica que hoy constituye una de las grandes preocupaciones a nivel mundial. Igualmente deberá propiciar una convivencia más libre y más justa, elevando la calidad educativa y su posterior vinculación con el aparato productivo.

Desde luego existen críticos del desarrollo sustentable, pues hay que recordar que cuando el ambientalismo comenzó a influir en la opinión pública a principios de los años setenta, los modelos de desarrollo contribuían a acentuar la pobreza e institucionalizaban las relaciones neocolonialistas, que apoyaban su crecimiento en parámetros cuantitativos cuyas solas premisas eran el incremento y la expansión. “Para emplear el lenguaje de los detractores del desarrollo sustentable, sólo cuando los recursos eran convertidos en beneficio de la producción de mercancías y acumulación de capital, la naturaleza adquiriría valor dentro de ese sistema”.¹³⁸ Luego entonces se concluye que el obstáculo más formidable para buscar el desarrollo sustentable es el consumo irrefrenado y la sobreproducción de desechos, lo cual nos lleva a buscar una reformulación de nuestra percepción de la necesidad. “Para evaluar nuestras necesidades, el hombre de la era sustentable debe crear formas de medición más sensibles y objetivas que nos sirvan para apartarnos de la obsesión del PNB y otros indicadores económicos unidimensionales”.¹³⁹

A. FINANZAS PÚBLICAS Y ECONOMÍA.

Dentro del aspecto financiero es posible encontrar la presencia activa del Estado, en los mecanismos de precios, en el desarrollo de las empresas, en la expansión exterior, en las políticas económicas, en sus relaciones globales con la economía, así como su intrínseca relación con el derecho, como el medio normativo que permite su actuación y la extensión de las funciones del Estado.

Por mucho tiempo se había considerado al Estado como el principal “agente económico”, ya que durante la totalidad del siglo XIX y casi todo el siglo XX, su valor, su volumen y su relación al producto interno nacional, habían aumentado poderosamente: traducción financiera del creciente papel del poder público en el desarrollo económico y social. En realidad el Estado ha sido la mayor empresa y el más importante de los agentes económicos; por el número de sus asalariados (funcionarios), por el movimiento de sus negocios (recaudación fiscal y préstamos, más los gastos de todo tipo) por la diversidad de sus funciones, de sus inversiones y de sus servicios. Todas sus recetas, provienen del

¹³⁸ WOLFGANG SACHS, *Environment, reproduced in The Development Dictionary*, 2a. Ed. Books. Ltd; 1992.

¹³⁹ COLEGIO NACIONAL DE ECONOMISTAS S.C. *México: Perspectivas de una economía abierta*, Op. cit. p. 203.

ingreso nacional, todos sus gastos, van al producto nacional, por lo que es él, quien domina las finanzas locales y el desarrollo de la seguridad social.

No debemos olvidar que las finanzas del Estado están vinculadas estrechamente a las estructuras políticas, a los fenómenos económicos y monetarios. Las decisiones e intervenciones del Estado se sitúan siempre en el interior de ciertas obligaciones, y dentro de un contexto socio político que no se puede ignorar y que las determina de un modo fundamental. Por otra parte la situación exterior (económica y política), influye sobre esas decisiones a causa de la amplitud creciente de los intercambios internacionales. La toma de decisiones finales, también se encuentran, en diversos grados, bajo la influencia de grupos de presión; sindicatos, partidos, asambleas, expertos y “tecnócratas” del sector privado y del sector público.

Todo Estado debe resolver, en materia financiera, dos tipos de problemas fundamentales: el presupuesto y la tesorería, que al cierre del ejercicio es procedente elaborar las cuentas definitivas, que describirían los ingresos y los gastos efectivos. El servicio de Hacienda en este rubro debe encarar los gastos cotidianos del Estado y asegurar su financiamiento, pues esos gastos son permanentes, mientras que las entradas del Estado pueden variar (impuestos y empréstitos), un desequilibrio excesivo en el gasto, se traduce en déficit presupuestario, que a su vez es causa de la progresión de los gastos del Estado intervencionista. El déficit es la diferencia entre los gastos totales del Estado (ordinarios y extraordinarios) y sus ingresos corrientes. El Estado desempeña un papel eminente en la actividad económica: se presenta, en competencia con las grandes firmas, en el mercado financiero para la colocación del ahorro, interviene sobre la disponibilidad monetaria (acción deflacionaria o inflacionaria). Adicionalmente tiene entradas regulares, diferentes a los empréstitos, se trata de los recursos provistos por su patrimonio, por sus explotaciones industriales y comerciales, pero sobre todo por sus impuestos.

Desde un punto de vista marxista se intentó dar una explicación a la extensión de las funciones del Estado, que particularmente retomará; la cual consiste en reubicar las diversas formas y etapas del crecimiento de los gastos públicos dentro del marco del sistema de relaciones que unen al Estado con la economía capitalista. El Estado es concebido como regulador del crecimiento capitalista y las fluctuaciones de sus gastos a mediano plazo, vendrían a modelarse en función de las exigencias del crecimiento de la economía privada. Dichas fluctuaciones responderían a los problemas crónicos planteados por la “sobrecumulación de capital”, como la existencia de nuevos capitales adicionales, pero que obtienen sólo una ganancia inferior a la de los capitales ya en funcionamiento (desvalorización del capital); por su parte el Estado ha intervenido en los procesos económicos de tal forma que ha favorecido mediante medidas diversas el mantenimiento de las tasas de ganancia. La respuesta espontánea del sistema económico a semejante situación, es la crisis; que a través del gasto público intentan adaptarse a las necesidades que surgen y paliar las crónicas dificultades económicas y sociales.¹⁴⁰ Sin embargo una parte del propio gasto público que va más o menos directamente al reforzamiento de la ganancia de la empresa privada desempeña un papel específico: subvencionando a las firmas, obras públicas, gastos sociales y educativos. En este sentido el Estado al asegurar una parte de las inversiones necesarias masivas, pero poco rentables a corto plazo, deja al sector privado la mayor parte posible de la “plusvalía global” manteniendo así la tasa de ganancia en ese sector, sobre todo en beneficio de las grandes empresas (monopolios).

¹⁴⁰ BOUVIER, Jean, *Vocabulario y Mecanismos Económicos Contemporáneos*, Ed. Universidad Autónoma de Puebla. México, 1987. p. 116.

En diciembre de 1994, un país considerado el paradigma de la apertura y que avanzaba con rapidez hacia la ortodoxia económica, entraba en una crisis de profundidad insospechada. Desde que en 1993 firmara el Tratado de Libre Comercio junto con Estados Unidos y Canadá; México veía reaparecer la guerrilla en Chiapas, el asesinato de líderes políticos –incluido *el tapado* a la presidencia Luis Donaldo Colosio-, las revelaciones de corrupción masivas en las altas esferas del poder y el colapso de una economía emergente. Apenas en 1982, otro descalabro mexicano desencadenó la crisis de la deuda externa latinoamericana, que condenó a la región a la *década perdida*.

El principal ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, describió la situación de México como “la primera crisis de un mundo nuevo con mercados financieros globalizados” y al efecto tequila (la repercusión de las dificultades mexicanas en cualquier zona del mundo) como la primera crisis económica del siglo XXI”.

El 20 de noviembre de 1994, fecha en la que el peso mexicano inició su devaluación, marco el inicio de la anarquía financiera, en la que los fundamentos económicos de un país (la disposición de sus equilibrios básicos: crecimiento, inflación, déficit, consumo, inversión etc.), no fue lo más importante para saber el destino de una moneda y menos cuando se absolutiza a los mercados como la panacea de todos los problemas, fenómeno al que se le denominó como poscapitalismo. Para finales de 1994, en cuestión de días, el milagro económico mexicano se vino abajo, y tras la sustitución de Carlos Salinas de Gortari por Ernesto Zedillo en la presidencia con el nuevo sexenio, el país prácticamente entró en quiebra. El peso mexicano se devaluó un 60 % y arrastró al resto de las economías emergentes de la zona. La nación orgullosa que tres meses antes proponía a su dirigente más felicitado (Salinas de Gortari) para presidir la OMC, veía que los tecnócratas que implantaron el sueño mexicano, incluidos el propio Salinas, ocupaban la primera fila de las manifestaciones populares, retratados como forajidos bajo la leyenda *Se busca.¹⁴¹

En pocas jornadas se produjo la flotación del peso, su estrepitosa devaluación, el hundimiento de la bolsa de valores, la cólera de los empresarios endeudados en dólares que se sentían estafados, las durísimas críticas de los inversionistas internacionales sobre el manejo que el equipo económico del nuevo presidente hizo de la crisis, convirtieron en vituperios lo que un día fueron aplausos.

Para Joaquín Estefanía, la causa técnica del desastre, fue un abultado déficit por cuenta corriente, generado por el enorme desequilibrio de la balanza comercial, financiada durante largo tiempo por inversiones extranjeras a corto plazo. Las altas tasas de interés en Estado Unidos y la desconfianza hicieron el resto. Estado Unidos tuvo que liderar un paquete económico de más de 50,000 millones de dólares, sin haber en ello una actitud solidaria, sino más bien una mediación de la catástrofe.

El Secretario del Tesoro norteamericano, Robert Rubin, escribía en un artículo “...el presidente Clinton actuó para evitar una crisis. Solo hubo un criterio para actuar y fue la protección de los intereses de Estados Unidos: proteger los puestos de trabajo, el nivel de vida, la seguridad nacional y evitar posibles aumentos de la inmigración ilegal....hemos dejado claro que estábamos dispuestos a ayudar a México, pero sólo si existían garantías de que nos devolvieran el dinero, de que había transparencia y vigilancia. Tenemos un medio de devolución garantizado gracias al petróleo. PEMEX – la compañía de petróleos estatal- ha dado instrucciones a sus clientes extranjeros para que efectúen los

¹⁴¹ ESTEFANÍA, Joaquín, *La nueva economía. La globalización*, Ed. Debate, Madrid-España, 1997, p. 173.

pagos por las exportaciones de petróleo y productos derivados a través del Banco de la Reserva Federal en Nueva York...”¹⁴²

El periodista Andrés Oppenheimer ha señalado en su libro *En la frontera del caos*, “México se ha convertido tras el fin de la guerra fría en el país que afecta directamente los intereses nacionales de Estado Unidos. Tras la firma del TLCAN, México es uno de los tres principales socios comerciales de ese país, comprándole más productos que Alemania, Francia, Italia, China y Rusia juntas. México es también el país por donde entra más del 70 % de la cocaína a Estados Unidos y su mayor fuente de inmigrantes ilegales.”¹⁴³

Lo acontecido sembró serias dudas del camino a seguir, primero por que el ciclo de desarrollo al cual muchos países emergentes habían apostado, parecía estar agotado pues conduciría inevitablemente a la crisis. Sin embargo resultaría ocioso negar que esas economías creyeron despegar sin necesidad de hacer profundas transformaciones en sus instituciones, las desigualdades sociales extremas, el retraso en la apertura política y en la participación ciudadana, y la debilidad financiera se harían más evidentes, provocando depresiones e inestabilidad.

Actualmente, se ha asimilado casi de manera universal, que democracia y mercado no pueden explicarse uno sin el otro. La libertad de mercado había devenido en una libertad más, sin embargo lo ocurrido a la economía mexicana a partir del 20 de noviembre de 1994, pone en tela de juicio los beneficios de esa libertad irrestricta, en donde se identifican agentes económicos especulativos – multimillonarios fondos de inversión o de pensiones, pertenecientes a miles de propietarios- que hacen temblar las economías nacionales, empezando por las más débiles.

A través de un recuento breve de la historia financiera de nuestro país, particularmente sobre su pasado reciente, es posible destacar los aciertos y los errores de la política económica. A mediados de los 70 y principios de los 80, la contrariedad vino por el agotamiento de las estrategias estatistas y proteccionistas de desarrollo; por políticas populistas que condujeron a crecimientos desorbitados de los Estados, a una excesiva regulación de la economía, a la indisciplina del gasto y a los grandes déficit públicos. A consecuencia de ello muchos países entraron en graves crisis fiscales. Se generalizó la idea de que una economía eficiente necesita de sistemas de precios que funcionen, reflejando la escasez y distribuyendo los recursos, de un comercio exterior abierto que aporte competición y tecnologías nuevas.

De cara a la crisis, intentó ponerse en marcha un programa de reformas que consistía en: una reforma de los impuestos, encaminada más en ampliar la base que en incrementar los tipos; tasas de interés determinadas por el mercado; una liberalización del comercio y una reorientación de las economías hacia la exportación; tipos de cambio determinados por el mercado; supresión de restricciones a las inversiones directas de capital extranjero; la privatización de las empresas públicas; y la garantía de los derechos de propiedad. Aún así desde la perspectiva mexicana se observó que estas reglas de juego no funcionaron, pues la economía financiera había sustituido a la real. Los movimientos

¹⁴² Fragmento tomado de *Ibidem*. p. 175

¹⁴³ El escritor Héctor Aguilar Camín resumió el fracaso de las expectativas: “Se han disparado todas las demandas sociales a la vez, aunque sean contradictorias: orden y democracia; control político y libertades irrestrictas; soberanía y salvamento económico de Estado Unidos, baja inflación y buenos salarios; subsidios y austeridad fiscal; legalidad electoral y arreglos postelectorales; autoridad y tolerancia; paz y guerra. En suma una mezcla de autoritarismo de ayer y presidencialismo democrático de mañana, por cuyas rendijas asoma sólo el vacío presidencial del hoy”.

financieros o monetarios, además de realizarse en un cortísimo plazo a través de programas informáticos, tienen como protagonistas a grandes fondos de inversión que no poseen alma ni cara y que se rigen por su propia coherencia, moviendo cantidades enormes de capital que persiguen los tipos a corto plazo por todo el mundo con la mayor rentabilidad, utilizando como medio las grandes autopistas de la información, obteniendo beneficios a través del cambio de divisas. Estos mercados tienen un único fin, el dividendo, con una característica particular la “volatilidad” de dichas inversiones, por lo que cualquier percepción de incertidumbre cambia la coyuntura; es así como un acontecimiento inesperado político o social, ni siquiera económico, puede modificar la dirección de los flujos de capital.

Es, en este punto, donde los gobiernos y el derecho, en su aspecto regulatorio están llamados a establecer las normas que no permitan la anarquía financiera y que por encima de intereses económicos protejan la concepción de la libertad como un derecho a hacerse cargo de su destino a una colectividad humana y de dotarse de una administración que exprese la voluntad colectiva así como sus necesidades.

a. TEORÍAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL.

Las doctrinas económicas han condicionado los acontecimientos y han influido decisivamente en los cambios del mundo desde, al menos, mediados del siglo XVIII, en el transcurso de ese tiempo se puede hablar de tres grandes doctrinas, que han intentado no sólo interpretar lo que sucede sino aportar una solución a los problemas que surgen de la realidad, y de la aplicación sobre ella de las teorías económicas: el liberalismo, el marxismo y el keynesianismo, nombrando sólo éstas, no por que sean las únicas sino por que muchas otras que han aparecido, pueden considerarse dentro de aquellas con algunas variantes.¹⁴⁴

La ciencia económica entendida como tal, coincidentemente empieza con la revolución industrial, la revolución norteamericana y con la publicación del libro *La riqueza de las naciones*, de Adam Smith, a quien se le considera el padre de la ciencia económica, lo cual no quiere decir que la economía no existiese antes, ni las doctrinas tuviesen precedentes, pues los más cercanos fueron *el mercantilismo*, según el cual la prosperidad de las naciones se lograba fomentando la agricultura y comerciando manufacturas a cambio de metales preciosos, es decir la fuente principal de riqueza era el comercio, especialmente el internacional y que duró aproximadamente tres siglos (desde el siglo XV); *la fisiocracia*, que planteaba que la única riqueza verdadera era la naturaleza, y que el derecho natural tenía su única extensión en la existencia de la propiedad privada.

Las doctrinas económicas en el siglo XX han devenido en un mestizaje ideológico y práctico, aplicando grados distintos de liberalismo o marxismo, ya que en un sentido amplio el keynesianismo es una mezcla de ambas.

Francis Fukuyama, ha escrito en su libro *El fin de la historia*: “El siglo que empezó lleno de confianza en el triunfo de la democracia liberal occidental parece haber descrito un círculo y haber llegado casi de nuevo al punto de partida: no a un fin de la ideología o a una convergencia entre capitalismo y socialismo, como se predijo anteriormente, sino a una inquebrantable victoria del

¹⁴⁴ ESTEFANÍA, Joaquín. *La nueva economía, la globalización*. Ed. Debate. Madrid-España, 1997. p. 79.

liberalismo económico y político”.¹⁴⁵ Afirmación que no resulta del todo cierta, pues la experiencia indica que los resultados a nivel mundial no son tan alentadores como para proclamar victoria total.

A finales del siglo XVIII aparece el libro de un escocés, Adam Smith (1723-1790), *La riqueza de las naciones* que tras doce años de redacción fue publicado en 1776. La tesis comprende: que la riqueza proviene del trabajo humano, no de los metales preciosos como se creía mayoritariamente hasta entonces, y puede aumentar si las instituciones protegen ese trabajo y lo aseguran mediante el funcionamiento del mercado. Y aunque critica severamente a los empresarios, recomienda a los capitalistas que el único sistema que puede limitar sus exorbitantes beneficios y orientar sus actividades hacia el bien común, es la competencia. El fundador del liberalismo económico, conocido también como economía clásica, defiende el orden natural de las cosas como opuesto al inventado por los hombres, es decir, la superioridad de la ley natural frente a la humana “herir los intereses de una clase de ciudadanos, aunque sea ligeramente, sin otro objetivo que el de favorecer a los de otra clase, es evidentemente contrario a esa justicia, a esa igualdad de protección que el soberano debe indistintamente a sus súbditos, sea cual sea su clase”. El orden natural no debe ser violentado por la intervención del Estado *—le laissez faire, laissez passer—* excepto cuando se trate de la defensa contra la agresión extranjera, el establecimiento de una buena administración de justicia y el sostenimiento de obras e instituciones públicas que no serían mantenidas por ningún individuo o grupo por falta de una ganancia adecuada. Hace especial énfasis en la libertad del comercio y la adhesión a la competencia como principios de todas las sociedades capitalistas, y crítica especialmente a las compañías que disfrutaban de condiciones monopolistas.

Para Smith, el incentivo fundamental de la actividad económica es el interés individual. Al buscar su provecho, cada individuo “es conducido por una mano invisible” que lleva a que las acciones emprendidas por interés propio confluyan “en resultados globales, en la obtención de dividendo social, del producto de la actividad económica de la sociedad. El economista escocés desarrolla la división del trabajo como instrumento moderno de eficiencia empresarial, a través de la descripción del proceso que realiza cada trabajador. Dentro de los discípulos de Smith se destacan tres: el francés Jean Baptiste Say, (la oferta genera su propia demanda), el británico Malthus (la población crece geométricamente mientras que los alimentos lo hacen aritméticamente) y David Ricardo quien defendió que el valor de la producción proviene de su escasez o de la calidad de trabajo necesario para satisfacerla.¹⁴⁶

La versión contemporánea del liberalismo, es *el monetarismo*. A partir de David Ricardo el liberalismo económico tuvo que competir primero con el marxismo y luego con el Keynesianismo por la hegemonía de las ideas. El monetarismo se reclamó heredero de la economía clásica, saltando por encima de Marx y de Keynes. Su vaticinador, un economista de la escuela de Chicago, Milton Friedman, quizá el más influyente en el final del siglo.

Momento oportuno para recordar que las teorías keynesianas aplicadas desde la gran depresión de 1929 hasta los años 60, se volcaron sobre la solución del paro y la expansión de la demanda, pero hasta ese momento se sabía poco de la inflación clásica y mucho menos de la hiperinflación o de la estanflación.

En estos últimos años, dejando atrás los ochenta, el estado, los gobiernos y las administraciones que habían sido considerados fuerzas imprescindibles para el bienestar social, entran

¹⁴⁵ FUCUYAMA, Francis, autor mencionado dentro de la obra citada ídem. p. 80.

¹⁴⁶ ESTEFANÍA, Joaquín. *La nueva economía, la globalización*. Op. cit. p. 83.

en sospecha y derivan, en ocasiones, en sinónimos de ineficacia. Esta tendencia social coincide con la revolución conservadora, protagonizada sobre todo por Gran Bretaña y Estados Unidos, liderados por Margaret Thatcher y Ronald Reagan; igualmente con el descenso económico de Estados Unidos, que tiene que competir, en peores condiciones conforme pasa el tiempo, con los perdedores de la segunda Guerra Mundial, Alemania y sobre todo Japón¹⁴⁷. Los conservadores de los países industriales apoyan vigorosamente la política monetarista.

El monetarismo se postula, sobre la determinación de que los precios serán estables y la economía marchará bien si se controla el suministro de dinero, tanto el procedente de los préstamos financieros, como el de la creación de depósitos; utilizando como instrumento de control: los tipos de interés. Friedman retoma el mercado competitivo, sobre el que no debe haber interferencia pública. La única regulación sobre los precios debe provenir de las medidas monetarias; al cabo de un tiempo los precios reflejan los cambios en la oferta monetaria, de modo que si ésta se controla, los precios permanecerán estables. Sin embargo el efecto del monetarismo, no es socialmente neutral, ya que actúa contra la inflación elevando los tipos de interés, con lo cual, sucesivamente, inhibe las operaciones de créditos de bancos y la resultante creación de depósitos: los altos tipos de interés son sumamente gratos para las personas e instituciones que disponen de dinero para prestar, las cuales poseen normalmente más recursos que quienes carecen de fondos con ese objeto. Al favorecer de este modo a los individuos e instituciones opulentas, una política monetaria restrictiva viene a ser todo lo contrario que una política fiscal restrictiva, la cual, al fundarse efectivamente en un incremento de las contribuciones de los particulares y de las empresas, afecta negativamente a los ricos.

El monetarismo de Friedman se desarrolla en una coyuntura en la que se combina una economía estancada, con tendencias inflacionistas permanentes, situación denominada *estanflación*, “el efecto restrictivo de los altos tipos de intereses sobre los gastos de consumo y sobre las inversiones dio como resultado una severa disminución de la actividad económica, aplicando así un remedio no menos penoso que la enfermedad, la inflación fue aplastada pero advino la peor crisis económica desde la Gran Depresión”.¹⁴⁸ Pese a todo y con los matices que se le ponga, es la política que mayoritariamente se aplica.

“Escribid en sus banderas: ¡De cada cual según su capacidad; a cada cual según su necesidad!”. Nunca una docena de palabras ha tenido tanta influencia en el desarrollo del mundo como estas últimas, que condensan, el contenido del marxismo como doctrina económica, política, sociológica y filosófica...esta frase resume miles de páginas escritas por Carlos Marx y su colaborador Friedrich Engels en el *Manifiesto Comunista*, *La ideología alemana*, *Los Grundrisse*, *Los Manuscritos económicos-filosóficos*, *La Contribución a la crítica de la economía política*, *El Capital etc.*”¹⁴⁹

El Marxismo constituye el otro extremo de la concepción económica del liberalismo. La comprensión del marxismo como doctrina económica, a través del *Manifiesto Comunista*, conlleva muchas veces una rigidez que exagera el factor económico y excluye las complejidades de la acción y de la creación humana, apoyando un determinismo, que muchas veces llevo a una interpretación escolástica del marxismo.

¹⁴⁷ Ídem.

¹⁴⁸ Ibidem. p. 85.

¹⁴⁹ Ibidem. p. 89

Carlos Marx, alemán (Tréveris, 1818-1883), analiza las sociedades a través de las estructuras económicas de las clases sociales, de la confrontación entre las mismas y de los procesos de acumulación capitalista. Todo ello en el marco del *materialismo histórico*: la historia se interpreta como un proceso de lucha de clases, como una sucesión hegeliana de tesis, antítesis y síntesis que van impulsando los modos de producción que se sustituyen inexorablemente los unos a los otros: feudalismo, capitalismo y al final, la sociedad sin clases sociales, el comunismo. La vida se desarrolla en un proceso de constante transformación; tan pronto como una estructura o institución social asume autoridad, surge otra para desafiarla; y del conflicto se origina una nueva síntesis. Así pues, contra la tradición clásica que afirma que las relaciones básicas entre los medios de producción, nunca se modifican, Marx rechaza esos supuestos en que se basa la economía clásica: no hay normas ni puntos de equilibrio inmutables. La fuerza que impulsa la transformación de las sociedades es el conflicto social.

Para el marxismo, el poder es un factor principal de la vida económica, que se consigue mediante la propiedad privada de los medios de producción. En el capitalismo ese poder reside en el empresario y no se limita únicamente al ámbito de la empresa, sino que se vierte hacia la sociedad y hacia el Estado, controlado por la clase económica hegemónica (“El poder ejecutivo del Estado moderno no es sólo un comité administrativo de los asuntos comunes de la burguesía en su conjunto...el Estado es el comité ejecutivo de las clases capitalistas”). A la extraordinaria desigualdad en la distribución del poder se le une una desigualdad de la renta, que da origen a la *plusvalía*: la parte del fruto del trabajo que detrae el capitalista y que constituye la base de la *acumulación del capital*. No obstante, el principal desafío al capitalismo no proviene de esta extrema desigualdad del poder, la renta y la riqueza, sino de su propensión a las crisis cíclicas, con depresión y paro. A medida que la mano de obra se agota, los salarios se elevan y disminuye la tasa de beneficio, hasta llegar a las pérdidas y a las restricciones económicas. En la práctica, el nuevo punto de equilibrio se obtiene cuando vuelve a ser rentable la producción, lo que significa una disminución de la misma, aumento del desempleo y caída de los salarios. Para Marx, los salarios se mantienen bajos debido a la existencia de un ejército de reserva de desempleados. Otro punto de debilidad y crítica del capitalismo es su tendencia irremediable a concentrar la propiedad, hasta llegar al monopolio.

Marx acertó en algunas cosas pero erró en otras fundamentales. Y en otras, los que practicaron sus doctrinas fracasaron estrepitosamente. Joaquín Estefanía distingue tres errores básicos: en primer lugar, que los países industriales avanzados, en los que según sus textos existían más condiciones objetivas para la revolución y el cambio de sistema, han sido inmunes a la experiencia del socialismo real. Marx criticó en su tiempo las reformas sociales, porque aplazaban un proceso histórico inevitable; sin embargo no lo retrasaron, sino que lo hicieron imposible. En este sentido el desarrollo de las sociedades avanzadas ha sido inmisericorde con el marxismo.

En segundo lugar, las aplicaciones del marxismo se instalaron en sociedades donde el enemigo a combatir no fue la burguesía moderna, sino restos del feudalismo y de la aristocracia más rancia.

Por último, Marx y Engels no pensaron nunca que el infierno burocrático –no la sociedad sin clases- fuese a sustituir al Estado capitalista; que no sólo iba a desaparecer al Estado, sino que iba a devenir en un ogro filantrópico (Octavio Paz), en cuyo seno se incorpora toda la sociedad. El Estado se hizo omnipresente, hasta ahogar las libertades.

Entre el extremo capitalista y el extremo comunista nació, en la primera mitad del siglo, una doctrina económica intermedia, el keynesianismo, que toma su nombre de John Maynard Keynes. Si el

liberalismo económico basa su filosofía en la preeminencia del mercado y el marxismo en la planificación central y la potenciación del Estado, el keynesianismo adopta una mezcla de ambos como métodos de corrección de los problemas económicos. Éste último hace hincapié en la eficacia de la intervención estatal selectiva, junto con la adopción de una actividad fiscal como política económica principal. Para Keynes el paro, es el resultado de una caída de la demanda efectiva y, por tanto, para lograr el pleno empleo es imprescindible reactivar el sistema económico con intervención pública. La configuración política del keynesianismo, en términos generales, se identifica con la socialdemocracia, del mismo modo que el liberalismo lo hace con los partidos conservadores y el marxismo con los comunistas.¹⁵⁰

Esta teoría nació para corregir los excesos de la acción del liberalismo, fue una especie de revolución pasiva del capitalismo, pues su objetivo era mitigar las crueldades y los abusos más evidentes del mismo: el empobrecimiento debido al desempleo, a la edad o a las enfermedades, pero sobre todo paliar los efectos de las recesiones. Limitó la indignación y la capacidad de rebeldía de los individuos, de modo tal que evitasen las tentaciones de mirar más allá, es decir, hacia los sistemas socialistas. Keynes explica que la “depresión” no es por naturaleza un asunto temporal, para romper con este nuevo equilibrio más bajo de la economía debe suplirse la demanda existente con la ayuda pública, con el objeto de aumentar la demanda global, y de paso elevar el empleo. Keynes mantiene que hay una parte del flujo de ingresos, que proviene de intereses, sueldos, rentas y beneficios que puede ser no gastada ni invertida, sino ahorrada, guardada como colchón para los malos tiempos; el gobierno debe tomar el equivalente a estos fondos no gastados e invertirlos para estimular la demanda. Esta teoría dio paso al *Welfare State*, en un tramo transcurrido desde 1945 hasta los años 60, hegemonizado por el keynesianismo, y que para muchos historiadores ha sido el mejor período para la economía mundial y muy especialmente para las economías de los países ricos.

El éxito de esa política se quebró hace tres o cuatro décadas, por sus propias limitaciones. La crisis fiscal del Estado abortó las esperanzas de que el keynesianismo fuese una pócima universal para todos los tiempos y lugares. La elasticidad de que hizo gala en los malos tiempos cambió de signo en los buenos, es decir, si para la depresión había un remedio, cuando llegará la recuperación se debía aplicar lo contrario: reducir el déficit deliberado. Pero los intereses de los grandes grupos organizados, sindicatos, asociaciones de intereses, colegios de profesionales y patronos acostumbrados a las subvenciones, generaron enorme resistencia, a veces imposible de superar. Además ésta política nació para luchar contra la depresión, contra el paro y no contra la inflación.

En breve nos damos cuenta que emerge de nuevo la economía clásica, con una nueva cara: el monetarismo, y que llevada al plano global plantea de nueva cuenta y de manera reiterada la división del trabajo a nivel mundial, el intercambio comercial, la apertura de mercados y la importancia de la competencia con nuevas características y matices. Pero por encima de la tendencia económica reinante, queda claro que ya no puede verse el fenómeno económico: el comportamiento de los mercados, la oferta y la demanda, etc. de manera aislada, por países, sectores o regiones, sino más bien en forma global, infiltrándose por cuanta barrera geográfica se atraviere.

¹⁵⁰ John Maynard Keynes (1883-1946), nació en Gran Bretaña, sus intereses y aficiones no se limitaron estrictamente al mundo de la economía. Político, académico y empresario, considerado por muchos el mayor economista del siglo XX. A diferencia de Smith y Marx ha sido muy leído. Sus obras: *Consecuencias económicas para la paz*, *Consecuencias económicas del señor Churchill*, *Ensayos de persuasión*, *Ensayos biográficos*, *Políticos y economistas*, y sobre todo *La teoría de la ocupación, el interés y el dinero*.

La teoría neoclásica ha tenido un recurso valioso para explicar el patrón existente en el comercio internacional: el modelo Hecksher-Ohlin, en donde la especialización de los países se encuentra determinada por unas ventajas comparativas definidas en función de la dotación relativa de factores productivos. Este planteamiento reafirmaría el supuesto de un mundo donde los países intercambian manufacturas por productos básicos.¹⁵¹ Bajo este panorama podemos darnos cuenta que las transacciones norte-sur se han ajustado a cánones de un patrón de comercio intersectorial con dichas características. Sin embargo en las relaciones comerciales encontramos factores dinámicos que influyen en la interpretación de dichas relaciones, tal es el caso de las ventajas comparativas fijas que impiden la evolución de ese patrón.

De esta manera estos fundamentos neoclásicos antes aceptados como axiomas, se ven afectados, primero por la introducción de nuevos supuestos que consideran la existencia de la competencia imperfecta y bienes diferenciados que conforma una nueva economía internacional, que pone en tela de juicio la primacía del *libre comercio* como la mejor opción. Segundo algunos autores como Bela Balassa advierten la consolidación de un patrón cambiante de la ventaja comparativa, y tercero las transacciones comerciales intraindustriales entre economías desarrolladas razonablemente homogéneas muestran un dinamismo creciente, superponiéndose a los intercambios clásicos de tipo intersectorial; es así como el armazón explicativo neoclásico queda refutado por la realidad emergente, surgiendo nuevas interrogantes.

Los autores enclavados en la Nueva Economía Internacional consideran que la especialización se define en función de las ventajas comparativas y las economías de escala; ésta última variable explica el comercio intraindustrial.¹⁵²

Según Paul Krugman, los cambios en la naturaleza de las manufacturas se relacionan con el crecimiento de estos intercambios: los bienes finales tienen niveles crecientes de diferenciación, lo que trae como consecuencia la utilización de gran variedad de bienes intermedios. La mayor intensidad en los intercambios de éstos últimos permite dividir la ganancia final del valor añadido entre varios países y conseguir importantes incrementos en la productividad.

La literatura regionalista ha enfatizado la importancia creciente que adquieren las economías de gama: se trata de la capacidad de fabricar de manera diferenciada una variedad de producto”.¹⁵³ La flexibilidad de la oferta ante los cambios crecientes que se registran en la demanda constituye la piedra angular de los nuevos sistemas de organización industrial como el “toyotismo”, adjetivo asignado a la forma de producción característica de dicho corporativo, en donde adquiere sentido el concepto de ventaja competitiva que se traduce como la capacidad de competir “vía calidad o diferenciación”, la cual se une a la ventaja comparativa tradicional –competencia “vía precio”.¹⁵⁴ Es importante destacar que el perfeccionamiento de los factores productivos constituye el fundamento de la evolución de la ventaja competitiva, esto se logra mediante la innovación tecnológica.

La transferencia de capital foráneo vinculado al desarrollo de actividades productivas constituye una fuente para la transferencia de tecnología hacia los países en vías de desarrollo con el consiguiente

¹⁵¹ CERREZO, Plaza Sergio. *Los bloques comerciales en la economía mundial*. Ed. Síntesis. Madrid – España 1997. p. 38.

¹⁵² Ibidem. p. 39

¹⁵³ Ídem.

¹⁵⁴ PORTER, Michel. 1990. Idea retomada en la obra antes citada. Ídem.

aprovechamiento de las economías de aprendizaje vinculadas al proceso. Sin embargo en este proceso de transferencia, la competencia establecida para atraer dichas inversiones se convierte en un factor dinámico, que busca como objetivo llevar a cabo inversiones en educación, infraestructuras o apoyar a sus pequeñas o medianas empresas, evitando que aquellas empresas transnacionales que llegaron con el objeto de aprovechar los bajos costos laborales tengan incentivos para deslocalizarse hacia otros territorios cuyos salarios sean todavía más reducidos.

Las posibilidades ofrecidas por el comercio internacional en la división del trabajo emergente constituyen el mejor argumento que avala la formación de bloques regionales norte – sur, pero no siempre con una perspectiva positiva a largo plazo, pues la característica clásica de los países en desarrollo como exportadores de productos básicos se vislumbra como una relación de intercambio decreciente que puede quedar obsoleta. No obstante, las perspectivas no son tan negativas para los países en vías de desarrollo menos distantes del norte, que adquieren una situación de privilegio relativa; sin embargo la exclusión del comercio internacional de aquellas economías más periféricas agudiza su hundimiento en el “cuarto mundo” como está ocurriendo con el África subsahariana.

El entrelazamiento de las economías regionales ha exigido que los economistas diseñen nuevas categorías para interpretar la complejidad de las vías alternativas que conducen hacia la formación de bloques comerciales.

Sergio Cerezo retoma el modelo propuesto por Ronald Wonnacott “del cubo y los radios”– empleando así el símil de los radios de una bicicleta-, que aquel prefiere denominar “centro-periferias” o “modelo radial”: un país mantiene de forma simultánea acuerdos bilaterales de integración con terceros, mientras que éstos últimos no están asociados entre sí. El centro atraerá mayores inversiones, mientras que sus empresas dispondrán de una ventaja fundamental respecto a las firmas de las periferias, mismas que deberán hacer frente a la permanencia de múltiples barreras comerciales dentro de la región, que por consiguiente obtienen la peor parte del sistema. Los modelos radiales producen una doble desviación del comercio: algunos intercambios realizados entre las periferias son sustituidas por las transacciones con el nudo. El modelo tiene un carácter dinámico, susceptible de aumentar la confusión: las periferias pueden firmar acuerdos con terceros, convirtiéndose en “centros”; en consecuencia el centro original quedaría transformado en periferia dentro del nuevo vector de relaciones exteriores. “El modelo radial expresa la dicotomía entre un regionalismo “ortodoxo” –zona de libre comercio y uniones aduaneras- frente a un regionalismo heterodoxo o bilateralista de nuevo cuño”.¹⁵⁵

La teoría del caos constituye un valioso reforzamiento teórico para numerosas disciplinas, habiéndose importado desde la física. Paul Krugman especula en un ensayo acerca de sus posibilidades de aplicación al campo de la economía. Los sistemas de autoorganización formarían estructuras complejas, estas se caracterizarían por la aparición de pautas de comportamientos colectivos que van más allá de lo que cabría esperar de la adición de componentes simples. Un principio de autoorganización explicaría numerosos fenómenos económicos: la existencia del orden como producto de la inestabilidad; es decir, “cuando un sistema esta constituido de tal forma que una estructura desordenada o uniforme resulta inestable, el orden acabará por surgir espontáneamente”. La hegemonía de una economía global apoyada por un mercado mundial sin fronteras constituye el resultado; y la integración regional de bloques puede definirse como un instrumento para la

¹⁵⁵ CERESO, Plaza Sergio, *Los bloques comerciales en la economía mundial*, p. 42.

construcción de este edificio complejo. En estos términos la formación de la Unión Europea constituye un “big bang” que encadena la multiplicación de acuerdos.

Una situación de inestabilidad propicia la autoorganización de una estructura compleja, como es la economía mundial, camino de un orden superior. De acuerdo a lo expresado este planteamiento puede tener resultados demolidores entre regionalistas y multilateralistas de acuerdo a lo plasmado en este mismo capítulo en el inciso 1. Es así como esta situación de inestabilidad desemboca en una autoorganización de la propia economía mundial, adquiriendo una forma de fusión entre los fenómenos de globalización y construcción de bloques, de tal fenómeno podemos nombrar a la Unión Europea como el más representativo.

CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO.

1. ANÁLISIS DE LAS FORMAS DE INTEGRACIÓN.

A propósito del presente análisis es pertinente destacar que el objetivo principal de todo proceso de integración económica, es sin duda, favorecer los intercambios comerciales a fin de poder obtener las ventajas de eficiencia, mismas que son aceptadas y reconocidas dentro del comercio internacional como: *las ventajas competitivas* y la de *la diversidad en la dotación de recursos* de Heckscher-Ohlin, también identificadas como *las ventajas comparativas*.

Las ventajas en el caso de la integración de mercados nacionales, se alcanzan a través de tres efectos que se supone desencadenan todo proceso de integración económica y del que se terminaran beneficiando el conjunto de los ciudadanos de los países participantes, a saber:

- Los efectos de *creación del comercio*, por la sustitución de productos nacionales por importados, por la rebaja de los precios derivados de la implantación del arancel exterior común.
- Los efectos de *desviación del comercio*, debido a la sustitución de productos importados del resto del mundo por otros más baratos del área integrada.
- Los efectos de *expansión del comercio*, como objetivo a largo plazo, consecuencia de las economías de escala y la reducción de precios derivados del aumento en la competitividad del conjunto de las economías del estado integrado.¹⁵⁶

Si bien en el Capítulo II de este trabajo ya se abordaron los elementos históricos y la naturaleza del proceso de integración,¹⁵⁷ es necesario aportar parámetros conceptuales que nos permitan identificar de manera mucho más precisa las formas de integración y su interacción en el ámbito jurídico.

¹⁵⁶ VELASCO SAN PEDRO, Luis A. Coordinador. Mercosur y la Unión Europea: dos modelos de integración económica. Valladolid-España 1998. p. 69.

¹⁵⁷ Vid. nota 113, p. 66.

construcción de este edificio complejo. En estos términos la formación de la Unión Europea constituye un “big bang” que encadena la multiplicación de acuerdos.

Una situación de inestabilidad propicia la autoorganización de una estructura compleja, como es la economía mundial, camino de un orden superior. De acuerdo a lo expresado este planteamiento puede tener resultados demolidores entre regionalistas y multilateralistas de acuerdo a lo plasmado en este mismo capítulo en el inciso 1. Es así como esta situación de inestabilidad desemboca en una autoorganización de la propia economía mundial, adquiriendo una forma de fusión entre los fenómenos de globalización y construcción de bloques, de tal fenómeno podemos nombrar a la Unión Europea como el más representativo.

CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO.

1. ANÁLISIS DE LAS FORMAS DE INTEGRACIÓN.

A propósito del presente análisis es pertinente destacar que el objetivo principal de todo proceso de integración económica, es sin duda, favorecer los intercambios comerciales a fin de poder obtener las ventajas de eficiencia, mismas que son aceptadas y reconocidas dentro del comercio internacional como: *las ventajas competitivas* y la de *la diversidad en la dotación de recursos* de Heckscher-Ohlin, también identificadas como *las ventajas comparativas*.

Las ventajas en el caso de la integración de mercados nacionales, se alcanzan a través de tres efectos que se supone desencadenan todo proceso de integración económica y del que se terminaran beneficiando el conjunto de los ciudadanos de los países participantes, a saber:

- Los efectos de *creación del comercio*, por la sustitución de productos nacionales por importados, por la rebaja de los precios derivados de la implantación del arancel exterior común.
- Los efectos de *desviación del comercio*, debido a la sustitución de productos importados del resto del mundo por otros más baratos del área integrada.
- Los efectos de *expansión del comercio*, como objetivo a largo plazo, consecuencia de las economías de escala y la reducción de precios derivados del aumento en la competitividad del conjunto de las economías del estado integrado.¹⁵⁶

Si bien en el Capítulo II de este trabajo ya se abordaron los elementos históricos y la naturaleza del proceso de integración,¹⁵⁷ es necesario aportar parámetros conceptuales que nos permitan identificar de manera mucho más precisa las formas de integración y su interacción en el ámbito jurídico.

¹⁵⁶ VELASCO SAN PEDRO, Luis A. Coordinador. Mercosur y la Unión Europea: dos modelos de integración económica. Valladolid-España 1998. p. 69.

¹⁵⁷ Vid. nota 113, p. 66.

En su acepción conceptual, la integración económica constituye el procedimiento por el cual algunos estados establecen acuerdos orientados a eliminar los obstáculos al comercio. Tal procedimiento se ha ajustado a algunos de estos dos métodos:

1.- Mediante la suscripción de *acuerdos multilaterales*, por algunos estados, comprometiéndose a eliminar entre sí los obstáculos existentes al comercio exterior, ya sean arancelarios o no arancelarios y cualquier forma de restricción económica o administrativa sobre la libre circulación. Es el caso de la OMC que sustituyó tras la conclusión de la Ronda Uruguay al antiguo GATT en el campo del comercio de mercancías y más recientemente en el de los servicios; el FMI para los mercados de divisas y de capitales. Se trata de acuerdos de cooperación económica nacidos la mayor parte de ellos a raíz de la II Guerra Mundial.

2.- A través de *procesos de integración regional*, mediante los cuales algunos estados, generalmente limítrofes, se comprometen también a ir eliminando los obstáculos establecidos al comercio, con vista a la constitución de un mercado común. El libre ejercicio de los derechos que les garantiza a todos los ciudadanos de esos estados la implantación efectiva de un mercado fuertemente integrado.

Es en este punto donde el Derecho juega un papel fundamental, pues los acuerdos sobre la liberalización económica deben ir acompañados de reformas institucionales destinadas a garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos, lo cual no parece posible sin recurrir a la formación de una nueva autoridad político-administrativa capaz de establecer normas de obligado cumplimiento al conjunto de los estados que suscriben los acuerdos.

Esta combinación de reformas económicas, políticas y administrativas debe establecerse de forma gradual, pues su eficacia depende en gran medida de cumplir sucesivamente con las etapas necesarias para la culminación del proceso integracionista.

De los dos métodos integracionistas mencionados, hay una tendencia a preferir la segunda, es decir, a la orientación del comercio internacional de constituirse en bloques comerciales: un bloque americano, otro oriental y el bloque europeo. Siendo su delimitación espacial lo que ha inducido a los gobiernos de éstas áreas económicas a orientar igualmente su política de alianza, siguiendo un enfoque regional.

Para entender cuales son los retos fundamentales que deben enfrentar los procesos de integración, mencionaremos los tres mecanismos que los estados han utilizados para preservar el control de su soberanía económica frente al exterior, mecanismos que han requerido de todo un esfuerzo legislativo y un universo regulatorio:

➤ *El establecimiento de aduanas*, destinadas a controlar por un lado, el paso fronterizo de los productos y, por otro, la competencia leal, que de no darse ésta, mediante mecanismos de compensación, se implementan impuestos sobre determinados bienes importados o bien se desgravan otros. En el caso de la legislación mexicana estas aduanas están determinadas en el Apéndice 1 del Anexo 22 de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior, que encuentra sustento jurídico en los artículos 17 y 31 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; artículos 1º y 144 de la Ley Aduanera; 33, fracción I, inciso g), último párrafo del Código Fiscal de la Federación; 14 fracción III de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 4º fracciones XIII, XIV, XVI, XVII de su Reglamento. El artículo; 33, fracción I, inciso g), último párrafo del Código Fiscal de la Federación contempla que las resoluciones que establecen disposiciones de carácter general se publicarán anualmente a través del Diario Oficial.

➤ *Los controles administrativos* consistentes en el establecimiento de controles de higiene, calidad, seguridad, en la fijación de contingentes, cupos, etc. que en el caso concreto de México se contemplan las infracciones relativas al control, seguridad y manejo de mercancías en la Ley Aduanera en su artículo 186, en la Ley de Comercio Exterior y por una serie de disposiciones que han permitido más o menos controlar aspectos tan técnicos que una ley reglamentaria no podría contener y modificar tan flexiblemente, tomando en cuenta la velocidad que requiere el adelanto tecnológico, estas son las Normas Oficiales Mexicanas (NOM).

➤ *El reconocimiento de la moneda nacional* que en el caso de México se traduce en el reconocimiento de la única forma de pago legalmente reconocida, el establecimiento de las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes, con el objetivo prioritario de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado, lo anterior se encuentra consagrado por el artículo 28 de nuestra Constitución.

Todo proceso de integración económica esta destinado a eliminar esas trabas institucionales establecidas por los estados para proteger a sus agentes económicos de la competencia exterior. La cumplimentación de cada una de las etapas del proceso de integración va asociada indisolublemente a un proceso ininterrumpido de renuncias a la autonomía económica y a la dependencia política, ya que, las reformas que las acompañan, le van exigiendo sucesivamente a los estados participantes cesiones de parcelas de soberanía; esto último tampoco debe alarmar exacerbadamente los ánimos nacionalistas, más aún cuando México siendo un país subdesarrollado ha sido durante décadas dependiente de su socio comercial más importante y de la misma manera ha sido influenciado en la adopción de sus políticas económicas, pues siempre ha respondido a la línea de los grandes organismos internacionales como el FMI, consecuencia de la terrible administración de la clase gobernante, de la corrupción, del endeudamiento profundo del país y de la carencia de recursos financieros propios y autónomos para salir del subdesarrollo.

Sin perder de vista que la simple liberalización de los intercambios entre los países que comparten un régimen de unión económica no puede conducir a la constitución de un Mercado Común perfecto; la razón de ello es que el funcionamiento de la economía depende no sólo del libre juego de los mecanismos naturales del mercado, el cual esta influido por las estrategias económicas, tanto de los Estados como de la influencia privada; sino de las distorsiones del comercio derivadas principalmente de la regulación jurídica fiscal, de las legislaciones sociales y las legislaciones sanitarias de los Estados.

Las anteriores consideraciones permiten comprender la necesidad de una armonización y control de los distintos factores que intervienen en la determinación y la modificación del juego del mercado. Dicha armonización tiende a llevar a una verdadera política común, especialmente con lo que respecta a la legislación que tiene incidencia directa en el ámbito económico, la legislación fiscal y las normas de concurrencia.

Pero antes de continuar con el estudio del sistema institucional del proceso integracionista, retomaré la teoría de las formas de integración aduanera que plantea Máximo Carvajal Contreras, pero solo y exclusivamente para efectos de la estructuración del índice del presente estudio, pues en estricto sentido la integración tiene un carácter que rebasa el ámbito aduanero.

“Las naciones en su devenir histórico han encontrado tres etapas, dentro del Comercio Internacional, para conjuntar sus esfuerzos y formar bloques que les permiten ampliar su comercio

interno y externo, para estimular su crecimiento económico, su producción nacional...Dichas formas son: la Cooperación, la Integración, la Unificación”.¹⁵⁸

1.1. COOPERACIÓN.

Para Máximo Carvajal Contreras, la cooperación, “es el acuerdo bilateral o multinacional en que los Estados miembros se comprometen a cumplir recíprocamente asuntos de interés común sin que esto signifique menoscabo de su libertad o soberanía”. Esta conceptualización me parece inadecuada, ya que la literatura internacionalista nos ofrece un punto de vista muy distinto de lo que se considera cooperación, inclusive podemos destacar que la cooperación no necesariamente lleva a la constitución de un tratado o acuerdo en estricto sentido, entre distintos Estados.

El crecimiento espectacular de la cooperación multinacional a favor del desarrollo, constituye una de las partes más importantes de las actividades de las organizaciones mundiales, a este respecto Michel Virally, comenta la poca atención de los juristas en este ámbito, y que tal indiferencia se debe a que los problemas de cooperación internacional parecen resultar más de la economía, de la técnica y de la administración que del derecho. Los servicios de las organizaciones internacionales que la tienen a su cargo cuentan con muy pocos juristas a los que les interesa más la eficacia que las reglas jurídicas.¹⁵⁹ El derecho constituye un sistema de formalización de las relaciones sociales, que las somete a un orden que impone la repetición conforme a cierto modelo y de esa manera les impide permanecer en perpetua improvisación, así pues “el pensamiento jurídico no puede ignorar la fuerza y el valor del precedente y se sitúa por consiguiente en el antípoda del culto a la espontaneidad...”.¹⁶⁰

Ahora bien en cuanto al objetivo de la cooperación, sea cual sea éste, se requerirán acciones que hagan frente a las circunstancias siempre cambiantes, para lo cual es necesario apoyarse en algunas constantes, es decir, principios permanentes, para conservar la intención y no estancarse en la impotencia. Dichos principios no pueden ser otros que los que poseen un valor normativo y un carácter imperativo y que no sólo es útil o recomendable, sino indispensable; nos encontramos bajo el efecto del derecho. La necesidad de esta referencia aparece con una fuerza particular, si tomamos en cuenta que la acción que se emprende es compleja e involucra a un gran número de sujetos, de instituciones y de países, que actúan por diversas razones y que establecen metas a cierto plazo.

El derecho no destruye necesariamente el dinamismo de la práctica prolongada y racionalizada, no más de lo que se opone a la innovación. Por naturaleza, el derecho no es conservador y rígido. Es un instrumento de la acción social, que puede ser utilizado tanto para transformar las relaciones sociales como para estabilizarlas, pero del que no se puede prescindir cuando se desea construir instituciones con carácter permanente.

En el tema de referencia a partir de la práctica de las organizaciones mundiales, se formó un derecho de cooperación multilateral, aplicado con más espontaneidad; dado que se visualizó más, como un medio para hacer que su acción fuera más coherente, más racional y más eficaz. El cuerpo de reglas

¹⁵⁸ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho Aduanero*, Ed. Porrúa, México, 1990, p.37.

¹⁵⁹ VIRALLY, Michel. *El devenir del Derecho Internacional*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, p. 495.

¹⁶⁰ Ídem.

que constituyen este derecho de cooperación multilateral se ha enriquecido a lo largo de las tres últimas décadas y hoy constituye una rama importante del derecho internacional del desarrollo.¹⁶¹

En el marco del presente inciso, no se pretende abarcar en su conjunto este nuevo derecho, el propósito resulta mucho más modesto, pues se muestran los elementos que enriquecen la noción del derecho de la cooperación internacional, y que de cierta manera nos obliga a la introducción, de la noción de programa.

El “programa se vuelve prácticamente necesario desde el momento en que una institución, organismo, organización, etc. siente la necesidad de planificar su acción en el tiempo, fijarse objetivos precisos, cuya ejecución final no se logra de manera inmediata, igualmente se deberá determinar los medios y la manera de perseguirlos. Así el programa se presenta, como un acto de previsión, de naturaleza particular y con un valor normativo; el programa abarca un número determinado o no de operaciones independientes, que encuentran lugar y definición en su marco regulatorio.

El Programa se distingue de lo que, en el lenguaje de las Naciones Unidas, se llama un “proyecto”. Este es también un acto de previsión, pero describe una sola operación, aún si es de una gran complejidad y se fragmenta en una multitud de suboperaciones. Luego entonces tenemos que dentro del marco de la cooperación, los programas para ser completamente ejecutables, deben determinar directa o indirectamente, por lo menos tres series de elementos:

- Fijar los fines de la acción, es decir establecer sus objetivos, que pueden ser específicos o abstractos.
- Establecer los medios, que serán los materiales necesarios para la realización de las operaciones consideradas, sobre todo en el aspecto financiero.
- La previsión jurídica.

La cooperación a nivel internacional, orienta su actividad, conjuntando múltiples criterios, naciones, organismos y personas, a través de instrumentos como el “programa” que tienen un valor normativo, en donde se establece la ejecución del mismo a través de los órganos de la organización, también se refiere muy a menudo a los Estados en forma muy directa, en calidad de contribuyentes o beneficiarios.

Su valor normativo depende de dos factores:

1. El grado de precisión de la previsión hecha, que determinará el grado de libertad del que dispondrán los ejecutantes del programa.
2. La posición jurídica del autor del programa (el órgano que lo fija) respecto de los destinatarios del mismo.

La categoría de destinatarios constituida por los Estados miembros es la que más interesa en el ámbito de la cooperación del derecho internacional. Todos los estados que responden a los criterios definidos en el programa tienen derecho a gozar de ellos, incluyendo el derecho de hacer demandas y de presentar proyectos, cuando se previó y el de no ser objeto de una política discriminatoria. Normalmente los estados no están obligados a participar en el programa o contribuir a su

¹⁶¹ Vid. VIRALLY, Michel, *Vers un droit international du développement*, AFDI, 1965, p.3.

financiamiento, salvo disposiciones contrarias del tratado constitutivo o se trate de programas “ordinarios” o de asistencia técnica.¹⁶²

1.2 INTEGRACIÓN.

La integración es un proceso, por el cual distintos Estados establecen, mediante acuerdos o tratados internacionales, ya sean regionales o multilaterales, compromisos dirigidos a eliminar los obstáculos al comercio que permitan circular libremente y con el mismo tratamiento; mercancías, servicios, personas y capitales. Para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos, según la mayor o menor envergadura de los mismos, se proponen reformas institucionales asociadas indisolublemente a un proceso de renuncias de autonomía económica y a la dependencia política, lo que implica una cesión sucesiva de parcelas de soberanía, cuya importancia dependerá de la forma de integración que se pretendan alcanzar.

Dentro de dichas formas encontramos las distintas etapas que contempla la teoría de la integración moderna, que pueden o no llegar al último peldaño de tal teoría, pero que hipotéticamente se pretende alcanzar la Unión Económica y Monetaria con toda la metamorfosis institucional y la cesión de soberanía que ello implica. Las etapas son las siguientes:

Zona de libre comercio	
Unión Aduanera	
Mercado Común	
Unión Económica y Monetaria	163

Para agotar el estudio de éste inciso, se toma como ejemplo las cuestiones generales sobre el proceso de integración Europea y su sistema institucional, ya que es el proceso más acabado de acuerdo a la teoría de la integración económica contemporánea.

“El integracionismo europeo, como factor unificador básico, no se relaciona directamente ni con las medidas y circunstancias de un Estado nacional y democrático (europeo occidental) ni tampoco persigue necesariamente que el proceso de construcción europea se haga ineludiblemente a través de las categorías propias del Derecho constitucional nacional o de la teoría del Estado; pretende más bien asegurar que el proceso descansa en un adecuado equilibrio de poderes, un equilibrio contrapesado de la función decisoria, un juego equilibrado de instituciones, derechos y obligaciones”.¹⁶⁴

Es en este punto donde las nociones de integración y supranacionalidad trascienden las estructuras político democráticas del Estado nacional. Algunos autores consideran que dichas nociones son producto fundamental de la Declaración de 1950 en París por el Ministro de Asuntos Exteriores francés Robert Schuman, basado en el pensamiento central de Jean Monnet. De lo que se llamo el

¹⁶² Vid. VIRALLY, Michel, *El devenir del Derecho Internacional*, Op. cit. p.p. 501-511.

¹⁶³ Vid. Nota 113, p. 66.

¹⁶⁴ VEGA MOCOROA, Isabel, Coordinadora, *La integración económica europea: curso básico*, Op. Cit. p. 67.

Plan SCHUMAN surgieron iniciativas e incentivos unificadores en orden a la realización de tareas económicas concretas, favorecidas por excepcionales circunstancias históricas, como fue la necesidad de preservar la paz en una Europa devastada por los efectos de la II. Guerra Mundial, que permitió entre otros logros la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), los Tratados de Roma de 1957 que crearon la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad de la Energía Atómica (CEEA).

Los principios de partida de la construcción europea según el esquema inicial ideado por Jean MONNET eran relativamente simples: “una Alta Autoridad disponiendo de un poder ejecutivo y de un poder legislativo, dotado de recursos presupuestarios propios; en segundo lugar la Alta Autoridad estaba sometida, en contrapartida a sus amplios poderes, al control de una Asamblea que no tenía otros poderes que el control político y podía destituir a la Alta Autoridad; en tercer lugar, un Tribunal Arbitral examinaría los litigios entre los gobiernos de los Estados Miembros y la Alta Autoridad; y en cuarto lugar, la retirada de un Estado de la comunidad no podía ser unilateral, este hecho necesitaba del acuerdo unánime de los otros Estados”.¹⁶⁵

El impulso de la integración europea y la necesidad comunitaria de legitimidad democrática aparecen como ideas centrales en el Acta de septiembre de 1976 relativa a la elección del Parlamento Europeo por Sufragio Universal Directo; y se termina de diseñar con los Tratados fundadores hecha por el Acta Única Europea de febrero de 1986 y cuya entrada en vigor el 1 de julio de 1987 supuso la introducción del criterio de mayoría calificada en el seno del Consejo como fórmula habitual de adopción de decisiones.

Ahora bien, sí en un Estado autónomo entendido dentro de los parámetros de la teoría del Estado, la cuestión relativa al equilibrio de poderes, es de vital importancia, lo es más cuando se habla de varios Estados comprometidos a asumir el reto de la integración. Los tratados de la CECA, CEE Y CEEA crearon idénticas Instituciones para las tres Comunidades en lo que se refiere a la Asamblea (luego Parlamento Europeo) y al Tribunal de Justicia, y similares en el caso del Consejo y de la Comisión (Alta Autoridad en la CECA), unificándose la estructura institucional para las tres Comunidades en el Tratado de abril de 1965, conocido por ello como de fusión de los ejecutivos. De aquí podemos partir para destacar “los rasgos más sobresalientes de esta **estructura institucional cuatripartita**, que se resumen en tres principios centrales: la necesaria independencia del ejecutivo frente a los gobiernos de los Estados miembros, la colaboración y no la subordinación entre las instituciones, la regla de la igualdad entre los Estados como fundamento de la integración europea y la existencia de un control judicial externo coercitivo”.¹⁶⁶

El cuatripartismo institucional de la Comunidad Europea toma tres instituciones del modelo constitucional tradicional del Estado democrático –según el modelo básico del artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa de 1789- la Asamblea o Parlamento; el Consejo, formado por miembros de los gobiernos de los Estados, que a nivel comunitario no están sometidos a ningún control parlamentario ni democrático directo, el cual acumula la parte substancial del poder legislativo y el poder ejecutivo; y el Tribunal de Justicia, mientras que la cuarta institución, la Comisión, tiene como misión fundamental la defensa de los intereses comunitarios, como un guardián

¹⁶⁵ Ibidem. p. 72.

¹⁶⁶ Ibidem. p. 70.

de los tratados y como antípoda del Consejo. La verdadera innovación formal de esta estructura institucional cuatupartita reside en el reparto de competencias comunitarias.

De esta manera la novedad no prevista en el esquema inicial de MONNET es el Consejo, quien, decidiendo en principio por mayoría, aprueba las decisiones más importantes de la Alta Autoridad ahora Comisión. Las relaciones entre la Alta Autoridad y el Consejo no estaban organizadas bajo los esquemas clásicos de las Organizaciones Internacionales, es decir, la subordinación de una institución a la otra, sino por el contrario, *el mecanismo clave es la colaboración*.

El Consejo ejerce a la vez las funciones legislativas y ejecutivas, el Parlamento Europeo fue ante todo un órgano consultivo y sólo a partir del Tratado de la Unión Europea tiene una participación relevante, aunque aún limitada, en el proceso de toma de decisiones.

La Comisión participa de la idea del ejecutivo, sinónimo de gobierno en los Estados nacionales, pues tiene funciones ejecutivas, es decir, de un poder de decisión propio, pero además tiene la facultad de adoptar las medidas de ejecución necesarias para los actos acordados por el Consejo; y tiene el monopolio del poder de iniciativa legislativa.

Sólo el Tribunal de Justicia está en la situación de independencia absoluta y con las funciones que se identifican con la naturaleza del poder judicial en un sistema jurisdiccional nacional.

No obstante esta fórmula de equilibrio de poderes no puede ocultar que la estructura cuatupartita institucional descansa en lo esencial en un sistema de decisiones intergubernamentales, por medio de órganos cuyos titulares son miembros de los gobiernos de los Estados miembros (Consejo). En este contexto la Comisión aunque dotada de un status supranacional, lo cierto es que sus integrantes son nombrados por los gobiernos de los Estados miembros, bien que en el desarrollo de su función no dependen ya de éstos. Por contra, para el Parlamento Europeo, a partir del Acta de 1976, se establece la elección por sufragio universal y directo de sus miembros, luego entonces puede hablarse de él como genuino representante de los pueblos de los Estados miembros de la Comunidad Europea, sin dejar de lado que por sus competencias limitadas y su constante ejercicio de bicefalia entre ser clase política nacional y clase política europea, tampoco escapan al dilema del bien comunitario o el bien nacional.

En realidad, la Comunidad, consciente de ello, se sostiene, por criterios garantistas y procesales basados en un triángulo institucional en el que se equilibran y contrapesan las tendencias diversas entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento.¹⁶⁷

El elemento más relevante de la arquitectura institucional global de la Unión, es su propio marco que asegura la coherencia y continuidad de las acciones desarrolladas para la consecución de los objetivos. El tratado de Maastricht, confirma las instituciones existentes: Parlamento Europeo, Consejo de Ministros, Comisión y el Tribunal de Justicia y les añade una quinta, el Tribunal de Cuentas (artículo E). Esta noción del marco institucional único es la notable manera de garantizar, dentro de una cierta indefinición jurídica y política sobre la naturaleza de la Unión.

El sistema institucional comunitario se completa con la existencia de los órganos autónomos de carácter económico-financiero: el Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Banco Central Europeo (artículo 4A); el Banco Europeo de Inversiones (artículo 4B); y los órganos consultivos que asisten al

¹⁶⁷ Ibidem. p. 70 y 71.

Consejo y a la Comisión, descritos en el artículo 4.2 (el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones).

Antonio Adrián y Francisco Fonseca Morillo ofrecen una clasificación para el estudio del sistema institucional de la Unión y según esta distinción, las instituciones pueden dividirse en:

- De dirección: en la que encontramos al Consejo, que dispone del poder de decisión, y de la Comisión, que gracias a su poder de iniciativa, constituye el verdadero “motor” de las Comunidades.
- De control: las instituciones de control son aquellas cuya función principal consiste en observar la sujeción o no a Derecho de las instituciones comunitarias en sus actuaciones. Es al Parlamento Europeo a quien corresponde la función de control político como actividad primordial y determinante de su identidad. El Tribunal de Justicia ejerce el control de legalidad y el Tribunal de cuentas fiscaliza las finanzas públicas comunitarias.¹⁶⁸

1.3 UNIFICACIÓN.

La Unificación, “es la forma más elevada de integración en la cual hay fusión completa de los Estados, los cuales se reservan algunos atributos de su soberanía para cuestiones de poca envergadura y de carácter local pero los asuntos de importancia son fijados por la unión, siendo sus resoluciones obligatorias para todos los estados unificados. Es decir, se forma un Estado nuevo con todos sus atributos”.¹⁶⁹

Una simple liberación de los intercambios entre los países que comparten un Mercado Común no puede necesariamente conducir a la constitución de un régimen de Unión Económica y Monetaria perfecto, la razón de ello es que el funcionamiento de la economía depende no sólo del libre juego de los mecanismos naturales del mercado, sino está influido por la intervención de lo que se puede denominar, con una expresión general, los planos económicos o estrategias económicas tanto del Estado, como de los grandes núcleos privados; además del efecto de las distorsiones del mercado, provenientes principalmente de las legislaciones fiscales, sociales y sanitarias de los Estados. Estas consideraciones permiten comprender la necesidad de una armonización o de un control de los factores que intervienen en la determinación y la modificación del juego del mercado. Por tanto la armonización tiene que conformarse a partir de una verdadera política común, lo que nos lleva a pensar en la unificación de políticas y legislaciones sobre grandes sectores: la política económica, financiera y todo tipo de legislación con incidencia económica, la legislación fiscal, y por tanto de las normas de concurrencia.

Tomando como ejemplo a la Unión Europea, los Estados Miembros han asumido la obligación de liberalización y la obligación de coordinar sus políticas económicas y financieras. En lo referente a la obligación de liberalización, está limitada por el hecho de que los Estados Miembros siguen siendo responsables del equilibrio de sus balanzas de pagos, y árbitros de su política monetaria; no obstante las medidas de salvaguarda que en caso de dificultad grave podrían tomarse como una forma de la responsabilidad retenida, pero que se sitúa bajo un régimen de control comunitario. La decisión final

¹⁶⁸ Ibidem. p.p. 84 y 85.

¹⁶⁹ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *Derecho Aduanero*, Op. Cit. p. 39.

pertenece a la colectividad de los Estados Miembros, pero en condiciones tales, que el Estado Miembro del que se trate, por mayoría calificada, no tiene la posibilidad de bloquear las decisiones comunitarias por medio de su oposición.

La cuestión general del acercamiento de las legislaciones, es decir, de la armonización legislativa de todo el conjunto de los Estados Miembros se ha intentado por vía de medidas generales y la eliminación de las distorsiones de concurrencia resultantes de la aplicación de la legislación de cada uno de los Miembros en particular, a este respecto corresponde a la Comisión entrar en consulta con el Estado Miembro de que se trate, en defecto de acuerdo, la Comisión somete una propuesta de directiva al Consejo, y éste estatuye por mayoría calificada. Entonces estamos frente a una verdadera transferencia de poder a la Comunidad-Unión, ya que el Estado que origina la distorsión, no podrá oponerse en adelante contra las medidas eventualmente decididas a su respecto por los demás Estados Miembros.

Más relevantes son, en la práctica, las disposiciones relativas a la aplicación de la legislación fiscal. Que en el caso de las disposiciones concernientes a la unión aduanera, la aplicación de todo un sector de fiscalidad está simplemente eliminado en los intercambios entre los Estados miembros, aquí se contemplan todos los derechos aduaneros y las tasas de efecto equivalente, o en otras palabras, todos los impuestos que tengan una finalidad protectora. La desaparición de las aduanas hace surgir la existencia de otra frontera, que se le ha denominado la “frontera fiscal”.¹⁷⁰

La Unión Europea a través del Tratado ha regulado estos problemas, que comprenden tres clases de disposiciones: el principio de la aplicación no discriminatoria de la fiscalidad interna, la eliminación de los efectos de la protección en la aplicación de los impuestos internos, y la armonización de las legislaciones referentes a los impuestos indirectos. El objetivo del Tratado en este terreno, a diferencia de lo previsto en los derechos de aduana, no es la sustitución de un sistema fiscal nacional a un comunitario, sino la aplicación no discriminatoria y la armonización de tales disposiciones.

He mencionado esporádicamente las “normas de concurrencia”, por lo que se hace necesario explicar el régimen de concurrencia, lo cual no será en modo alguno para entrar al estudio de fondo de esta materia, mi propósito es, **mostrar los grandes rasgos de la distribución de competencias**, que comprende dos tipos de reglas: por un lado las reglas aplicables a las empresas, y por otro el régimen de las ayudas otorgadas por los Estados.

Las normas de fondo y de procedimiento han sido fijadas por los Estados Miembros, ante todo por el Tratado, y luego, al nivel de las disposiciones de aplicación por vía de reglamentos del Consejo, que en esta última fase entra un elemento de autonomía, toda vez que las disposiciones de aplicación son susceptibles en adelante de ser adoptadas por mayoría calificada. En cuanto a la aplicación de las reglas fijadas para las empresas, el poder de acción pertenece a la Comisión, quien está obligada a mantenerse en consulta permanente con las autoridades nacionales por medio del Comité Consultivo.

A) ZONA DE LIBRE COMERCIO.

¹⁷⁰ PESCATORE, Pierre, Artículo disponible dentro de la obra de IANI, Octavio, *La Era del Globalismo*, Op. Cit. p.p.31-37.

Desde la óptica de la Organización Mundial del Comercio (GATT-1994), son dos las posibilidades que Tienen los Estados para alterar las disposiciones arancelarias desde una perspectiva multilateral: los Tratados por los que varios Estados constituyen entre sí una Zona de Libre Comercio (también nombradas zonas de libre cambio) y los Tratados constitutivos de una unión aduanera; siempre que los derechos de aduana aplicables a terceros Estados en ningún caso resulten más elevados, ni se impongan reglamentaciones comerciales más rigurosas, que las existentes antes de la constitución de dicha unión o zona de libre comercio.

De acuerdo con el artículo XXIV. 8. b) del GATT-1994, se entiende por *Zona de Libre Comercio* “un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto las restricciones autorizadas por el propio GATT) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio”.

En el caso de la zona de libre comercio, estos acuerdos pretenden facilitar los intercambios comerciales entre los Estados parte, pero cada uno de ellos mantiene sus propios aranceles con relación a los productos de terceros Estados; es decir, la mercancía originaria de un tercer Estado no circula libremente por los Estados que forman la zona de libre comercio una vez que ha sido introducida en el territorio de uno de ellos, sino que sigue siendo una mercancía extranjera sujeta al pago de aranceles cada vez que haya un cruce de frontera.

En este caso el compromiso de los países supone la reducción paulatina de las trabas al comercio hasta llegar a su eliminación total. “Pero el problema principal de esta forma de integración es que la no inclusión de la política comercial que mantiene cada uno de los países pertenecientes a la zona con el resto del mundo como parte integrante de los compromisos que se adquieren convierte a esta forma de integración en una fuente inagotable de conflictos y de inestabilidad económica. Se trata de una forma de integración que está llamada a convertirse en una unión aduanera, de lo contrario, su destino final es que tienda a desaparecer”.¹⁷¹

“Las zonas de libre comercio pueden ser vistas como enclaves neoliberales inaugurando un nuevo estilo de organización de la producción, del trabajo, del comercio, de la importación y de la exportación. En realidad se insertan dinámicamente en el subsistema nacional, induciéndolo a ajustes, reorientaciones y dinamismos”.¹⁷²

La zona de libre comercio es contemporánea de la dispersión geográfica del sistema manufacturero del capitalismo, o de la nueva división transnacional del trabajo y de la producción, lo que está simbolizado con la emergencia de los “tigres asiáticos”, incluyendo a Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur. Contemporánea de la reorientación de las estrategias de desarrollo, tiempo en que se abandona la “industrialización sustitutiva de las importaciones” y se adopta la “industrialización orientada hacia la exportación” dentro de la globalización del capitalismo.

B) UNIÓN ADUANERA.

¹⁷¹ VELASCO SAN PEDRO, Luis A. Coordinador. *Mercosur y la Unión Europea dos modelos de integración económica*. Valladolid-España. 1998. p. 73.

¹⁷² IANI, Octavio. La Era del Globalismo. Op. Cit. p. 91.

Un tipo de acuerdo más evolucionado es aquel por el que se constituye una *Unión Aduanera*. Retomando de nuevo el artículo XXIV. 8. del GATT-1994, este precepto en su apartado a) establece que “se entenderá por unión aduanera, la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera: i) que los derechos de aduanas y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (...) sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión...; y ii) que, a reserva de las disposiciones del párrafo 9¹⁷³, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduanas y demás reglamentación del comercio que, en sustancia, sean idénticos.

En otras palabras, en el caso de las uniones aduaneras son dos los elementos que deben darse: 1) la supresión de los aranceles entre los Estados miembros, y 2) el establecimiento de un arancel exterior común frente a terceros Estados. Una vez que se es parte de una unión aduanera los Estados miembros no van a poder alterar unilateralmente sus derechos de aduana sobre productos originarios de terceros estados, sino que serán todos los países que conformen la unión aduanera los que conjuntamente deberán acordar cuales serán los aranceles.

La delimitación del territorio aduanero común, queda definido como el ámbito geográfico en el que opera la supresión de aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias del mismo y el arancel aduanero común para las producidas fuera de dicho territorio.

El arancel aduanero común, al igual que todos los aranceles, presenta dos componentes básicos:

a) *La nomenclatura arancelaria*: en la cual se clasifican de forma sistemática en distintas partidas todas las mercancías para efectos arancelarios. Con objeto de identificar adecuadamente las mercancías en el tráfico comercial internacional es preciso que las reglas que sirven de base para la aplicación de los correspondientes derechos de aduana sean las mismas para el mayor número posible de países. A tal fin el Consejo de Cooperación Aduanera elaboró en 1950 el convenio de nomenclatura de Bruselas, para modificarlo en 1983 a través de un nuevo convenio que instituye el Sistema Armonizado (SA) que clasifica las mercancías en capítulos, partidas y subpartidas, hasta un total de más de 5000 subpartidas de segundo orden, junto con reglas interpretativas y un extenso número de notas

b) *La tarifa arancelaria*: donde se recogen los diferentes gravámenes asignados a cada partida de la nomenclatura arancelaria. La tarifa del arancel aduanero común recoge dos tipos de gravámenes: a) los derechos convencionales, aplicables a las mercancías de los Estados con los que se tenga un acuerdo internacional; y b) los derechos autónomos, aplicables cuando no hay tratado con el Estado del que es originaria la mercancía.

C) MERCADO COMÚN.

La formación de un mercado común, también llamado mercado interior, supone la ampliación de los compromisos en materia de eliminación de obstáculos al comercio de mercancías y al de cualquier otro concepto susceptible de ser objeto de tráfico mercantil con el exterior. En este proceso

¹⁷³ El párrafo 9 al que se hace referencia alude a los supuestos de preferencia arancelarias que pudieran existir con terceros Estados.

se demuestra una clara voluntad política por parte de los países participantes de cesión de soberanía, dado los fuertes compromisos que deben asumirse, para garantizar el total ejercicio de las cuatro libertades de circulación:

- De mercancías (eliminación total de las trabas económicas y administrativas sobre los intercambios de bienes).
- De personas (necesidad de coordinar ciertas políticas como el reconocimiento de títulos universitarios, derechos de asilo, etc.)
- De servicios (reconocer la libertad de establecimiento).
- De capitales (con una destacada influencia sobre el manejo y control de la política monetaria y del tipo de cambio).

De lo anterior se desprende el enorme coste político y económico que para un estado representa asumir los compromisos directos del mercado interior. De estas cuatro libertades la más determinante, la libre circulación de capitales, implica evitar que el tipo de cambio se convierta en un factor de arbitraje de la misma, del compromiso de los estados en este caso tiene que ir acompañado de otro dedicado a garantizar un cierto grado de estabilidad entre los tipos de cambio de las monedas de los países firmantes. Es en este campo donde se producen los compromisos de mayor alcance en materia de pérdida de soberanía ya que, en la práctica, se renuncia al manejo independiente de la política monetaria.

Bela Balassa afirma, que en un mercado común se logra una forma más elevada de integración, al abolir no solamente las restricciones al comercio sino también las restricciones a los movimientos de factores.

El mercado común tiene tres características esenciales: la primera, cuenta con la libre circulación en el territorio unificado de los cuatro factores antes citados; la segunda, forma un bloque homogéneo que actúa con unidad en los renglones de política económica y social frente a terceros; la tercera, contempla la formación de instituciones comunes que tienen funciones ejecutivas, normativas y judiciales que tienen fuerza y autoridad para resolver sobre las controversias suscitadas dentro del Mercado Común.

D) UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Concluida la etapa del mercado común o interior, con el reconocimiento de las cuatro libertades, parece evidente que la mejor forma de garantizar un ejercicio eficaz de las mismas, dado su marcado tono economicista, es adoptar medidas orientadas a alcanzar un elevado nivel de convergencia en el diseño y aplicación de sus políticas macroeconómicas, lo cual se logra a través de la aplicación de una política económica monetaria unitaria.

Al llegar a este nivel de integración, los estados se dan cuenta de la importancia estratégica que para cada uno de ellos tiene, y sobre todo si las condiciones de partida son distintas, definir el perfil económico, social y político que debe presentar el diseño del estado supranacional que se va a crear.¹⁷⁴

¹⁷⁴ VELASCO SAN PEDRO, Luis A. Coordinador, *MercoSur y la Unión Europea dos modelos de integración económica*. Op.Cit. p. 77.

1) En el plano económico, se debe plantear la forma de proceder a la implantación de la moneda única, última fase de ésta etapa del proceso de integración, ya de manera gradual o con medidas de inmediata aplicación. Pero antes de la implementación de la moneda única, se hace imprescindible establecer reglas severas destinadas a la coordinación de las políticas económicas. Debe asimilarse que habrá una pérdida de independencia en el manejo del tipo de cambio como instrumento de control de la actividad económica. La implantación de la moneda única supone la creación de un área monetaria totalmente integrada que hace perder a cada uno de los gobiernos del área, el poder de utilizar el tipo de cambio de su propia moneda para tratar de ganar competitividad, modificando la relación real de intercambio, hecho que obliga a los gobiernos a tener que mantener la competitividad de sus productos, actuando únicamente a través de medidas destinadas a contener los precios. Por otro lado se contempla la pérdida no solo material sino formal del manejo de la política monetaria con la creación de un Banco Central, pues desaparece la potestad de emitir moneda nacional como forma legal de pago dentro de su territorio y del poder que confieren los derechos de señoreaje sobre su administración.

2) En el plano social, es deseable el establecimiento de reformas laborales vinculantes y la creación de un fondo de cohesión social, sin embargo, muy probablemente se levantarán posturas contrarias, entre los países que conformen la unión económica y monetaria, pues el tema en el ámbito nacional ya es de por sí complicado, más aún cuando se habla de medidas comunitarias en este sector.

3) En el plano político, se pone de manifiesto la importancia que encierran las reformas institucionales, los mecanismos de implementación de las mismas y las dificultades encontradas por parte de los Estados al momento de renunciar a parcelas de soberanía nacional que lleva aparejado esta etapa del proceso. Habrá una pérdida de independencia en el control fiscal, derivada de los compromisos asumidos por los Estado Miembros en materia de disciplina fiscal, estableciendo por ejemplo límites porcentuales de déficit sobre el PIB, con las correspondientes sanciones económicas para los países que no muestren interés en tener saneada su hacienda nacional. En el caso de la Unión Europea solo se consienten déficit cíclicos superiores al tope normal del tres por ciento, cuando el grado de recesión económica del país en cuestión tenga un carácter de “excepcional” pero, en todo caso, no se consentirán déficit públicos de tipo “estructural”. En este punto se hace necesario hablar de la unión política, que constituye lógicamente el punto final del proceso de integración, esto es, por la importancia que representa, y las dificultades que encierra transferir la soberanía que requiere una unión de este tipo a un nuevo ente supranacional.

La estructura jurídica e institucional de las Comunidades Europeas ha constituido un modelo sumamente valorado, en especial cuando se ha enfrentado exitosamente a la solución de problemas planteados por el mismo proceso de integración económica, sin precedente. Por lo que se considera que es el proceso de integración europea el que en el mundo contemporáneo ha alcanzado un grado mayor de perfeccionamiento. Así su estructura jurídica e institucional comunitaria, se considera la meta a la cual debía aspirar a largo plazo cualquier proceso de integración.

“Se habla de una “sobreevaluación del modelo europeo”, acompañada en gran medida por una apreciación superficial del funcionamiento del mismo en lo jurídico y en lo institucional, un ejemplo de ello, es la introducción en la temática de la integración latinoamericana, la idea errónea de la “supranacionalidad”, según la cual la esencia del esquema jurídico e institucional comunitario consistiría en la existencia de órganos con capacidad para imponer su voluntad a los Estados miembros, llegándose aún a señalar que el parlamento europeo poseía estas funciones supranacionales (por encima del estado Nacional o más allá del estado Nacional), un análisis más detenido del

funcionamiento real del mecanismo de decisión de las Comunidades Europeas, permitiría una mejor apreciación acerca de la naturaleza de las competencias atribuidas dentro del conjunto de órganos comunitarios a los órganos técnicamente independientes de los gobiernos, sin olvidar que aquellos son nombrados inexorablemente por éstos. Lo que resulta indudable es que dicho análisis no podría efectuarse solo con criterios jurídicos.”¹⁷⁵

2. LA INTEGRACIÓN DE MÉXICO A LA ECONOMÍA GLOBAL. UN BALANCE DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS.

En un entorno de amplia disponibilidad de liquidez internacional y de políticas económicas expansivas, el endeudamiento externo de México se incrementó en forma acelerada de 1970 a 1982. El aumento de las tasas de interés y la caída de los precios de las materias primas no solo detuvo las corrientes de fondos hacia el país sino que determinaron la transferencia neta de una parte significativa del PIB mexicano al resto del mundo, provocando una caída drástica del ingreso por habitante y del bienestar. Después de la crisis de 1982 la prolongada recesión económica contrajo la demanda de trabajo y los salarios reales. La inversión cayó a niveles muy bajos y la fuerza laboral continuo creciendo impulsada por la inercia demográfica, generando una tendencia descendente del salario. Luego de algunos años de administrar la crisis de la deuda con base en la contracción de la demanda interna, la imposibilidad de hacer compatible el cumplimiento de los compromisos externos con el crecimiento, indujo al gobierno mexicano a implementar medidas de ajuste estructural a partir de 1985.

A mediados de los años ochenta la economía mexicana comenzó a sentir los efectos de atracción generados por la reconfiguración de la economía mundial, dentro de una suerte de ajustes estructurales aún inconclusos, podemos hablar de una inserción internacional de México, definida durante la transición de la sustitución de importaciones a la liberalización del comercio. En opinión de algunos este proceso ha abierto oportunidades pero también riesgos para la integridad del país.

En esta dinámica y cambio mundial, surge el concepto de globalización, cuya conceptualización resulta verdaderamente difícil, ya que su utilización ha rebasado los límites del ámbito que le dio origen, es decir, de lo económico, para permearse en casi cualquier ámbito de la estructura del Estado, empujando a éste último dentro de una dinámica mundial a gran escala. Luego entonces a lo que me referiré enseguida, es a la interpretación de este concepto, que puede agruparse básicamente en dos rubros:

- a) La globalización como un producto de las estrategias de agentes muy poderosos como las empresas transnacionales, el FMI, el Banco Mundial y las agrupaciones de países industrializados.
- b) La globalización como expresión de una nueva estructura del sistema capitalista que modifica radicalmente las relaciones entre el espacio nacional y el internacional.¹⁷⁶

¹⁷⁵ INTAL, B.I.D. *La dimensión jurídica de la integración (Europa y África)*. Ed. INTAL, Buenos Aires Argentina, 1973, p. 271.

¹⁷⁶ BASAVE, Jorge, Jorge Dabat y otros, *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, Editado por el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2002, p.p. 325 y 326.

En este punto es dable presentar un panorama que muestre la visión de la globalización como un cambio histórico del sistema capitalista. El capitalismo posee dos formas de concreción espacial: el espacio nacional y el internacional, cada uno con sus respectivas fuentes de dinamismo. Existe complementariedad entre ambos por que el desarrollo de las economías nacionales fortalece el mercado mundial; a su vez el mercado mundial abre oportunidades para el desarrollo de los espacios o economías nacionales. Un cierto antagonismo se explica, por que al existir un grado mucho menor de control social o gobernabilidad, sobre el espacio internacional, éste tendería a intensificar la sobreacumulación de capital con los consiguientes efectos inestabilizadores sobre el conjunto de las naciones del mundo. La respuesta histórica más importante al antagonismo entre el espacio nacional y el internacional, se da a raíz de los años treinta, con la aplicación del Keynesianismo ¹⁷⁷, diseñado para dar estabilidad al sistema capitalista, consolidando el espacio nacional.

A finales de los años sesenta se abrió una nueva etapa histórica en donde coincide el agotamiento de aquellos instrumentos de control real con la liberación de las fuerzas exógenas, especialmente la creciente movilidad de capital internacional. Al mismo tiempo el Estado nacional, que aún, continúa siendo la principal entidad del sistema capitalista, pierde capacidad de control o gestión de las fuerzas desencadenadas, conforme a una creciente actividad económica que tiene lugar en un espacio en el que se superponen *de facto* territorios soberanos.

En el caso de los países en desarrollo las formas nacionales de intervención estatal, ya agotadas, pueden dar paso a sistemas de coordinación, que permitan fomentar el aprendizaje tecnológico, aprovechando la nueva realidad internacional.

El cambio en el sistema capitalista está dado por la aparición y rápido desarrollo de estructuras integradas globalmente tanto en la producción como en la circulación. Respecto de la producción se hayan los encadenamientos productivos cuyo antecedente directo fueron las plataformas de exportación de finales de los sesenta y principios de los setenta. ¹⁷⁸ Los encadenamientos productivos implican una desmembración en nódulos de las actividades de manufactura, distribución, investigación y desarrollo, que se dispersan internacionalmente. La reintegración de estos nódulos es posible gracias a los enormes avances de la tecnología de la información que facilita la flexibilidad productiva, al mismo tiempo que permite la coordinación a distancia del proceso de producción.

Sin embargo este trazado de encadenamientos productivos mundiales no ha tenido una expansión regular, pues ha estado en función de la existencia y dinamismo de polos de desarrollo. La transformación de Asia Pacífico, en el polo más dinámico del desarrollo mundial, determinó la configuración actual de los encadenamientos productivos mundiales. Estos encadenamientos productivos fueron impulsados a partir de finales de los años sesenta, por la internacionalización de la industria eléctrica y microelectrónica; que enlazaron fundamentalmente a empresas de Estados Unidos, Asia Oriental y Japón. La integración de los países de América Latina antes de los ochenta fue muy limitada debido a una combinación entre decisiones estratégicas y carencia de objetivos (subdesarrollo de la infraestructura y de los recursos humanos). ¹⁷⁹

¹⁷⁷ Vid. Supra capítulo II. 2. A. a. p. 86.

¹⁷⁸ El concepto de encadenamientos productivos globales procede de Gereffi y Kowrniewicz [1994]. Otros autores como Fenestra [1998] hablan de la desintegración productiva pero le dan la misma connotación.

¹⁷⁹ BASAVE, Jorge, Jorge Dabat y otros, *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, Op.cit. p. 328.

La conceptualización probablemente más avanzada acerca de encadenamientos productivos sobre bases geográfico-espaciales, parte de la categoría de regiones urbanas globales que constituirían los ejes geográficos del nuevo sistema global,¹⁸⁰ en virtud de lo cual una región urbana global comprende: *a)* un núcleo central constituido por un área metropolitana o grupo de áreas metropolitanas y *b)* un entorno dependiente más extenso (y más disperso) que tiende a extenderse más allá de las fronteras nacionales de un país. Los nódulos o puntos más densos de los encadenamientos productivos, se ubican dentro de las constelaciones regionales de actividad económica. Verbigracia de regiones urbanas globales se encuentran entre otras: Los Ángeles-San Diego-Tijuana; Tokio-Nagoya-Osaka, etc.

Los acuerdos para conformar bloques regionales (Unión Europea, TLCAN, MERCOSUR etc.) constituirían la respuesta defensiva de los estados nacionales que intentarían de éste modo garantizar cierto grado de gobernabilidad del proceso y la capitalización de los enormes beneficios potenciales.¹⁸¹

En el proceso de integración de países en desarrollo como el nuestro, los encadenamientos productivos y transmisión de tecnología, son fenómenos que cobran especial importancia en cuanto a su potencialidad, asociados a la globalización del espacio económico. Pueden actuar como circuitos para la transferencia internacional de conocimiento tecnológico. De hecho desempeñaron ese papel en la industrialización de los países de Asia Oriental, particularmente en Corea del Sur y Taiwán. “Sin embargo, antes de 1980 no se verificó un fenómeno equivalente en América Latina lo cual esta en relación con la modalidad tanto del desarrollo latinoamericano como del tipo de encadenamientos que se extendieron hacia algunos países de la región, en particular México a partir de finales de los sesenta.”¹⁸² El agotamiento del potencial de crecimiento extensivo en el agro mexicano, que paradójicamente coincidía con la diversificación de la estructura industrial, empujaba a la miseria a millones de campesinos y jornaleros agrícolas transfiriendo ese fenómeno a los centros urbanos, con la consecuente carga en los servicios sociales financiados por el Estado.

El estudio e importancia de la transferencia internacional de tecnología como una de las fuentes fundamentales del desarrollo económico, no fue vislumbrado en nuestro país, ya que el enfoque socioeconómico del tema, avanzó cuando se le relacionó con la industrialización tardía en el marco de las lecciones derivadas de la experiencia de los *tigres asiáticos*. Este enfoque permitió cuestionar con éxito el mito que prevaleció durante la industrialización por sustitución de importaciones, de que la simple acumulación o inversión de capital productivo implicaba automáticamente la acumulación de capacidades tecnológicas.¹⁸³

¹⁸⁰ Otros autores como James Wilkie [1998] las denominan áreas subnacionales para destacar la preeminencia de lo regional sobre lo nacional.

¹⁸¹ BASAVE, Jorge, Jorge Dabat y otros, *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*. Op.cit. p. 329.

¹⁸² Ídem.

¹⁸³ “Durante 200 años el debate sobre políticas de industrialización tardía se centro en las medidas alternativas para fomentar la acumulación de capacidad productiva. El dinamismo tecnológico de la industria fue considerado en estos debates como un derivado casi automático de las políticas comerciales y de la inversión en capacidad productiva. Para los que respaldaban las políticas de protección el dinamismo tecnológico era visto frecuentemente como un atributo inherente a los sectores protegidos, este emergía automáticamente de la propia manufactura y de su sector de bienes de capital. Igualmente, desde la perspectiva opuesta el dinamismo tecnológico sería una consecuencia inevitable de la orientación exportadora o de las presiones competitivas generada por los regímenes de libre comercio. [Bell y Pavit, 1992:262].” Nota utilizada dentro de la obra inmediatamente citada, Ibidem, p. 330.

Respecto de los canales por medio de los cuales se puede transferir tecnología, se pueden destacar los siguientes: a) importación, especialmente de medios de producción (maquinaria y equipo); b) convenios interempresariales, acuerdos de licencia y alianzas estratégicas, y c) inversión extranjera directa; según se trate de apertura de filiales para abastecer mercados internos o de proyectos orientados total o mayoritariamente a la exportación, en cuyo caso como se ha explicado en este subcapítulo podemos hablar de plataformas de exportación, las que a su vez pueden evolucionar hasta dar lugar a encadenamientos productivos internacionales.

A partir de los años sesenta se dio un incremento en la presión por exportar capital y tecnología a mayor número de países debido principalmente a tres factores:

a) La necesidad de extender el ciclo de vida de tecnologías maduras mediante estrategias globales de longevidad planeada; b) la búsqueda de medios para recuperar los enormes gastos en investigación y desarrollo para llevar al mercado nuevos tipos de bienes; y c) la percepción de que, mediante apertura de filiales en otros países lograrían penetrar mercados que hasta entonces habían estado cerrados a sus productos. Los flujos derivados de la acción de estos factores, se concentraron en las economías más grandes de América Latina, entre ellas México. Sin embargo, los beneficios en términos de apropiación real de conocimiento tecnológico fueron limitados por razones que es posible sintetizar en los siguientes términos:

“Entre las empresas latinoamericanas se impuso un modelo de conducta tecnológicamente pasivo, que implicaba hacer copias al carbón de plantas optimizadas del proveedor de la licencia, pero con baja productividad. Compraban el equipo y la patente del producto, junto con la asistencia técnica para aprender a operar de modo rutinario. Se dependía del proveedor de la tecnología para que ayudara en las contingencias y en cualquier cambio que resultase necesario y se contaba con la protección del gobierno, aunado a las restricciones a la importación para garantizar el mercado, pese a la mala calidad y a los mayores precios.”¹⁸⁴

Además con una “segunda” sustitución de importaciones en los años setenta, el eje de la industrialización en México tendió a pasar de los bienes livianos a otros de mayor contenido tecnológico (los de consumo duradero, los insumos industriales y algunos bienes de capital). Esta primera diversificación de la industria hizo más notoria las carencias en la calidad de los recursos productivos, la baja eficiente y competitividad de la producción. La adopción de la llamada estrategia para el desarrollo estabilizador fue muy importante porque ayudó a recuperar la estabilidad macroeconómica, lo cual ciertamente era prerequisite básico para la reintegración exitosa a la economía mundial. Sin embargo las bases del desarrollo estabilizador no eran muy sólidas ya que el impulso en la productividad resultado de los cambios en la estructura industrial que comenzaron en los sesenta tendió a debilitarse en los setenta, dicho debilitamiento se reflejó en el tipo de cambio.

“En respuesta a la pérdida de dinamismo y a los problemas de rentabilidad, el Estado elevó, a partir de 1971-1972, su participación en la actividad económica lo que se reflejó en un mayor gasto y en la creciente generación pública de bienes y servicios. Este proceso...encontró diversos obstáculos, la mayor intervención estatal generó graves problemas de coordinación y creo una fuerte tensión sobre la estabilidad macroeconómica, por lo que la efectividad del gasto público se vio crecientemente reducida a medida que crecía el déficit fiscal y la deuda pública externa. Dicha efectividad también se vio mermada porque la creciente intervención estatal operó dentro del cerco proteccionista, lo que bloqueó

¹⁸⁴ BASAVE, Jorge, Jorge Dabat y otros, *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, Op.cit. p. 332.

el impacto disciplinador del mercado mundial...En particular la incapacidad para establecer *normas de desempeño* para condicionar el otorgamiento de subsidios a la acumulación de capital, alentó las llamadas estrategias buscadoras de rentas, con los consiguientes efectos adversos en la integridad de los cuadros administrativos y en la estabilidad de las finanzas públicas.”¹⁸⁵

Siguiendo el ejemplo de las economías dinámicas de Asia, el gobierno mexicano puso en marcha un sistema de incentivos para reorientar las actividades de las empresas hacia los mercados de exportación. No obstante estas medidas de fomento a las exportaciones, no fueron propuestas como una alternativa al régimen de sustitución de importaciones, sino más bien como un complemento del mismo que contribuyera a desarrollar las exportaciones en el marco de una relación más directa con el mercado mundial; de esta manera la lógica sustitutiva se impuso de nueva cuenta sobre la nueva forma de Estado desarrollista que estaba prosperando en Asia Oriental, pero que sin embargo en México no se consolidó.

En los años setenta se desarrollaron dos modalidades de plataformas de exportación: de un lado el tipo representado por la maquila mexicana que se diseminó a países de la cuenca del Caribe, y del otro, lo que se puede llamar la forma asiática. En sus orígenes, ambas modalidades tuvieron un común denominador: la absorción de mano de obra barata para la realización de operaciones de ensamble. Sin embargo las plataformas de exportación establecidas en los países de Asia Oriental se estructuraron en torno a la industria electrónica, con una tendencia a incrementar el nivel promedio de calificación de los cuadros laborales y un papel creciente de ingenieros y técnicos en el control de calidad, diseño y prueba del producto, modalidad cerrada hasta hace poco tiempo para México. El elemento interactivo presente en las plataformas de exportación asiáticas, fue lo que posibilitó la transferencia de conocimiento tecnológico. La producción de insumos y bienes electrónicos, con los requerimientos de calidad total, obligó a las empresas extranjeras a desarrollar un modelo de integración con agentes productivos internos que abrió a estos últimos la posibilidad de interactuar, asimilando las técnicas y métodos de producción. Este proceso de asimilación experimentó un salto al crearse en los países asiáticos las llamadas empresas subcontratistas, apoyado a su vez en un desarrollo acelerado de los recursos humanos, de la ampliación de la infraestructura física y de los avances equivalentes en la capacidad de coordinación y regulación estatales. En los sesenta el progreso de esos tres rubros fue favorecido en los países de Asia Oriental, gracias a que el Estado orquestó con éxito la ampliación de los que llamamos capacidad social de acumulación, fenómeno diametralmente opuesto a la realidad Mexicana y Latinoamericana.

Un nuevo Estado Desarrollista hubiera implicado en primer lugar someter a los productores domésticos a normas disciplinarias que permitieran derivar beneficios sociales de los subsidios otorgados a los capitalistas, esencialmente avances progresivos en la escala de eficiencia y la competitividad de la producción (de lo que hubieran derivado mejores salarios y multiplicación de empleos). El principal obstáculo a la reorganización del Estado fue la ausencia de una coalición sociopolítica que abanderara un proyecto nacional basado en el desarrollo de la capacidad social de acumulación, bajo la perspectiva de una reintegración a la economía mundial. En ausencia de esa hipotética coalición se había constituido una alianza *de facto* entre los funcionarios que administraban el sistema de incentivos articulados en torno a la protección del mercado interno y los empresarios que recibían esos beneficios. Razón misma que provocó un breve restablecimiento de la economía

¹⁸⁵ RIVERA, Ríos Miguel Angel. *México en la Economía Global. Tecnología, Espacios e Instituciones*. (En busca de opciones al neoliberalismo) UNAM. Editorial Jus. México 2000, p. 164.

proteccionista hacia 1980-1981, lo cual condujo además de las repercusiones productivas adversas, al debilitamiento de la base financiera del Estado por lo que una vez que declinaron los precios internacionales del petróleo y se elevaron las tasas de interés, sobrevino una crisis de pagos detrás de la cual subyacían los problemas estructurales derivados del rezago en el cambio de modalidad de desarrollo.

La causa de fondo de este comportamiento se encuentra en el débil desempeño de la productividad y a las repercusiones circulatorias del incremento acelerado del gasto público. Posteriormente, cuando se cortó el acceso al crédito internacional al estallar la llamada crisis de la deuda el daño a la estabilidad macroeconómica fue mayor por lo que la única vía disponible para elevar las exportaciones y abatir las importaciones fue la subvaluación drástica del tipo de cambio. Esta estrategia tuvo éxito en corregir el desequilibrio externo y dar un respiro a las empresas, pero tuvo consecuencias muy negativas sobre el nivel de vida de la población, además a la larga tendió a mantener el proceso inflacionario.

El mantenimiento de un estatus comercial intermedio caracterizado por el mantenimiento de un sistema de incentivos a las exportaciones y la cancelación temporal de la apertura comercial en la primera mitad de los ochenta, puede considerarse un triunfo de las grandes empresas que habían surgido o se consolidaron, las cuales pasaron a dominar las ramas intensivas en recursos naturales, acaparando la mayor parte de los subsidios que el gobierno brindaba, aunado a que la mayoría de ellas pudieron diversificarse sin correr riesgos significativos en función de la cobertura brindada por la protección al mercado interno. Estas empresas que pasaron a ser parte del capital privado, constituyeron una de las principales bases de la nueva inserción al mercado mundial que tomó forma definitiva a finales de los ochenta.¹⁸⁶

A este respecto Bela BALASSA corrobora mediante su diagnóstico, que la sustitución tradicional de importaciones estaba por agotarse a fines de los setenta y cuyos signos fueron evidentes a través de la presencia de fenómenos terminales, es decir, la economía mexicana como una entidad autónoma capaz de establecer y sostener sus propias políticas se deterioró rápidamente conforme se aceleraba la transformación de la economía mundial. La trayectoria tecnológica de por lo menos dos de los principales bastiones de la sustitución de importaciones, la industria automotriz y la electrónica, se cortaron casi abruptamente a fines de los setenta principios de los ochenta, plantearon la necesidad de un cambio radical de estrategia económica o una política de emergencia.

Los años ochenta se iniciaron en condiciones macroeconómicas críticas, con cambios estructurales en la economía mundial, con un desplazamiento de la frontera tecnológica internacional producto de los avances en el campo de la electrónica y la informática; además del desplazamiento de Estados Unidos por Japón en varias industrias claves y la creciente competencia ejercida por los tigres asiáticos tuvieron importantes repercusiones en México. “La respuesta gubernamental a los problemas macroeconómicos y productivos sufrió diversos cambios, por lo que debe distinguirse entre el periodo que concluye hacia 1988-89 con el que se inicia a partir de esos años... La crisis fiscal se convirtió en un impedimento para resucitar los mecanismos de promoción de la década de anterior; dadas las condiciones internacionales, resultaba muy difícil eludir una apertura formal de la economía ya que las medidas proteccionistas eran menos eficaces ante el avance de las telecomunicaciones y la creciente interdependencia productiva mundial...En el segundo periodo se descartan casi enteramente los

¹⁸⁶Ibidem. p. 166

instrumentos tradicionales de promoción estatal y la adopción, a ritmos acelerados, de las llamadas políticas neoliberales. Entre las cuales se encuentra la política industrial, practicada desde principios de los ochenta hasta la apertura posterior efectuada por el gobierno de Salinas de Gortari.

Con la creación del Sistema Nacional de Planeación el gobierno intentó rearticular y replantear la política industrial siguiendo la línea establecida desde finales de los setenta, que sólo refrendo la llamada rectoría del Estado. Los nuevos planes y programas como el plan de desarrollo 1983-1988 y el programa Nacional para la Promoción de la Industria y el Comercio Exterior 1984-1988 armonizaban más bien, con el fallido proyecto de promoción de las exportaciones comenzado en los setenta, con la estrategia por el gran mercado interno apoyado en la renta petrolera y el endeudamiento público de López Portillo. Estos errores posibilitaron que las filiales de las compañías transnacionales se beneficiaran de la protección y utilizaran tecnología que ya era obsoleta en sus países de origen. El objetivo debería ser utilizar a las filiales como instrumentos de desarrollo económico para lo cual se requería otorgarles un nuevo tratamiento (Pérez Nuñez, 1991).

En 1985 se inició en México una de las liberalizaciones que de paulatina o gradualista paso a ser una de las más rápidas, profundas e indiscriminadas de la historia económica mundial. Se busco que la liberalización aunada a la flexibilización de las condiciones de entrada y operación de la inversión extranjera directa, sentara las bases para que el país buscara un lugar en la economía global. Estas medidas estructurales, sumadas a la disciplina fiscal y monetaria, conformarían la base sobre la que se pretendía recuperar la capacidad de crecimiento acelerado y sostenido. El intercambio con el exterior sería la locomotora que arrastraría a la economía

En los países subdesarrollados el crecimiento y modernización de la estructura industrial depende del grado de integración con el capital extranjero, dados los problemas de tecnología y financiamiento. Esta dependencia acentúa la heterogeneidad de la estructura productiva en la medida en que los factores extranjeros tienden a desarrollar los sectores más dinámicos del sistema en los niveles monopolistas.

La política de protección del gobierno (a través de restricciones de las importaciones de productos similares a los aquí elaborados y de las exenciones de impuestos) permitió el desarrollo de empresas industriales con altos costos y ganancias altas.

Estas críticas condujeron a dos replanteamientos. Uno se refirió a la protección del mercado interno y el otro a la Inversión Extranjera Directa (IED). Se propuso racionalizar el proteccionismo reemplazando los controles cuantitativos por tarifas y cortando los picos de éstas, mediante la adopción de políticas sectoriales, que a la vez otorgaban una cobertura adicional debido a la llamada protección cambiaria.¹⁸⁷ Desafortunadamente, las condiciones macroeconómicas evolucionaron en contra de la prolongación y perfeccionamiento de la nueva política industrial, por lo que el enfoque gradualista fue casi abruptamente abandonado a partir de 1987, adoptándose un programa más radical, que equivocadamente suponía que la competencia externa por sí sola sería capaz de modificar la trayectoria tecnológica de la industria doméstica.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Vid. Supra Capítulo I, inciso 1, subinciso B e.2. p. 59.

¹⁸⁸ RIVERA, Ríos Miguel Ángel, *México en la Economía Global. Tecnología, espacios e instituciones*, (En busca de opciones al neoliberalismo). Op.cit. p. 168.

En cuanto a la IED, el énfasis se centró en cuatro objetivos: sustituir importaciones en sectores seleccionados, corregir el desequilibrio en el balance de divisas, orientar la producción de bienes y servicios en escalas internacionalmente competitivas y obtener tecnología moderna. Bajo la expedición de una guía se definió un conjunto de criterios para la IED, esta se alentaría: a) cuando la tecnología fuera un factor decisivo en la competencia internacional y b) donde hubiera grandes requerimientos de inversión o donde hubiera posibilidades de sustituir importaciones para integrar cadenas productivas. La IED se desalentaría únicamente en las áreas donde las economías de escala no fueran importantes o donde la presencia de empresas nacionales estuviera consolidada. Obviamente las actividades en las cuales se prohibiría la presencia de empresas extranjeras eran aquellas que estaban previamente reservadas al Estado.¹⁸⁹

Este refuerzo del *status quo* degradó los objetivos de desarrollo industrial y tecnológico. Procediendo a la inversa que Japón y Corea del Sur, las áreas de mayor interés tecnológico se cedieron prácticamente a la empresa extranjera sin haber tomando al menos las medidas necesarias para asegurara la asociación entre aquellas y las empresas nacionales, el espacio reservado a la empresa nacional era el más atrasado tecnológicamente o de tecnología madura (principalmente textil, calzado, hierro y acero, minerales no metálicos) bajo el argumento de que si la empresa nacional era desplazada de esos sectores se provocarían efectos dislocados en el empleo. En los sectores reservados al Estado había áreas de un gran potencial tecnológico, pero la crisis fiscal impedía a éste desarrollarlos por sí solo. Lo que pasaban por alto los responsables de la nueva política, en comparación con Asia Oriental, era que el éxito de los tigres asiáticos, así como la declinación de América Latina, se explicaba por factores de largo plazo que remitían a los años setenta o anteriores, cuyo origen tiene que ver con los objetivos tradicionales (empleo, obtención de divisas, etc.) y no en cuando a transferencia tecnológica.

Al ser México un país con mano de obra relativamente abundante y barata, la liberalización del comercio y la inversión extranjera directa se pensó propiciarían la reubicación de procesos de manufactura intensivos en este factor productivo. Se participaría de esta manera en la nueva división del trabajo que acompaña a la globalización.

Como resultado de las fuerzas globales y de una estrategia de reestructuración, traducida en apertura comercial y privatización, la industria manufacturera en México experimentó un cambio estructural hacia finales de los ochenta. Para elevar la consolidación internacional debía elevar el contenido tecnológico de los productos exportables, lo que exige inversiones sustanciales en investigación y desarrollo, así como un cambio más radical en el perfil del personal ocupado para incrementar el peso de técnicos e ingenieros. La apertura implicó una transición no exenta de costos. Exponerse a la competencia internacional ofrecía oportunidades, pero también planteaba grandes amenazas. Era claro que se entraría en un proceso de consolidación, creación y desaparición de empresas, que se avanzaría en el establecimiento de una nueva capacidad instalada, pero que muchas empresas serían incapaces de renovarse y cerrarían.

Los complejos automotrices que surgieron en la zona norte de México a partir de principios de los ochenta son parte nodal de la integración a la economía global. Las empresas terminales (ensamble

¹⁸⁹ HARRY G. Jonson dice: "...donde la inversión extranjera directa ha sido atraída por la protección o por incentivos fiscales, las utilidades obtenidas no corresponden a una contribución genuina al incremento de la producción, y el efecto sobre la balanza de pagos constituye una carga real sobre la economía". *Direct foreign investment*, estudio presentado a la Third Pacific Trade and Development-Conference Sydney, 20-22 de Agosto de 1970 (mimeografiado), citado por BASURTO, Jorge y otros *El perfil de México en 1980*. Op. cit. p. 258.

de motores y vehículos) y la mayor parte de las que producen partes y componentes, están articuladas en encadenamientos y redes y su distribución espacial se ubica dentro del concepto de región urbana global. La región se constituyó y funciona a partir de una lógica global; como respuesta a la presión de los productos japoneses, las automotrices estadounidenses asignaron a las plantas mexicanas un papel cada vez más importante en su estrategia de abatimiento de costos; y el acceso a reservas de mano de obra barata fue el móvil inicial.

En el agotamiento de la trayectoria de la industria automotriz y electrónica fue determinante la aceleración del cambio tecnológico y las repercusiones de la estructura de la producción mundial, que implicaron el desplazamiento de Estados Unidos por Japón en varias industrias y la aparición de competidores muy dinámicos en Asia Nororiental, lo cual afectó a los productores nacionales aún cuando no estaban expuestos a la competencia directa de empresas con otros países. Estas industrias junto con la química, los bienes de equipo y capital, sectores cuyo desarrollo formaba parte de la segunda sustitución de importaciones, nunca se integraron de manera profunda en el tejido productivo, ya que la IED y las asociaciones con filiales de empresas transnacionales eran los generadores tecnológicos de estas industrias y siempre operaron como factores externos al sistema.¹⁹⁰ Además de que nunca se establecieron normas de desempeño, ni la obligación explícita de asociación interempresarial.

Cuando se colapso el mercado y fue imperioso exportar, los vehículos ensamblados en México no tenían aceptación en E.E. U.U. y la posibilidad de que las grandes corporaciones norteamericanas invirtieran para modernizar la industria nacional para hacerla internacionalmente competitiva era limitada, ya que los productores norteamericanos sufrían fuertes desajustes debido a la competencia japonesa. Pero lo determinante fue la incapacidad para integrarse a la red de encadenamientos productivos mundiales del tipo logrado por los productores taiwaneses, lo que determinó que las empresas nacionales se rezagasen considerablemente especialmente en la tecnología de producto.¹⁹¹

De acuerdo a la CEPAL a principios de los 90 se podían visualizar las siguientes modalidades de asociación interempresarial con potencial para el aprendizaje tecnológico:¹⁹²

- a) Empresas terminales y grupos nacionales que realizaban co-inversiones para producir componentes y exportarlos en forma directa o abastecer de ellos a las plantas ensambladoras (Ford-Vitro; Ford –Alfa, etc.);
- b) Inversiones de las empresas extranjeras en empresas nacionales bajo el acuerdo de producir componentes para el mercado nacional o para exportación; es el caso de GM con Condumex, con Aralmex y Tebo.

¹⁹⁰ Ibidem. p. 170

¹⁹¹ La estrategia de las empresas taiwanesas para integrarse a la red electrónica mundial consistió en establecer *joint-ventures* con pequeñas empresas japonesas que producían partes y ensamblaban equipos y que estaban interesadas en tener acceso al mercado del otro país que estaba fuertemente protegido. Estos *joint.ventures* fueron el resultado de los requerimientos de contenido nacional y de restricciones a la propiedad extranjera; mediante ellos las empresas taiwanesas pudieron observar y aprender la nueva tecnología, dominar los procesos de producción y participar en el mercado mundial.

¹⁹² RIVERA, Ríos Miguel Ángel. México en la economía global. Tecnología, espacios e instituciones. (En busca de opciones al neoliberalismo). Op.cit. p. 173.

- c) Apoyo regular de las automotrices a sus proveedores de componentes para incrementar su productividad, calidad y competitividad (programas de capacitación de mano de obra y de cuadros técnicos y gerenciales).

En la electrónica, aunque se elevaron las exportaciones no se logró revertir el deterioro de la balanza comercial. Probablemente el principal factor fue la ausencia de un tipo de empresa mixta, como el surgido en el sector de autopartes. Para lograr equilibrar la balanza comercial o lograr un superávit se hubiera requerido generar excedentes sustanciales en la exportación de equipos de cómputo y de telecomunicaciones, para así compensar las crecientes importaciones en el ramo de electrónicos de consumo.

La nueva empresa nacional tendió a oscilar en torno al modelo ensamblador que proliferó sobre todo en la electrónica de entretenimiento, pero también en equipo de cómputo.¹⁹³

Se requería además de una racionalización integral de las estructuras de gestión e intervención pública con el fin no sólo de elevar sustancialmente su capacidad de coordinación, sino también para acelerar la superación de la crisis fiscal. Estos requerimientos eran inalcanzables en el contexto económico político vigente, el desarrollo de las ramas más avanzadas implicaba una ruptura institucional; la cual se veía obstaculizada por la ausencia de una nueva coalición política, en la que estuvieran representados los promotores de la política sectorial y los empresarios capaces de integrarse a las nuevas estrategias basadas en las exportaciones y el aprendizaje. Al no plantearse nuevos ejes para una negociación gobierno-empresarios se verificó un agudo conflicto de carácter esencialmente *distribucionista* que propició una mayor inestabilidad. Para 1988 el gobierno mexicano aceleró la apertura comercial como medio para replantear radicalmente las reglas del juego y neutralizar el recrudescimiento de la inestabilidad macroeconómica.

A finales de los ochenta, con el inicio de Salinas de Gortari, comenzó un cambio institucional que intentaba dar una respuesta al agotamiento de la modalidad de desarrollo basada en la sustitución de importaciones, que no pudo ser neutralizada por la política gradualista del “interregno” 1983-1987.¹⁹⁴

El gobierno asumió el diagnóstico de las organizaciones multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial, que señalaba que los problemas de desempeño en América Latina tenían su causa fundamental en la baja eficiencia en la asignación de recursos productivos, provocados por la interferencia del Estado y de los obstáculos al comercio exterior.¹⁹⁵ En concordancia con ello el eje de la reforma consistió en eliminar obstáculos a la operación de las fuerzas de mercado a través de tres clases de medidas. De una parte, la aceleración de la apertura comercial para tratar de fortalecer la competencia y eliminar los llamados monopolios distributivos creados al amparo del proteccionismo. Paralelamente comenzó la transferencia masiva de activos del sector público al privado con lo que teóricamente el

¹⁹³ WARMAN cita varios casos de empresas dedicadas a la fabricación de equipos de cómputo que mostraron un gran potencial, pero decayeron por falta de apoyo en su proceso de crecimiento. El programa de cómputo proporcionaba medios para crecer internamente, pero las empresas dinámicas debían exportar autónomamente (y no por medio de las filiales de las CTN establecidas en México), para lo cual requerían un apoyo especial para llegar a mercados hasta entonces desconocidos, apoyo que no se proporcionó. Nota recopilada por RIVERA, Ríos Miguel Ángel, *México en la Economía Global*. Op. cit. p. 174.

¹⁹⁴ Ibidem. p. 177.

¹⁹⁵ Tales tesis aparecen sintetizadas en World Bank, 1997, en Michalopoulos, 1987 y en Thomas y Nash, 1991.

Estado dejaría de interferir en la asignación eficiente de recursos. La liberalización del sistema financiero sería el instrumento para eliminar las distorsiones que supuestamente afectaban la asignación de crédito al sector privado. Las medidas anteriores se coronaron con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) que para algunos autores jugaría un doble papel: *a)* servir de candado a fin de garantizar la permanencia y continuidad de las reformas aperturistas y *b)* favorecer las exportaciones mexicanas en el contexto de un mayor flujo de inversión norteamericana hacia México.

En el caso de México, con la aceleración de la apertura y privatización de la banca, la lógica neoliberal se impuso en el ámbito de las grandes empresas industriales y de servicios, con lo cual se alcanzaron tasas de crecimiento de poco más de 4% promedio anual en los sectores más abiertos al exterior, información que puede estudiarse en el siguientes cuadro en el que se muestra el comportamiento de la economía. En el agro fue diferente, ya que la reforma provocó una importante desarticulación de la producción con un desplome sustancial de la tasa de crecimiento que impidió plasmar una nueva lógica productiva.

En 1994 los desequilibrios generados por esta modesta recuperación fueron magnificados por el cambio en la coyuntura internacional, que llevo de la mano a la crisis financiera y cambiaria, cerrando este primer ciclo de crecimiento iniciado en 1988. Estas crisis de balanza de pagos que México había sufrido de manera intermitente, fue resultado de la acumulación de déficit de cuenta corriente y llegaron a alcanzar magnitudes muy altas respecto al PIB; “los déficit de balanza de pagos se financiaron con recursos de corto plazo; la apreciación real del peso llegó a causar dudas generalizadas sobre las perspectivas del tipo de cambio nominal; la excesiva entrada de fondos internacionales por una cuenta de capital completamente abierta financió un acelerado endeudamiento interno del sector privado; un año políticamente delicado por el proceso electoral se complicó gravemente por hechos de violencia que deterioraron la imagen del país ante los inversionistas, las autoridades financieras respondieron a la desconfianza inyectando reservas internacionales al mercado de divisas y haciendo grandes colocaciones de títulos públicos que cubrían el riesgo cambiario (Tesobonos), y se compensó al sistema financiero, con crédito del banco central, la pérdida de base monetaria ocasionada por la disminución de las reservas internacionales”.¹⁹⁶

La coalición tecnocracia-empresariado tuvo un papel determinante en el breve auge anterior, pues operó bajo la perspectiva de ajustar el diseño específico de las reformas y sus normas de ejecución a los intereses de los agentes y grupos que la integraban. Tal fue el caso de la reforma financiera y la liberalización bancaria que en última instancia respondió a los designios del poderoso grupo de interés representado por los “neobanqueros”.

¹⁹⁶ BANCOMEX. Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. *México transición económica y comercio exterior*; Selección de obras de comercio latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición. México 1999. p. 147.

Cuadro 7

Comparación del comportamiento de la economía

1989-1994 y 1995-1998

	1989-94	1995	1996	1997	1998	1995-1998
<i>Tasa de crecimiento anual</i>						
PIB	3.9	-6.2	5.2	7	4.8	4
Agricultura, silvicultura y pesca	1.8	0.9	3.6	0.2	0.5	1
Manufacturas	4.3	-4.9	10.8	10	7.4	6.9
Transporte y comunicación	5	-4.9	8	9.9	10.1	6.9
Servicios financieros	4.7	-0.3	0.6	3.7	3.8	2
Consumo privado	4.9	-9.5	2.2	6.3	6.3	3.5
Formación bruta de C.F.	7.8	-29	16.4	20.9	11.4	11.7
Productividad del trabajo	1.2					2.29 ¹
Exportación de manufacturas	7.9					7.8
<u>% Respecto del PIB</u>						
Balanza Comercial	-5	2.5	2	0.2	-2.3	2.4
Ahorro interno bruto	17 ₄	19.3	22.6	24.6	21.3	21.9
Privado	11 ₄	14.5	18	21.1	18	17.9
Público	6.4 ₄	4.8	4.6	3.5	3.3	4
<u>Miles de millones de dólares</u>						
Inversión extranjera directa	5 ₂	9.5	9.2	12.5	10.2	10.2 ₂
Inversión de cartera	12 ₂	-9.7	13.4	5	1.2	6.5 ₃

NOTAS

¹ Promedio anual periodo: 1995-1997² Promedio anual³ Promedio anual periodo: 1996-1998

La falta de liquidez internacional que ahogaba a la economía mexicana a principios de 1995 amenazaba con provocar una disrupción de magnitudes y alcances imprevisibles. La crisis de confianza, la devaluación, el brote inflacionario y la devaluación de las tasas de interés encontraron al sector privado, a las familias y a las empresas altamente endeudadas. Se desataron serios problemas en el sector financiero, principalmente el bancario.

La corrección que comenzó en 1995 constituyó un intento limitado de superar las fallas provocadas por la sobrerrepresentación de los grupos inclinados a las actividades especulativas, de la que surge una nueva gestión del tipo de cambio (flotación controlada) y la apertura del sistema financiero a la inversión extranjera.

A pesar de la gran potencialidad planteada por la firma del TLCAN, no logró fortalecerse el núcleo tecnológico endógeno más allá de lo que había avanzado con la reestructuración de la industria automotriz y electrónica ya discutidos. Aunque la reforma económica aumentó la eficiencia con repercusiones tanto internas como en la inserción internacional, básicamente no dio respuesta a la problemática creada por el desplazamiento de la frontera tecnológica internacional, que obligaba a combatir los excesos del neoliberalismo, con el fortalecimiento de lo que Lazonick llama la capacidad social de acumulación (calidad de los recursos productivos, especialmente los recursos humanos, pero también la infraestructura física). El limitado fortalecimiento de la capacidad social de acumulación se explica porque los factores productivos, o sea, el capital físico y los recursos humanos, siguieron acumulándose a un ritmo inferior al correspondiente a los años setenta. En otras palabras los nuevos focos de crecimiento no han irradiado de manera profunda en el resto de la economía básicamente porque su base tecnológica aún es aún débil como lo son también sus eslabones.

El fuerte desplazamiento de la frontera tecnológica internacional determinó que los *newowner* enfrentaran problemas de información y coordinación debido a los cuales el aprendizaje era más costoso o prohibitivo en condiciones de libre mercado, además no se replanteó la intervención del Estado en función de las lecciones de los años ochenta,¹⁹⁸ que al coincidir con graves fallas institucionales básicas (corrupción generalizada, nula eficacia del sistema de administración de justicia, bajo profesionalización del servicio público, etc.) impidieron al gobierno favorecer la especialización basada en el uso intensivo de insumos de conocimiento.

Por otro lado la privatización fue una medida que se asumió seriamente cuando la empresa estatal tradicional no sólo había agotado su contribución a la acumulación de capital, sino que era un factor que agravaba la crisis fiscal. Se puso en marcha la transferencia al sector privado, en la que estuvieron incluidas entidades críticas como los bancos, el monopolio telefónico, empresas de telecomunicaciones y otra que gozaban de elevado poder de mercado, que planteaban tres nuevos requerimientos: a) garantizar la equidad del traspaso, evitando que la privatización fuera un medio para

¹⁹⁷ Fuente: OCDE. 1999, Poder Ejecutivo Federal 1999 y Banco de México, 1999. cuadro elaborado por Rivera Rios Miguel Angel. México en la Economía Global. Op. cit.

¹⁹⁸ La principal lección debió ser la redefinición de industrias estratégicas en función del nuevo paradigma tecnológico; de allí debieron diseñarse nuevos incentivos para favorecer a esas actividades, sobre bases temporales, pero sobre todo bajo principios de condicionalidad en función de la eficacia de los resultados (normas de desempeño). Sobre la relación entre apertura y desempeño industrial, vid. Lall y Latsch, 1988 y Lall y Teubal, 1998.

favorecer a empresarios individuales o facciones empresariales; *b*) la necesaria socialización de algunos de los beneficios financieros de la privatización para poder neutralizar los grados inevitables de inequidad en el traspaso de los activos y *c*) la creación de nuevos instrumentos regulatorios a fin de evitar la reaparición de los monopolios privados que distorsionaran la asignación de recursos como lo hizo en su momento la vieja empresa pública.

El resultado de la privatización antes señalado, fue altamente inequitativo y no por que se subvaluaran los activos, sino porque fue utilizada como un vehículo para consolidar la posición económica de ciertos agentes y/o grupos empresariales. Evidentemente los *nuevos* empresarios se encontraron en condiciones favorables para expandirse, pero ello sucedió en actividades con escaso o nulo efecto en la creación de externalidades tecnológicas positivas (cemento, acero, alimentos etc.). El hecho de haber orientado la privatización hacia agentes o grupos predeterminados, se contradijo con la necesidad de crear una nueva estructura regulatoria que evitara el surgimiento de prácticas monopólicas, como fue el caso de la banca y los servicios telefónicos. Más adelante cuando la crisis financiera hizo aflorar las fallas de la privatización, la opinión pública se había vuelto hostil de tal manera que la etapa final del proceso, bajo el gobierno de Zedillo, se realizó a contracorriente, cancelando prácticamente la posibilidad de impulsar una nueva estrategia que diera cabida a la rehabilitación de la empresa pública.

La liberalización banco-financiera del periodo 1988-1994 que determinó la trayectoria del sector incluso después de la crisis posdevaluatoria, al redefinir las normas para la fijación de las tasas pasivas de interés y eliminar el requisito de reserva y el crédito dirigido, se propuso dos objetivos: tratar de hacer más eficiente el funcionamiento de los bancos y otras instituciones afines y corregir la distorsión en el proceso de asignación de recursos.¹⁹⁹ Sin embargo, las fallas de mercado de carácter sistémico que afectan al sistema financiero, determinaban que los dos objetivos anteriores fueran prácticamente inalcanzables mediante estrategias de libre mercado. “Como lo ejemplifica la experiencia de las economías dinámicas de Asia Oriental la elevada represión financiera que caracterizó la sustitución de importaciones debió sustituirse por una represión moderada y por la liberalización de las tasas de interés. Al reprimir moderadamente las tasas de interés se compatibiliza el aumento de la tasa de ahorro con mejores condiciones de acceso al crédito de parte de empresas productivas. Al contrario, en México, una vez que se eliminó la antigua regulación se produjo una fuerte elevación de las tasas activas de interés, lo que afecto sobre todo a las pequeñas empresas”.²⁰⁰

El desmantelamiento del sistema de crédito dirigido tuvo consecuencias ruinosas ya que favoreció la excesiva canalización de recursos hacia el consumo suntuario en detrimento de la inversión productiva, constituyendo uno de los efectos más perjudiciales de la liberalización bancaria. La subordinación de la banca de desarrollo, es decir, su transformación en banca de segundo piso le resto capacidad de maniobra quedando sujeta a las reglas de la banca comercial que antepuso sus principios de rentabilidad inmediata. El nuevo status de autorregulación favoreció la acumulación de riesgos y preparó el camino a la acumulación de cartera vencida. Cuando la máxima autoridad monetaria supervisa directamente a los bancos es posible evitar un crecimiento indeseable de la cartera vencida o la generalización de prácticas administrativas fraudulentas como los autopréstamos que devastaron

¹⁹⁹ La crisis financiera obligó al gobierno de Zedillo a introducir varias reformas en las leyes bancarias entre las que destacan: a) apertura al capital extranjero para legalizar su control de bancos nacionales; b) penalización de los préstamos de complacencia y fiscalización más estricta de los estados contables de los bancos a cargo de una Comisión reguladora integrada que abarca banca y bolsa de valores.

²⁰⁰ Vid. En RIVERA, 1996, *La discusión sobre la conformación del cartel bancario*.

varios bancos a pocos meses de haberse privatizado. La medida más elocuente de la reforma neoliberal del sistema bancario fue el colapso de la tasa de ahorro privado que alcanzó sus niveles más bajos entre 1991 y 1993 (vid supra cuadro de la página 115).

En cuanto al perfil industrial de la reinserción internacional de México, el sector manufacturero experimentó un cambio estructural. Al haberse elevado la eficiencia en términos relativos, como resultado de una mayor exposición al mercado mundial el peso de las distintas ramas y subramas en la producción tendió a modificarse, determinando nuevos ejes de integración internacional. Las ramas ascendentes que definieron esos ejes son: a) las industrias intensivas en capital procesadoras de materias primas (*commodities industriales*: petroquímica, resinas, plásticos, cemento, vidrios, hierro y acero, etc.); b) la industria automotriz y de autopartes y; c) equipos y aparatos electrónicos.

“A fines de los noventa cerca del 70% de las exportaciones totales provenían de estas tres grandes actividades. La automotriz y la electrónica, que tenían en conjunto una participación inferior al 5% en 1980 generaron en 1997 el 45% de las exportaciones de la industria manufacturera. Ambas tenían una balanza comercial superavitaria, aunque dependen considerablemente de la importación de partes y componentes... En contraste, declinó la participación de dos tipos de industrias: las que hacen uso intensivo de conocimiento tecnológico y servicios de ingeniería que anteriormente estaban articulados dentro del llamado complejo metalmecánico (maquinaria y equipo eléctrico y no eléctrico, electrodomésticos, etc.); su participación en la manufactura pasó del 11.42% en 1980 al 8.39% en 1997.”²⁰¹

Los *commodities*²⁰² industriales mostraban hasta el año 2000 una participación más bien estable, debido a que iniciaron su despegue a principios de los ochenta cuando comenzó el relevo de las viejas plantas por unidades más modernas. La reintegración al mercado internacional a partir de la exportación de *commodities* industriales es la más tradicional de las tres modalidades, si se le juzga a partir del tipo de agente que interviene, sus vínculos externos y la base tecnológica (Basave, 2002). Al tratarse de industrias de proceso continuo, la producción no se organiza internacionalmente a través de encadenamientos productivos por lo que los agentes domésticos deben recurrir directamente al mercado mundial para adquirir tecnología. Esta posibilidad brinda mayor autonomía a las empresas domésticas pero al no existir interacción directa los niveles de eficiencia dependen de la capacidad para “desatar” los paquetes tecnológicos.

Actuando en los marcos de un nuevo tipo de interdependencia (creciente actividad en espacios que no siguen los contornos del Estado-nación), el gobierno mexicano emitió una serie de decretos para equilibrar importaciones con exportaciones y mantener un mínimo obligatorio aunque flexible de contenido nacional. La firma del TLCAN cambió el concepto de contenido nacional por el de regional; amplió el acceso a los productos procesados en México, con lo que aumentó la actividad de las empresas mixtas y en menor proporción de las empresas mexicanas independientes.

El mayor avance tecnológico de las empresas mixtas con relación a las nacionales independientes y las maquiladoras, se debe a que las primeras exportan la mayor parte de su

²⁰¹ RIVERA RÍOS, Miguel Ángel, *México en la Economía Global. Tecnología, espacios e instituciones*, (En busca de opciones al neoliberalismo). Op.cit. p.187.

²⁰² Este concepto se tomó de Benavente, 1996, quien caracteriza esta actividad junto con la industria automotriz como ejes de la reinserción internacional de las economías más grandes de América Latina.

producción y no así las segundas, ahora en contraste con las terceras las mixtas exportan productos más complejos.

La transformación de las industrias, deberá procurarse mediante la instrumentación de una política integral con una importante extensión regional y local, que impulse y maximice el aprendizaje tecnológico. Y es en este marco de cooperación y coordinación, donde sería factible movilizar los recursos financieros, técnicos, educativos y científicos que se requieren para reorientar el desarrollo de la industria. El impulso a este nuevo proyecto de intervención estatal requiere de un amplio potencial de gasto público, ya que el enorme rezago en el desarrollo de la capacidad social de acumulación, hace indispensable la utilización de recursos que exceden los esquemas de aportaciones privadas recientemente propuestos para países como México. En los últimos años la capacidad de gasto público se ha reducido peligrosamente con el estancamiento de los ingresos tributarios.²⁰³

Las consecuencias de la contracción de la base tributaria son complejas y en el caso de México existe un factor determinante: la existencia de una elevada concentración del ingreso, aunado a dos procesos que explican el deterioro de la captación, sobre todo después de la crisis financiera de 1994. *Primero*, el incremento de la movilidad internacional del capital producto de las innovaciones en la informática y las telecomunicaciones, lo que ha permitido a las empresas mexicanas reducir su ingreso gravable al combinar la ingeniería financiera y el acceso a los llamados paraísos fiscales internacionales. *Segundo*, el incremento de la movilidad internacional del capital ha coincidido en México con un aumento considerable del poder de negociación del sector privado monopólico que ha tenido a su vez dos repercusiones determinantes: *a*) diversas concesiones tributarias a favor de los perceptores de ingresos provenientes del capital (ganancias por negociaciones de títulos en la bolsa de valores); y *b*) la formación de un frente de resistencia que ha impedido hasta la fecha efectuar una reforma tributaria que permita revertir el estancamiento del deterioro de los ingresos tributarios. Esto significa que el esfuerzo redistributivo que se requiere para romper con los estrangulamientos del proceso de reintegración internacional se encuentra paralizado por una especie de boicoteo realizado por los que han sido los principales beneficiarios de la limitada modernización de la economía mexicana. De esta manera el esfuerzo por llevar la reforma en una dirección ignorada o desestimada por los neoliberales difícilmente podrá realizarse si no media un mejoramiento sustancial de la capacidad fiscal del Estado, especialmente de su capacidad tributaria.

Hacia comienzos de los ochenta, antes de que concluyera la prosperidad petrolera, los ingresos tributarios representaban casi el 11% del PIB y los ingresos fiscales el 15 %, monto inferior al requerido para satisfacer las demandas asistenciales derivadas de la industrialización y la urbanización que se aceleró desde los años setenta. La insuficiencia del ingreso fiscal obligó al gobierno a recurrir crecientemente al endeudamiento externo en un contexto de crecientes déficit presupuestales cuyos efectos macroeconómicos desestabilizadores alimentaron posteriormente la campaña neoliberal contra el Estado.

México ha sido históricamente un país de baja capacidad tributaria y esta situación no cambió con la reforma neoliberal, como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

²⁰³ La OCDE en su informe 1999 señala que aunque México es un país de baja tributación, hasta 1994 los ingresos tributarios totales habían seguido una tendencia ligeramente creciente, pero con la crisis financiera hubo un desplome principalmente del impuesto sobre la renta. Esta observación contradice el informe de la OCDE de 1990-1991, donde reconoce una disminución a lo largo plazo de la captación del impuesto sobre la renta que se redujo el equivalente a 1.5% del PIB entre 1980 y 1985 y (de acuerdo con el propio gobierno federal) siguió disminuyendo en los siguientes años. Vid. OCDE, 1992, p. 287 y 1999, p. 84.

Cuadro 8

Evolución del ingreso público federal 1
como porcentaje de PIB, 1980-1998.

Año	Ingreso total	Ingreso tributario	Impuesto sobre la renta			Imp. al valor agr.	Ingreso petrolero 2
			Total	Personal	Empresas		
1980	15.3	11.1	5	2.3	2.7	0.9	3.5
1981	15.2	10.7	4.9	2.4	2.5	0.8	3.7
1982	15.4	9.8	4.2	2.5	1.7	1.6	4.6
1983	18.9	10.2	3.4	1.9	1.5	2.3	6.4
1984	17.2	10.1	3.4	1.8	1.6	2.1	5.7
1985	17.3	9.9	3.4	1.9	1.5	1.9	5.8
1986	16.5	11.1	3.6	1.9	1.7	2.6	3.6
1987	18	11.1	3.5	2.1	1.4	2.3	5
1988	17.6	12.3	4.6	2.3	2.3	2.5	3.4
1989	18.2	12.6	5	2.5	2.5	2.2	3.3
1990	18.6	11.1	4.9	2.6	2.3	3.5	3.5
1991	15.4	10.6	5	2.9	2.1	3.2	3.3
1992	15.5	11.3	5.5	3.1	2.4	3.7	3
1993	15.2	11.4	6.4	3.8	2.6	2.8	2.7
1994*	15.5	11.3	5	3	2	2.7	2.2
1995	15.2	9.1	3.8	2.3	1.5	2.8	3.5
1996	15.5	8.9	3.8	2.3	1.5	3.9	4.2
1997	16	9.8	4.3	2.6	1.7	3.1	3.9
1998	14.4	10.7	4.5	2.7	1.8	3.2	2.3

Notas: 1 Ingresos Presupuestales

2 Derechos sobre hidrocarburos

* Entre 1994-1998 estimación a partir de la participación en 1993 ²⁰⁴

²⁰⁴ FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, varios años.

El Banco Interamericano de Desarrollo en su evaluación de resultados de la reforma Neoliberal en América Latina señaló que pese a la superación de los desequilibrios macroeconómicos y a la ganancia de eficiencia, los logros básicos han sido insatisfactorios. Cita como ejemplo el bajo desempeño económico promedio, la persistencia de la pobreza generalizada, la concentración del ingreso y los problemas del empleo y salarios. En términos de soluciones, el citado estudio aduce que aún si se profundizara la reforma neoliberal no se alcanzarían los objetivos deseados; más agrega, deben emprenderse acciones en áreas que recibieron limitada atención y que requieren una transformación radical tales como la educación y las instituciones públicas, cuya baja calidad limitó los beneficios sociales de la reforma.²⁰⁵

La eficiencia para empresas y países es ineludible debido a que la transformación estructural del sistema capitalista no sólo ha fortalecido su lógica concurrencial,²⁰⁶ sino que, gracias a la tecnología de la información y las telecomunicaciones, ha extendido dicho principio a todo el planeta, rompiendo las barreras derivadas de la geografía, la cultura y la intervención del Estado. Por lo tanto, mayor eficiencia significa libre operación de las fuerzas del mercado, no obstante lo anterior no debe ser interpretado como incorrectamente lo hizo la tecnocracia neoliberal en América Latina, en el sentido de que el libre mercado surgiría espontáneamente de la desarticulación del viejo sistema de economía mixta; por lo tanto la superación del atraso económico requiere un nuevo paradigma estatal compatible con el nuevo papel adquirido por el mercado.

Existen tres obstáculos fundamentales a la concreción de la economía de libre mercado tal como lo concibieron los reformadores ortodoxos. Primero, en tanto el mercado es una institución social su desarrollo depende del desarrollo de las instituciones y de los agentes que operan en su interior, de manera que a menor desarrollo de ambos, menor será la capacidad social para asignar recursos dependiendo de los mecanismos de coordinación y transmisión de información propias del mercado o del llamado orden espontáneo. Segundo, ante la insuficiencia de bases institucionales y conductuales de libre mercado, el Estado debe complementarlo, pero también guiar su desarrollo. Sin embargo, aún cuando dichas instituciones alcancen un mayor desarrollo, persistirán ámbitos en los que el Estado no pueda garantizar la asignación eficiente de recursos, tales como el sistema financiero y las ramas donde el aprendizaje tecnológico tiene una función central. Debido a lo anterior el Estado está obligado a actuar coordinando la acción de los agentes productivos y garantizando la articulación entre los espacios donde el mercado está condenado a fallar y el resto del sistema donde éste opera de manera eficiente.

Esto tiene que ver con lo que algunos han denominado la “irracionalidad” del sistema capitalista, que consiste en la imposibilidad del mismo para redistribuir sus beneficios a toda la sociedad. Dentro de la ideología empresarial o patronal esto se explica por su afán de lograr a corto plazo el máximo lucro e interpreta el bienestar público como un desperdicio de la capacidad lucrativa, pues aún cuando el bienestar signifique mayor capacidad productiva de la mano de obra, por educación o salud, esto sería a largo plazo. Lo anterior se ve reflejado en los bajos salarios de los trabajadores, que a la vez influyen en la oferta mundial de mano de obra.

²⁰⁵ Fragmento tomado de RIVERA, Ríos Miguel Ángel, *México en la economía global. Tecnología, espacios e instituciones*, (En busca de opciones al neoliberalismo). Op.cit. p.193.

²⁰⁶ Vid. Normas de concurrencia. Supra Capítulo III, inciso a, p. 99.

Por supuesto, el salario por sí mismo no es un indicador de la competitividad de un país en la lucha por atraer capital que busca ubicación en un entorno global. Son salario y productividad los que en conjunto definen la conveniencia de asentar la capacidad instalada en una nación o en otra. Un segmento del mercado laboral mexicano ha presentado tradicionalmente un gran atractivo que en tiempos recientes se ha incrementado y tal vez sea por que México históricamente es un país en el que la abundancia de mano de obra respecto al capital ha definido un modelo de remuneraciones sesgado a favor de este último factor. El pago por hora de un trabajador mexicano en las manufacturas era en 1986 menos de 10% del correspondiente a un trabajador estadounidense y menos de 20% del de un francés.

Cuadro 9

Salarios nominales en la industria manufacturera de Estados Unidos, Francia, Chile y México, 1986-1996 (dólares por hora).

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
México	0.91	0.97	1.17	1.32	1.48	1.73	2.07	2.33	2.36	1.42	1.23
Estados Unidos	9.69	9.86	10.14	10.44	10.78	11.14	11.41	11.7	12.01	12.01	12.6
Francia	4.76	5.74	5.98	5.84	8.35	7	7.75	7.48	7.84	8.79	8.85
Chile	0.84	0.78	0.85	0.94	1.06	1.18	1.37	1.43	1.61	1.92	2.05

207

“Esto último se desprende de la evolución del índice del tipo de cambio real basado en el costo unitario de la mano de obra, que en 1986 presentaba una marcada depreciación respecto de 1980, la cual se mantuvo durante todo el período de 1986-1996, a pesar de cierto repunte que alcanzó su mayor nivel a 1994. En la actualidad este costo, fundamental para la ventaja competitiva de las corporaciones globales es el más bajo de los últimos 20 años”.²⁰⁸

Asimismo, no puede soslayarse desde una perspectiva de largo plazo, que al estar el auge exportador mexicano determinado por la proximidad al mercado estadounidense y por el bajo costo unitario de la mano de obra, el progreso tecnológico tendera a limitarlo sino se avanza en otros frentes. A su vez parece evidente que a la larga la mano de obra barata no puede ser la fuente de la ventaja competitiva. Los procesos productivos, en prácticamente todas las ramas de la actividad económica, son cada vez más intensivos en conocimiento administrativo, tecnológico, financiero, de servicio y mercadeo etc. El componente salarial en el costo total de casi cualquier producto tiende a descender constante y rápidamente y por tanto el atractivo de la mano de obra barata perderá importancia.

Ahora, si bien es innegable el éxito de la estrategia de ajuste estructural en lo que al incremento de las exportaciones se refiere, no puede decirse lo mismo, por lo menos hasta ahora en lo que toca a la capacidad de arrastre del sector externo. El auge exportador se ha producido en una economía

²⁰⁷ Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

²⁰⁸ BANCOMEX. Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. *México transición económica y comercio exterior*. Op. cit. p. 150.

estancada, y no ha generado efectos positivos netos, ni en términos de empleo ni de remuneraciones, ni siquiera en el sector manufacturero, en el que se concentra.

No deja de ser paradójico que después de una década de auge exportador el producto por habitante en 1996 haya sido apenas superior, en términos reales, al de 1986. a pesar de que 1986 es un mal punto de referencia, ya que de 1982 a 1985 cayó 10% el ingreso real per cápita.

A pesar que el crecimiento del sector exportador se ha concentrado en el sector manufacturero, maquilador y no maquilador, el empleo en esa actividad ha sido muy poco dinámico. La generación de dichas plazas en dicho sector ha sido incapaz de contribuir de manera sensible a enfrentar las demandas de ocupación de una fuerza de trabajo impulsada por una fuerte inercia demográfica, y afectada históricamente por graves rezagos en cuanto a oportunidades de empleo. “La pérdida neta de más de 350 000 puestos en las manufacturas no maquiladoras, de 1986 a 1996, es un dato muy revelador del grado en que las pérdidas de plazas, ocasionadas por la reestructuración organizacional y tecnológica y el cierre de empresas, no pudieron compensarse con las nuevas unidades productivas y la expansión de las existentes”.²⁰⁹

Por su parte, la reducida oferta de nuevos puestos de trabajo en contraste con la creciente fuerza laboral explica el estancamiento de la estructura de remuneraciones. El poder de compra de los salarios manufactureros pagados 1999 apenas rebasa el nivel que tenía diez años antes y son muy inferiores a los de los inicios del decenio anterior. Por lo que se hace muy difícil fortalecer el mercado interno.

A estas fallas de los mercados se sumaba la estructura no competitiva de empresas que habían nacido y crecido bajo el manto proteccionista, con tecnología obsoleta, productos ya superados internacionalmente, bajo control de calidad, ausencia de contabilidad y administración de costos, mano de obra poco calificada, gerencia sin mentalidad y capacidad competitivas, eran, como ya se ha visto en este subcapítulo, características comunes de las unidades productivas mexicanas.

En forma sumaria podemos decir que la reforma estatal ha pretendido sustituir las cuatro epidemias que propiciaron el derrumbe del viejo andamiaje económico²¹⁰:

1. Las políticas monetarias excesivamente expansionistas y los inmanejables desequilibrios fiscales que produjeron hiperinflación, abultada carga de la deuda externa, así como sucesivas y traumáticas devaluaciones cambiarias con estancamiento económico.

2. La desmedida intervención del Estado, que abarcaba un número exagerado de empresas que bajo ningún concepto se justificaba dentro de sus objetivos, debilitaron sensiblemente la capacidad administrativa estatal y dieron lugar a severos desajustes de las finanzas públicas.

3. El excesivo proteccionismo de las empresas privadas que las hizo poco productivas e incapaces de competir, lo que se agravó por el mantenimiento de tipos de cambio sobrevaluados.

4. La política social que, en la práctica, había beneficiado fundamentalmente a las clases medias urbanas y a los sindicatos organizados, pero desatendió a los grupos más pobres de la población, lo que redundó en pavorosos índices de pobreza.

²⁰⁹ Ibidem. p. 154.

²¹⁰ Ibidem, p. 186.

Podemos agregar algunas reflexiones finales a propósito del presente subcapítulo. Llevamos 29 años de crisis recurrentes (desde 1976), 23 años de estancamiento (desde 1982), agravamiento severo de la pobreza y deterioro de la distribución del ingreso. Después de más de una década de reformas, los resultados en términos de eficacia económica y rendimiento social son malos y aún peores al compararlos con el Sudeste Asiático.

La larga transición mexicana a la economía global ha estado caracterizada por el estancamiento económico y el retroceso del bienestar; inmersos en el tercer milenio, nos preguntamos si México ha reencontrado el camino del crecimiento. Aunado a lo anterior queda por delante la respuesta a preguntas fundamentales sobre la calidad y sustentabilidad del crecimiento en el largo plazo, que incorpore a los grupos sociales y regiones hasta ahora marginados; para traducir en bienestar generalizado el aumento de la producción; para crecer y preservar el ambiente, y para mantener el equilibrio entre el interés nacional y los derechos de factores productivos extranjeros cada vez más presentes en el país; pero sobre todo cuándo verá el grueso de la población los beneficios de la transformación de la estructura productiva del país; pues de otra manera poco sentido tendría la reestructuración y el crecimiento de la economía.

A. TRATADOS INTERNACIONALES CELEBRADOS POR LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La importancia de las relaciones de México con el mundo se puede medir en términos de los flujos de comercio e inversión, lo que se traduce en el análisis de las exportaciones e importaciones y su vínculo con el crecimiento económico.

Nuestros principales mercados de exportación se encuentran en América del Norte (83%), Europa Occidental (7.6%), América Latina (6.0%) y Asia (3.2%).²¹¹

Cuadro 10

Principales Socios Comerciales de México (porcentaje).

Países	1991		1992 a	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
Total b	100	100	100	100
Hemisferio Occidental	87.3	78.8	89	76.8
Estados Unidos	79.5	73.7	80.8	71.2
Canadá	2.6	1.3	2.2	1.7

²¹¹ Los porcentajes se refieren a la participación de las regiones o países en las exportaciones totales de bienes, incluyendo maquiladoras, en 1992 las exportaciones totales en ese año ascendieron a 46 195.6 millones de dólares, Banco de México, *The Mexican Economy*, 1993, p. 308.

América Latina	5.2	3.8	6	3.9
Argentina	0.4	0.7	0.4	0.4
Brasil	0.4	1.6	0.9	1.8
Venezuela	0.3	0.3	0.4	0.3
Otros	4.1	1.2	4.3	1.4
Europa Occidental	8.3	13.2	7.6	13.2
Comunidad Económica Europea	7.7	11.4	7.2	11.5
Francia	1.4	1.9	1.2	2.1
Alemania	1.2	4.7	1.1	4
España	2.7	1.1	2.7	1.4
Italia	0.4	1.2	0.3	1.6
Otros	2.6	4.4	2.3	4.1
Asia	4.3	7.5	3.2	9.3
Japón	2.9	3.6	1.8	4.9
Taiwán	0.2	0.9	0.1	0.9
Otros	2.3	3.7	2.2	4.5
Resto del Mundo	0.1	0.5	0.2	0.7

FUENTE: Banco de México.

a Preliminar

b Incluye maquiladora

La vinculación con los otros polos de crecimiento es un elemento importante para fortalecer la economía de México en el contexto de una economía internacional globalizada.

A continuación se presenta una relación de los principales acuerdos comerciales negociados por México a partir de la segunda mitad de los ochenta:

ANUAL	Solicitud de trato preferencial a productos mexicanos a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) establecido por el gobierno de los Estados Unidos.
1982-1986	Acuerdo de Alcance Parcial en el Marco del ALADI con Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

1984	México y Canadá firman un Memorándum de Entendimiento Bilateral en Materia de Comercio.
1985	México y Estados Unidos firman un Entendimiento Bilateral en Materia de Subsidios y Derechos Compensatorios, renovado por tres años a partir de 1988.
1985	México solicita su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).
1986	México ingresa al GATT y participa activamente en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay.
1987	México y Estados Unidos firman un Entendimiento Bilateral en Materia de Comercio e Inversión.
1988	México y Estados Unidos firman un nuevo Convenio Bilateral Textil, existente desde 1975, que permite la exportación de productos textiles y del vestido a Estados Unidos.
1988	México ingresa al consejo de Cooperación Económica de la Cuenca del Pacífico, organismo compuesto por empresarios de la región y cuyo objetivo es identificar oportunidades de comercio e inversión.
1989	México y Estados Unidos suscriben un Entendimiento para facilitar el Comercio y la Inversión.
1989	México y Estados Unidos prorrogan un convenio siderúrgico firmado en 1984, en el marco de un Acuerdo de Restricción Voluntaria, estableciendo cuotas a las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos por 18 meses adicionales.
1989	México ingresa al esquema de Cooperación Económica del Pacífico Asiático, foro para el análisis de las relaciones económicas de la región al que asisten representantes gubernamentales.
1990	México, Colombia y Venezuela crean el Grupo de los Tres, para promover la cooperación e integración entre los tres países y con el resto de América Latina y el Caribe.
1991	México y Chile firman un acuerdo de Complementación Económica.
1991	México y la comunidad Europea firman el Acuerdo Marco de Cooperación, que sustituye al Acuerdo de 1975.
1991	México, Colombia y Venezuela firman un Memorándum de Entendimiento en el que formalizan el compromiso de lograr un Acuerdo de Libre Comercio.
1991	México y Bolivia se comprometen a iniciar negociaciones para lograr un Acuerdo de Libre Comercio.
1992	México y los Países Centroamericanos firman el Acuerdo Marco Multilateral para establecer una Zona de Libre Comercio.
1993	México, Estados Unidos y Canadá suscriben los Acuerdos Complementarios al Tratado de Libre Comercio en materia de medio ambiente y en materia laboral.

1993	México, Estados Unidos y Canadá firman un Memorandum de Entendimiento en Materia de Salvaguardas, como complemento al capítulo respectivo en el Tratado de Libre Comercio.
1993	México y Estados Unidos firman el Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte.

Las razones internas de México para llevar a cabo negociaciones comerciales internacionales derivan del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones seguido desde los años cincuenta, y de las experiencias favorables de la primera etapa de la apertura, como el aumento de las exportaciones manufactureras y el dinamismo en la creación de empleo mostrado por la industria maquiladora. Sin embargo aún en la etapa más favorable del desarrollo estabilizador, la sustitución de importaciones combinado con aranceles, permisos y subsidios directos, generó prácticas que causaron problemas fiscales durante el desarrollo compartido y la bonanza petrolera. La experiencia mexicana durante los años en que se mantuvo alto el precio del petróleo demostró, entre otras cosas, que la abundancia de recursos en el marco de una economía cerrada no provoca, necesariamente, aumentos sustantivos en la competitividad del aparato productivo.

En 1988 se pretendió iniciar un programa de modernización económica, pero que como ya se ha manifestado, no se ha logrado del todo; los acuerdos comerciales negociados o en proceso de negociación por México, tratan de ser congruentes con este objetivo, y en otros casos complementarios de esas medidas. La utilidad de estos convenios y la posibilidad misma de negociarlos, estuvieron condicionados por la estabilidad macroeconómica resultante de las medidas precedentes, tales como: de reorientación fiscal, restricción de la deuda pública y de desregulación. Una de las piezas medulares del programa de modernización económica consistió en la liberalización de la economía mexicana.

La creciente interdependencia de las economías nacionales ha dado lugar al reconocimiento, de la importancia que reviste para todos los países participantes una apertura amplia, efectiva y global del comercio internacional.

Desde su ingreso al GATT en agosto de 1986, México ha participado activamente en los esfuerzos multilaterales de liberalización comercial, y a partir de 1988 fue un actor importante en la Ronda Uruguay del GATT. En estas circunstancias en abril de 1990 el Senado de la República convocó a los ciudadanos, a los partidos políticos, a las asociaciones privadas y a los representantes del sector social a participar en un Foro Nacional de consultas sobre las Relaciones comerciales de México con el mundo. El Foro reconoció que la mejor manera en que México podría afrontar los retos de la globalización económica era la de seguir una estrategia de negociaciones multilaterales, pero al mismo tiempo subrayando la necesidad de buscar otros instrumentos estratégicos para avanzar en una segunda etapa de apertura comercial mexicana. Dichos instrumentos deberían garantizar reciprocidad a la liberalización mexicana.

La conveniencia de intensificar la apertura coincidió con el hecho de que otros países como Chile, Bolivia y la República Centroamericanas, también estuvieran interesados en proceder bilateral, trilateral o regionalmente, rumbo a una liberalización más profunda que la previsible en el contexto mundial.

Respecto del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, como el tratado más importante desde la perspectiva de montos económicos; contempló en sus negociaciones temas de

naturaleza estrictamente comercial, que daría forma y contenido a un tratado que constituiría un nuevo marco jurídico que perfeccionaría y ampliaría los acuerdos suscritos anteriores. Adicionalmente concluida la negociación del TLCAN, los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos decidieron negociar dos acuerdos de cooperación: uno en materia de medio ambiente y el otro en cuestiones laborales, sin embargo en este último renglón aún en la actualidad no se ha logrado negociar adecuadamente los derechos laborales. Asimismo se firmo un memorándum de entendimiento para reforzar la disciplina en la aplicación de salvaguardas contempladas en el mismo tratado.

En más de un sentido puede afirmarse que la perspectiva de firmar un tratado de Libre Comercio ha constituido un detonante que ha obligado a una revisión de la actividad económica de los distintos grupos y sectores de la sociedad, y a la vez un estímulo-desafío para alcanzar mayores niveles de eficacia y productividad. Esta experiencia nos hizo comprender que para remontar el crecimiento sobre bases sólidas era indispensable abrir la economía, a fin de lograr mayores niveles de competitividad, ya que el intercambio de bienes con el exterior permite a los países utilizar sus ventajas comparativas, lo que dinamiza el sector productivo; promueve la especialización, se aprovechan economías de escala y se facilita la transferencia de tecnología para aumentar la productividad. No obstante los beneficios enumerados, se requieren medidas y mecanismos que regulen los desajustes económicos y aseguren el pleno desplazamiento a este sistema de mercado abierto, con la suficiente seguridad jurídica y económica para que el mercado doméstico se encuentre en condiciones de competencia justa. A lo largo de este proceso se a criticado la amplitud y velocidad de la apertura; formulaciones éstas fundadas en el estancamiento del crecimiento económico y el deterioro de la calidad de vida y la extrema pobreza, que hoy por hoy es evidente en nuestro país y que pese a la apertura comercial no han encontrado solución o mejoramiento real.

La relación bilateral con Estados Unidos incluye muchos otros aspectos que rebasan lo estrictamente comercial, como son los referentes a migración y asuntos consulares, medio ambiente, combate al narcotráfico, turismo, etc. Quizá muchos de estos temas se han relacionado, indebidamente, con el TLCAN, pues no hay que olvidar que los fines del Tratado están dirigidos al ámbito del crecimiento económico, la expansión comercial y el beneficio que debiera reflejarse en el bienestar social de todos los mexicanos. Para lograr estos fines es condición *sine qua non* incrementar la competitividad del aparato productivo y para ello el TLCAN constituiría una estrategia básica, que fijaría reglas estables para la inversión, la transferencia de tecnología, el acceso a los mercados, así como el aprovechamiento de economías de escala, especializándose en satisfacer segmentos específicos de demanda (*nichos de mercado*).²¹²

Otro acuerdo importante del que México es parte es el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), negociado y puesto en vigor bajo los auspicios de la UNCTAD, desde 1968. Varios países desarrollados de economías de mercado y algunos países ex socialistas concedieron preferencias arancelarias a las importaciones, en particular de manufacturas y semimanufacturas, procedentes de los países en desarrollo. Los objetivos de dicho sistema consistieron en aumentar los ingresos de exportación de los países en desarrollo, promoviendo su industrialización y acelerando sus tasas de crecimiento económico.

Este sistema representó la primera medida concreta, de ámbito universal y carácter no discriminatorio, para proporcionar un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo a

²¹² BLANCO MENDOZA, Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el mundo. Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1994, p. 168.

fin de atender a sus necesidades, por hallarse en una etapa inferior e desarrollo. En otras palabras, la razón que sustentaba el proyecto de S.G.P. fue que, fomentando el proceso de industrialización, los países en desarrollo tendrían mayor participación en el comercio internacional. Se pensó que el S.G.P. sería un instrumento para incrementar el comercio al mejorar el acceso a los mercados de los países desarrollados y que servirían para poner en práctica en los países beneficiados una estrategia de desarrollo hacia fuera.

Por supuesto tan grandioso instrumento, tiene sus deficiencias, dado que las concesiones son, unilateralmente suspendidas o revocadas por los mismo países otorgantes, así en la práctica, las preferencias operan como un sistema de dádivas, sometido al exclusivo arbitrio de quienes las otorgan. La utilización de este sistema es limitada por la incertidumbre intrínseca del mismo, ya que estas preferencias pueden ser eliminadas si las exportaciones rebasan ciertos niveles.²¹³

Se suma a la lista de Convenios el que versa sobre los productos textiles y del vestido, cuyas cuotas de exportación se encuentran reguladas al amparo del Acuerdo Multifibras firmado en la década de los sesenta por los principales países importadores y exportadores. Vid. supra página 45.

En 1985 se firmó el Entendimiento Bilateral en Materia de Subsidios y Derechos Compensatorios, mediante el cual Estados Unidos se comprometió a comprobar el daño que pudiesen ocasionar las exportaciones mexicanas, antes de aplicar el impuesto compensatorio.

En este punto me referiré a lo que representa Asia para la política comercial de México, la relación de Japón y Singapur, que son dos países que se presentan como importantes prospectos para un mayor acercamiento a través de tratados de libre comercio; adicionalmente a lo que representa el Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico o APEC como el puente de acercamiento a la gran oportunidad que se presenta a la sociedad mexicana para conocer mejor a nuestros competidores comerciales de Asia.

México ya cuenta con un Tratado de Libre Comercio con América del Norte, un Tratado de Libre Comercio con Europa, otro con Israel; tenemos una diversidad de acuerdos con América del Sur y Centroamérica, por lo que Asia se presenta como el siguiente desafío. Sin lugar a dudas, el movimiento integracionista se presenta a través del APEC, mediante los llamados objetivos de Bogor,²¹⁴ como un acercamiento hacia el libre comercio en la zona de Asia Pacífico.

Japón y Singapur, por ser las economías más modernas en Asia, las convierte en los dos candidatos más viables para establecer un mayor vínculo y mayor acercamiento a través de tratados de libre comercio. Con Japón ya hemos iniciado un diálogo importante, intentando desarrollar un trabajo con miras a un tratado de libre comercio.

“En cuanto a Singapur, el tema ha sido un tanto controvertido; el obstáculo más importante para poder negociar un tratado de libre comercio es que tiene pocos aranceles positivos aplicables. La ventaja de negociar con Singapur es que nos podríamos beneficiar de importantes flujos de inversión

²¹³ Las importaciones preferenciales realizadas por los países de la OCDE otorgantes de preferencias se elevaron en 1988 a unos 60,000 millones de dólares de los Estados Unidos, es decir, se quintuplicaron respecto de los 12,000 millones correspondientes a 1976, el primer año en que los esquemas entraron en funcionamiento. Fuente: Naciones Unidas, VIII UNCTAD, informe analítico de la secretaría de la UNCTAD sobre comercio y desarrollo, Nueva York, 1992, p. 91. citado por LAVIÑA, Felix, *Organización del Comercio Internacional*, Op. Cit. P. 121.

²¹⁴ Que se refiere al libre comercio e inversión en Asia Pacífico para el año 2010 en el caso de las economías desarrolladas, y para el 2020 en el caso de las economías en desarrollo. Noviembre de 1994, Indonesia.

extranjera, así como utilizar a éste país como puerta de entrada al sudeste asiático. La oferta de asociación estratégica que Singapur le hace a México, también incluye un paquete muy amplio de cooperación en materia de pequeña y mediana empresa, ciencia y tecnología”.²¹⁵

En cuanto a APEC su importancia estratégica se refiere a que es el vehículo que tenemos para acercarnos con Asia del Este. El APEC no es un tratado de libre comercio, sino un mecanismo de cooperación con metas muy ambiciosas en materia de liberalización, a través de mecanismos voluntarios; no existe un acuerdo jurídico o un contrato que vincule a los países hacia el logro de estos objetivos de libre comercio, sino que es la voluntad política de seguir adelante con este proyecto lo que mantiene unidas a las economías de APEC. Este foro de cooperación incluye las principales economías de la región y a las economías más dinámicas y de mayor crecimiento en el mundo.²¹⁶

APEC ni siquiera es una organización formalmente constituida, como podría ser la OCDE, sino que es un arreglo informal de economías, con objetivos comunes de lograr un mayor desarrollo económico a través de una mayor cooperación. APEC tiene dos pilares fundamentales o grandes capítulos: el primero es la liberalización y facilitación del comercio y la inversión, y el segundo es la cooperación económica y técnica.

Sin duda, es muy importante conocer cuáles son las mejores prácticas de los países asiáticos como potenciales socios comerciales, en áreas tan diversas como los procedimientos aduaneros, la mejora regulatoria, la normalización, las políticas de pequeñas y medianas empresas.

Existen dos foros multilaterales empresariales de la región Pacífico en los que el sector privado de México puede efectivamente participar, el Comité Mexicano del Consejo Económico para la Cuenca del Pacífico (conocido por sus siglas como PBEC) y el Consejo Consultivo de Negocios de APEC O APEC Business Advisory Council (ABAC). El primero de ellos es de afiliación voluntaria y sin límite de participantes y el segundo se ingresa por invitación del Consejo Coordinador Empresarial y la posterior aceptación y acreditación por parte del gobierno mexicano ante el Secretario APEC y solo son seis empresarios por economía (tres titulares y tres suplentes) a los que se denomina “miembros”. El sector privado de la región ha establecido una regla no escrita, que el presidente del Comité de PBEC, teniendo el conocimiento del foro empresarial multilateral más grande de la región, sea también miembro del ABAC.

El PBEC cumplió 37 años de fundado en éste 2004 y posee actualmente casi 1,200 empresarios provenientes de 20 economías de la región. México se incorporó al PBEC en 1989, como respuesta del empresariado mexicano al esfuerzo de la comunidad empresarial de la región del Pacífico para crear sólidas relaciones entre sí; así como edificar fuertes redes de comunicación de empresarios con gobiernos.

Es necesario subrayar que el ABAC y PBEC son dos foros que no implican duplicidad de esfuerzos, ya que su naturaleza es complementaria. Mientras uno tiene masa crítica empresarial y los antecedentes de más de treinta años de propuestas, el otro tiene la representación oficial.

²¹⁵ DE OLLUQUI, José Juan, Coordinador, *Jornadas sobre México y los Tratados de Libre Comercio*, Instituto de investigaciones jurídicas, 1ª edición, UNAM, México, 2003, p. 150.

²¹⁶ Las 21 economías participantes en APEC tuvieron en 1999 un Producto Interno Bruto combinado de 16 billones de dólares de 1998, y del 42% del comercio global.

En noviembre de 1995, los líderes económicos de APEC –presidentes y primeros ministros- establecieron el ABAC como un foro permanente para aconsejarlos en cuestiones relativas al desarrollo de negocios. En la mayoría de las economías, el presidente del Consejo Nacional de PBEC es miembro ABAC.

ABAC busca también dar respuesta a las solicitudes de varios subgrupos de APEC en información sobre temas específicos con incentivos para pequeñas y medianas empresas, construcción de capacidad, planes de mejoramiento, planes de acción, entre otros.²¹⁷

Las propuestas que surgen de estos foros, sólo son sugerencias del sector privado -y por ende su incumplimiento carece de una sanción- pero implican una gran posibilidad de diálogo que permite a los líderes hacerse de una mayor sensibilidad sobre el avance y desarrollo comercial de las economías con mayor oportunidad de crecimiento en el mundo, y que representan para nuestro país los más importantes competidores.

Respecto a otras latitudes, haré mención de la relación formal que mantiene México con la Europa integrada. Poco después de firmados los Tratados de Roma en 1957, se estableció en Bruselas la misión de México ante la CCE en 1960. esta acción constituyó un esfuerzo original dentro de un giro a la política tradicional hasta entonces seguida, de apoyarse solamente en la bilateralidad con los Estados Unidos. El Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) se ocupó no sólo de promover el comercio exterior, sino de formar prácticamente a los exportadores mediante la creación de centros de estudio, de empaque y embalaje, idiomas, de arbitraje de contratación internacional, de manejo de fletes, incluyendo la creación de la Asociación de Usuarios de Transporte Marítimo (AMUTMAC) y asumió la Secretaría de la Comisión para la Protección de Comercio Exterior (Compromex).²¹⁸

La nueva política “hacia fuera” auspició grandes cambios que se reflejaron en el ingreso de nuestro país al GATT en 1986. Vid Capítulo I 2 B e.1. En el protocolo negociado para la adhesión, México se obligó a respetar un techo de 50% de los aranceles existentes a la fecha, salvo ciertos artículos agrícolas.²¹⁹

Pocos años después, al iniciarse la década de los noventa, arribamos a la época de los acuerdos comerciales, tal como se ha venido consignando con antelación, y que van desde el TLCAN (1° de enero de 1994); al de Costa Rica (1° de enero de 1995; con Colombia y Venezuela (G3, junio 1994); con Bolivia (1° de enero de 1995); con Nicaragua (10 de julio de 1998); sumando los acuerdos con Uruguay y con Israel. Asimismo en julio del 2000 los acuerdos con la Unión Europea y sus miembros, así como también con quines integran el Acuerdo Europeo de Libre Comercio, que son Islandia, Noruega y Suiza, a partir de julio del 2001.

El interés de México en vincularse con la Europa Comunitaria ha estado presente tan pronto como se formalizó la nueva Europa, lo que se ejemplifica con la misión de México ante la CEE en 1960, con sede en Bruselas. En 1971, se llevan a cabo reuniones multilaterales CECA-CEE, en donde

²¹⁷ Ibidem, p. 156.

²¹⁸ CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, *Las Relaciones Multilaterales y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*, Universidad Iberoamericana-UNAM, México, 2003, p. 156.

²¹⁹ El desmantelamiento arancelario, de por sí muy importante, se amplió de manera drástica, pues a los pocos meses, en 1987, por razones aún no muy conocidas, se redujo de manera unilateral y gratuita, hasta un techo de 20%, lo que, desde luego benefició a la comunidad internacional; no se entendió esa actitud contraria a los postulados elementales del comercio, en donde se debe seguir la regla del *quid pro quo*. Por ende, entregar algo a cambio de nada no es un acto de comercio, es una dádiva.

México participa y lleva a cabo varias entrevistas de alto nivel, entre otras del ex presidente Luis Echeverría y el señor François Xavier Ortoli, presidente de la Comisión Europea, lo que motivó posteriores reuniones de trabajo, culminando en junio de 1974 con el Acuerdo de Cooperación entre dichas partes con el objeto de “...ampliar su cooperación comercial y económica...” publicado en el diario Oficial de la Federación del 11 de febrero de 1976.

El acuerdo en cuestión era calificado como “comunitario”, y se reconocía a México como país en desarrollo, conteniendo además la “cláusula evolutiva” que permitió la vigencia del Acuerdo actualizándolo cuando fuera menester.²²⁰ Este Acuerdo fue sustituido por el Acuerdo Marco de Cooperación, firmado en Luxemburgo el 26 de abril de 1991.

La globalización mundial ha inducido una acción activa de México en su nueva fase de metas de desarrollo comercial del continente, pues recordemos que a mediados de 1991 se enunció el intento norteamericano de promover un Acuerdo de Libre Comercio de América Latina (ALCA), tres años después entra en vigor el TLCAN, así como el nacimiento de la OMC al culminar la Ronda Uruguay y firmarse el Acuerdo de Marrakech, lo que llevó tanto a México como a los miembros de la Comunidad Económica Europea a buscar acuerdos entre sí.

A mediados de 1997, el 11 de junio se logró concluir un acuerdo amplio integrado por tres instrumentos básicos, los que se firmaron formalmente el 8 de diciembre de ese mismo año en la ciudad de Bruselas;

- a) El acuerdo global, titulado Acuerdo de Asociación Económica, concertación Política y Cooperación.
- b) El Acuerdo Interino de Comercio Exterior y de Temas Relacionados.
- c) La Declaración conjunta de la Partes.

Todos ellos comprendidos en el llamado Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Pero no fue hasta el 6 de junio del año 2000 cuando se aprobaron por el Senado de la República, los textos del llamado Acuerdo Global y las Declaraciones de los Consejos Conjuntos establecidos conforme al Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, así como del Acuerdo Interino de Comercio Exterior y de Cuestiones Relacionadas con el comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por la otra.²²¹

A su vez, el Acuerdo Global fue aprobado por el Parlamento Europeo el 6 de mayo de 1999, el cual tuvo que ser aprobado por los órganos legislativos de los países que tenían el carácter de miembros, dado que afecta a materias no comunitarias.²²²

Dichos instrumentos versan sobre tres grandes áreas:

- A) Económica. En ella se puede distinguir lo comercial de lo financiero, pues se ocupa de lo relativo al acceso del mercado, y por ello de los aranceles y de las barreras no arancelarias. De

²²⁰ Sobre estos antecedentes en cuestión véase Gazol Sánchez, Antonio, El Tercer Mundo frente al Mercado Común Europeo, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 104-108; Martínez La Clainche, Roberto, La Comunidad Económica Europea, El Colegio de México, México, 1975, p.p. 98-106.

²²¹ Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 2000.

²²² Publicado en el diario Oficial de las Comunidades Europeas, número 226/24 del 13 de agosto de 1998.

las reglas de origen, de las normas y reglas de comercio, compras de gobierno, movimientos de capital y pago, inversión, propiedad intelectual, servicios y de reglas de competencia, Además se incluyen temas vinculados como son: las medidas antidumping y compensatorias, las salvaguardas, las demás prácticas de comercio, la cobertura y los periodos transitorios y el asunto de la solución de controversias.

- B) Política. Esta sección pretende institucionalizar los contactos oficiales entre las entidades políticas o privadas que aborden temas de preocupación o interés común, para lo cual formula una especie de declaración de principios.
- C) De Cooperación. Se refiere a la mutua conveniencia de apoyarse en la transmisión recíproca y retroalimentación de información e ideas en más de treinta sectores económicos importantes.

Algunos de aspectos jurídicos de la negociación y los temas de mayor preocupación para el sector privado fueron: por principio, al contrario de lo sucedido con el TLCAN, el Acuerdo tiene el carácter formal de tratado internacional, como lo establece la Convención de Viena sobre los mismos, por lo que su negociación estuvo a cargo de los poderes Ejecutivos, evitando el caso de los “Acuerdos Ejecutivos”, tal como sucedió con los Estados Unidos.

El Tratado quedó plasmado en once capítulos:

- I. Acceso a Mercados.
- II. Reglas de Origen.
- III. Normas Técnicas.
- IV. Normas Sanitarias y Fitosanitarias.
- V. Salvaguardas.
- VI. Inversión y Pagos Relacionados.
- VII. Comercio de Servicios.
- VIII. Compras del Sector Público.
- IX. Competencia.
- X. Propiedad Intelectual.
- XI. Solución de Controversias.

A lo largo del presente trabajo hemos visto los retos que enfrentan los sistemas de libre mercado que resultan muy complejos y que cada día presentan nuevas fases de complicación. La existencia de una convicción de que la mejor forma de regular el comercio internacional es afianzando el precepto de libertad de cambio, nos plantea, entre otras cosas, la necesidad de tener bien clara la distinción entre competencia y concurrencia.

La primera es el intento de igualar una cosa con otra análoga, lo que nos lleva a estimar que compiten las mercancías respecto a sus cualidades; y la concurrencia se da cuando existe la posibilidad de que acudan a un mercado determinado todos los proveedores que lo deseen.²²³

Estos y otros elementos más son los que aparecen en el tráfico habitual del comercio y será erróneo sostener que la competencia libre se da en todas las circunstancias, en todos los sectores industriales o en cualquier otra esfera de concurrencia; pero la aceptación de ésta es la única que puede permitir que la política de libre comercio suceda.

En esta sección se expone de manera breve, ya que no es el objetivo de éste trabajo, la lógica y la manera de encarar los posibles conflictos entre el libre comercio y la libre competencia dentro de un mercado ampliado. Un elemento relevante son los controles administrativos en la medida que ejercen presión sobre los mercados; sin embargo la parte más importante es la evaluación de las ganancias y el aprovechamiento en términos generales de las economías de escala. El acceso a un mercado ampliado debe permitir a las empresas beneficiarse de las economías aún no explotadas, para ello deben convertirse en empresas mucho más eficaces y conquistar tanto los mercados domésticos como los del exterior.

Dentro del proceso de concentración versus competencia, existen dos elementos a remarcar, primero el grado de apertura entre las economías involucradas en un proyecto integracionista o de intercambio comercial, pues resulta esencial tomar en cuenta el nivel de la competencia extranjera. La presión de dicha competencia explica como en ciertos sectores, el mercado ampliado no es más que un elemento de aquellos que las empresas a través de distintas estrategias, deben de enfrentar; segundo, la respuesta más clara de las empresas rumbo a un mercado ampliado debe ser la toma de una serie de operaciones de crecimiento externo, que parta del interior del mercado doméstico; tomando en cuenta la concentración en ciertos sectores del mercado. Es más, los sectores en donde las economías de escala son importantes, el incremento de la competitividad de las empresas puede permitirles en un momento dado aumentar su participación en el mercado mundial.

Ahora bien a través de algunos estudios sobre todo europeos, se ha podido identificar el peligro que pudiera constituir la concentración para el proceso de un mercado ampliado. Los criterios para identificar los sectores donde el crecimiento de la concentración pudiera amenazar el proceso competencial y la eficacia de las empresas son: los niveles de la demanda, el nivel de penetración de las importaciones, la importancia de las economías de escala y el contenido tecnológico de los productos. La combinación de estos criterios permite identificar el ambiente competencial y las consecuencias de un eventual crecimiento en el grado de concentración. Esto es, por que una consecuencia de la concentración en cierto sector, no debe crear o reforzar una posición dominante que pudiera dificultar de una manera significativa, la competencia efectiva en el seno de un mercado común o de una parte substancial de él.

La cuestión que aquí también se plantea es saber, si la preocupación del proceso competencial no pudiera entrar en contradicción con la lógica de un mercado ampliado, que sobre una visión más alta, reposa sobre la explotación de las economías de escala y libre intercambio. Pues para realizar las economías de escala las empresas han recurrido a la concentración, más aún si las reducciones de costos pueden así ser obtenidas por la reorganización de las operaciones en el mercado interno.

²²³ CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, *Las Relaciones Multilaterales y El Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*, Universidad Iberoamericana-UNAM, México, 2003, p. 76.

En este punto resulta relevante comentar que uno de los objetivos más importante con respecto al proceso competencial es el refuerzo de las base científica y tecnológica de la industria del mercado interno y la posibilidad de ser más competitivo en el ámbito internacional.

La introducción de la noción de la investigación “precompetitiva”, es decir, la investigación que es necesaria para el desarrollo de las innovaciones; ha sido institucionalizada por la Unión Europea a través del programa ESPRIT (European Strategic Programmer of Research in Information Tecnology), este programa a permitido evitar eventuales conflictos con la política competencial europea y ha facilitado la cooperación entre los potenciales competidores.²²⁴

En resumen podemos decir que los objetivos de un mercado ampliado pueden ser examinados desde dos puntos de vista: la lógica interna y el ambiente internacional.

Desde el punto de vista interno la lógica central de un mercado ampliado a favor de la competitividad, debe tomar en cuenta la desregulación y homologación de las reglas que favorezcan las economías de escala dentro de estándares de competitividad internacional. Reforzando las políticas de concurrencia que se traducen en la regulación de la fusión y adquisición de empresas de carácter transnacional que pudieran abusar de su posición dominante y del desarrollo de los acuerdos interempresariales.

Ahora bien desde el punto de vista externo, se ha mostrado que un mercado por amplio que sea puede ser perturbado por la evolución de la economía mundial y en particular por el desarrollo de la globalización. Pero que se gozará de mayor estabilidad en la medida en que los mercados internos estén preparados para competir a través de las operaciones de crecimiento externo transfronterizas que ellos mismos implementen.

Finalmente y con relación a los Tratados Comerciales, históricamente, al intentar cualquier aproximación a una integración aún en su forma más incipiente, como puede ser el establecimiento de zonas de libre comercio, se requiere que ciertos elementos tengan similitud y que mientras no se den y haya diferencias grandes en áreas sociales, culturales, políticas y demás, el proceso integracionista no podrá avanzar a sistemas más complejos.

CAPITULO VI. ASPECTOS POSITIVOS Y CONCLUSIONES

1. GLOBALIZACIÓN COMO UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL MUNDO. EL CASO CONCRETO DE MÉXICO.

“Globalización”. Este neologismo, ahora de uso generalizado, data de finales de los años sesenta y tiene su origen en dos diferentes ámbitos disciplinarios: el de las llamadas ciencias de la comunicación y en el de los estudios estratégicos.²²⁵

²²⁴ SACHWALD, Frédérique, Direction, L' Europe et la Globalisation. Acquisition et Accords dans l'industrie, Ed. Masson, Institut Français des Relations International, Paris, Milan, Barcelona, Bonn, 1993, p. 21.

²²⁵ Vid. BASAVE, Jorge y otros, *Globalización y Alternativas Incluyentes para el siglo XXI*. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2002, p. 25. En el primer caso Marshall McLuhan, profesor de la Universidad de Toronto, acuño la expresión de aldea

En este punto resulta relevante comentar que uno de los objetivos más importante con respecto al proceso competencial es el refuerzo de las base científica y tecnológica de la industria del mercado interno y la posibilidad de ser más competitivo en el ámbito internacional.

La introducción de la noción de la investigación “precompetitiva”, es decir, la investigación que es necesaria para el desarrollo de las innovaciones; ha sido institucionalizada por la Unión Europea a través del programa ESPRIT (European Strategic Programmer of Research in Information Tecnology), este programa a permitido evitar eventuales conflictos con la política competencial europea y ha facilitado la cooperación entre los potenciales competidores.²²⁴

En resumen podemos decir que los objetivos de un mercado ampliado pueden ser examinados desde dos puntos de vista: la lógica interna y el ambiente internacional.

Desde el punto de vista interno la lógica central de un mercado ampliado a favor de la competitividad, debe tomar en cuenta la desregulación y homologación de las reglas que favorezcan las economías de escala dentro de estándares de competitividad internacional. Reforzando las políticas de concurrencia que se traducen en la regulación de la fusión y adquisición de empresas de carácter transnacional que pudieran abusar de su posición dominante y del desarrollo de los acuerdos interempresariales.

Ahora bien desde el punto de vista externo, se ha mostrado que un mercado por amplio que sea puede ser perturbado por la evolución de la economía mundial y en particular por el desarrollo de la globalización. Pero que se gozará de mayor estabilidad en la medida en que los mercados internos estén preparados para competir a través de las operaciones de crecimiento externo transfronterizas que ellos mismos implementen.

Finalmente y con relación a los Tratados Comerciales, históricamente, al intentar cualquier aproximación a una integración aún en su forma más incipiente, como puede ser el establecimiento de zonas de libre comercio, se requiere que ciertos elementos tengan similitud y que mientras no se den y haya diferencias grandes en áreas sociales, culturales, políticas y demás, el proceso integracionista no podrá avanzar a sistemas más complejos.

CAPITULO VI. ASPECTOS POSITIVOS Y CONCLUSIONES

1. GLOBALIZACIÓN COMO UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL MUNDO. EL CASO CONCRETO DE MÉXICO.

“Globalización”. Este neologismo, ahora de uso generalizado, data de finales de los años sesenta y tiene su origen en dos diferentes ámbitos disciplinarios: el de las llamadas ciencias de la comunicación y en el de los estudios estratégicos.²²⁵

²²⁴ SACHWALD, Frédérique, Direction, L' Europe et la Globalisation. Acquisition et Accords dans l'industrie, Ed. Masson, Institut Français des Relations International, Paris, Milan, Barcelona, Bonn, 1993, p. 21.

²²⁵ Vid. BASAVE, Jorge y otros, *Globalización y Alternativas Incluyentes para el siglo XXI*. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2002, p. 25. En el primer caso Marshall McLuhan, profesor de la Universidad de Toronto, acuño la expresión de aldea

A lo largo de los años sesenta el término fue incorporado con naturalidad a la jerga de los expertos en mercadotecnia y gestión empresarial especialidades que ya estaban fuertemente internacionalizadas.²²⁶ Para Theodore Levitt, de la Escuela de Administración de la Universidad de Harvard, la construcción de mercados globales, estaba conduciendo a una acelerada convergencia de mercados internacionales bajo la fuerza de innovaciones tecnológicas que eran plenamente aprovechadas por las corporaciones globales, que difiere de la empresa multinacional en cuanto que, aquellas realizan sus operaciones con bajos costos y como si el mundo entero fuera una sola e indivisible entidad económica.

Del contorno de la organización empresarial en que fue originalmente desarrollado, este enfoque pasó casi al mismo tiempo al ámbito de las políticas públicas. Se empezó a hablar del diseño y puesta en operación de estrategias globales de los gobiernos. El término “globalización” se proyectó de la micro a la macroeconomía y la política; también empezó a significar una trama de nuevas relaciones internacionales, en la cual los Estados pierden espacios de poder y autoridad frente a las fuerzas de un mercado cuyos agentes principales, al operar a escala mundial, escapan crecientemente a los mecanismos establecidos de regulación y control.²²⁷

En un breve acercamiento al debate sobre la globalización, hayamos tanto adeptos como detractores, pros y contras. Para sus abogados el progreso tecnológico, el comercio y la competencia internacionales que la “globalización” engendra y estimula serían una fuente de crecimiento estructural para las distintas economías nacionales, que de esta manera recuperarían dinamismo productivo, capacidad de innovación y flexibilidad, aunque generalizados estos cambios acarrearían un enorme potencial de desarrollo, sobre todo en los llamados mercados emergentes. De tal manera que -si se cumplieran ciertas condiciones- esta postura deja suponer, una futura convergencia entre países ricos y pobres; lo anterior esta lejos de constituir un consenso. La más dinámica integración de los países en vías de desarrollo a la economía global levanta desde hace tiempo un manto de dudas y preocupación entre diversos sectores económicos, sociales y políticos de las naciones industrializadas. La competencia de economías de bajos costos salariales es vista como una fuerza de succión de empleos e inversiones del mundo industrializados hacia la antigua periferia cuyos efectos terminarán siendo nocivos y contraproducentes para todos.²²⁸

Al temor sobre un ajuste a la baja del nivel de vida general o “global”, se añaden las inquietudes sobre las consecuencias de la integración de los mercados financieros. Es sabido que en ninguna otra actividad esta más acentuada la “globalización” que en el sector financiero. El alto grado de integración

global en su análisis de los grandes cambios culturales que ya estaban ocurriendo en el mundo bajo el imperio de la revolución tecnológica aplicada a los medios masivos de comunicación. En el segundo caso, Zbigniew Brzezinski, profesor de la Universidad de Colombia, pero ahora en el ámbito de la política internacional, proclamó el nacimiento de una sociedad global –la estadounidense– capaz de hacer universal su modo de vida gracias a su primacía económica y al dominio de las nuevas tecnologías. Cfr. Zbigniew Brzezinski, *Between two ages. America's Role in the technotric Era*, Viking Press, Nueva York, 1969.

²²⁶ En los años ochenta su uso se volvió común cuando se hacía referencia a las estrategias operativas de las grandes empresas internacionales. Theodore Levitt empleó el término para ilustrar lo que aparecía “como una nueva realidad comercial”: la construcción de mercados globales para series completas de productos de consumo y en una escala de magnitudes hasta entonces desconocidas. THEODORE, Levitt, “*The Globalization of Markets*”, Harvard Business Review, mayo-junio 1983.

²²⁷ Una presentación crítica de esta tesis en Peter Evans, “The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization”, World Politics, núm. 50, octubre de 1997.

²²⁸ Se dice que habría una carrera hacia atrás en la medida en que, para volverse competitivos, los países reduzcan salarios, impuestos, beneficios sociales y controles ambientales. “*One World?*”, the Economist, 18 de octubre de 1997.

internacional que en él se observa se acompaña de la apertura de diferentes mercados individuales (cambiarios, crediticios, accionarios, bursátiles, fiduciarios) y de la creación de nuevos productos financieros.

Dos preocupaciones más acerca de las consecuencias de la “globalización” versan sobre la capacidad de escrutinio de la sociedad y de los ciudadanos. La primera se refiere al déficit democrático al trasladar el poder de los Estado a las empresas, permitió a las burocracias internacionales esquivar ese escrutinio. Nadie entre las autoridades no estatales, es escrutable; pocos son incluso transparentes.²²⁹

La segunda preocupación concierne al gobierno y regulación del nuevo “orden global”. Específicamente se refiere a las llamadas instituciones supranacionales, cuyo papel tiende a ser creciente. “Contemplamos un complicado y peligroso proceso de cambio y transferencias de poder y responsabilidades entre varios niveles de regulación, en el que gobiernos supranacionales no elegidos (G-7, FMI, OMC, BIS, OCDE) y organizaciones regionales y de cooperación (UE, TLC, MERCOSUR, etc.) asumen y desempeñan un mayor papel, a pesar de que los Estados nacionales siguen siendo las entidades más relevantes.”²³⁰

La globalización denomina a un proceso y no a una condición o estado de los fenómenos a los que se hace referencia. Un proceso que no implica desarrollos lineales ni ineluctables. El economista Paul Krugman, ha señalado, que una de las mayores falacias teóricas e intelectuales de nuestro fin de siglo (s. XX) es, precisamente considerar que la prosperidad de los países desarrollados está siendo amenazada por las fuerzas de la globalización.

Tomando en cuenta que la fuerza primaria, la más elemental de la globalización es el comercio; el cuadro siguiente ubica en la perspectiva del último siglo y medio el nexo entre comercio y producción mundiales. El periodo de crecimiento más intenso de ambos indicadores se registró durante la llamada edad de oro del capitalismo, es decir, entre 1950 y 1973.²³¹

Cuadro 11

Crecimiento anual promedio del producto interno bruto mundial (A) y el comercio internacional (B)

	1872	1853- 1899	1872- 1913	1899- 1950	1913- 1973	1950- 1990	1973- 1994	1990-
A		30.7	3.3	3.6	1.9	5.3	2.3	1
B		4.3	3.1	4.1	0.5	9.4	3.4	4.9
B/A		1.16	0.94	1.14	0.26	1.77	1.48	4.9

FUENTE: Paolo Guissani, con datos de Angus Maddison Op. Cit. Y ONU, Handbook of International Trade, Nueva York, ONU, 1995.

²²⁹ STRANGE, Susan, “*The Erosion of the State*”, Current History, vol 96, núm. 613, noviembre de 1997.

²³⁰ WENT, Robert, “Globalization: Myths, Reality, and Ideology”, International Journal of Political Economy, vol. 26, núm. 3, otoño de 1996.

²³¹ Así denomina a este periodo Angus Maddison, L'économie mondiale au 20e siècle, OCDE, Paris, 1989.

La interpretación de estos datos puede modificarse si se toman en consideración dos factores. Uno es que las cifras precedentes solo se refieren al comercio de bienes y por tanto no toman en cuenta el intercambio de servicios, cuyo peso hoy es creciente en el comercio internacional; el otro es que la parte del PIBM representada por el comercio de bienes aumentaría de manera significativa si la medición se hiciera en proporción al producto bruto comerciable. Por otra parte no debe olvidarse que las exportaciones, sólo representa alrededor del 15% de la producción mundial y que por tanto no puede considerarse irrelevante el 85% de esa producción que se consagra a la satisfacción de necesidades locales. La obsesión exportadora implícita en los discursos de la “globalización” dio lugar a una pesada retórica, la de la competitividad internacional, abrazada en estos tiempos por los políticos y los gobiernos como una religión. Paul Krugman dice: “La idea de que la fortuna económica de un país está determinada principalmente por su éxito en los mercados mundiales es una hipótesis, no necesariamente una verdad; y como cuestión empírico-práctica, esta hipótesis es sencillamente falsa.”²³² En el mundo de la globalización, las exportaciones aparecen, de más en más, como un fin en sí mismo y no como un medio entre otros para el desarrollo productivo y la generación de empleo.

En un informe del FMI sobre la “globalización” concluye lo siguiente: A pesar de que los países industriales se han convertido en importadores significativos de productos manufactureros de las naciones en desarrollo, continúan siendo exportadores netos de manufacturas. Éste es especialmente el caso de los productos con alto grado de valor añadido, terreno en el que los países industriales mantienen sus ventajas comparativas.

La intensificación de los intercambios internacionales y el alto grado de integración de los mercados de productos que se presuponen en la idea de “globalización” no ha conducido a una convergencia internacional.

Para algunos la globalización tiende a unificar modelos económicos y obliga a la convergencia de políticas económicas en escala “macro” y “micro”; para otros refuerza la necesidad de preservar ciertos elementos de divergencia o diversidad propios del Estado – nación. Es en ese entorno donde deben ubicarse las opciones para la propia política económica de México y su consecuente regulación.

Más allá de la ambigüedad del término globalización y de las imprecisiones que todavía conlleva, uno de los aspectos cruciales que define esta tendencia histórica es el hecho de que los estados nacionales se ven rebasados por fenómenos externos que se le imponen desde fuera con suma virulencia.

En algunos autores de la filosofía política clásica como Hobbes el ámbito externo aparece como el territorio del conflicto, la guerra y la violencia. Donde termina el poder común que comparten los miembros de una comunidad política aparece la enemistad de los demás. Allí donde termina el territorio de unos y aparecen los otros sobreviene el conflicto.²³³ Es el caso que la globalidad, adquiere una forma pacífica (hasta ahora) que transita casi imperceptiblemente de lo interno a lo externo y tiene en los agentes económicos a motores centrales de este proceso de entrecruzamiento mundial.

La globalización es un hecho indiscutible. La mayor integración mundial se aprecia con claridad en la movilidad de capitales y en las cifras millonarias que se mueven diariamente en los mercados financieros y cambiarios. Este es el campo que en mayor medida escapa a las autoridades

²³² BASAVE, Jorge y otros, *Globalización y Alternativas Incluyentes para el siglo XXI*, Op. cit. p. 37.

²³³ HOBBS, Tomas, (Antología) *Leviatan*. Edición y traducción de Erique Linch, Ediciones Península, Barcelona, 1987, pp. 185-193.

monetarias nacionales; el surgimiento de productos derivados hace la tarea aún más difícil, así la globalización es prácticamente un lugar común.

Las presiones hacia la convergencia son diversas. Una muy importante se relaciona con las presiones internacionales vinculadas con las negociaciones comerciales. Los principales actores en este espectacular auge del comercio mundial, como Estados Unidos, abogan por que todos compitan en el llamado “juego parejo” en el que ningún país obtenga ventajas. Lo que se cuida principalmente es que naciones que obtienen ventajas del establecimiento de barreras o políticas discriminatorias internas no exploten en su beneficio las ventajas de los mercados comerciales abiertos.

Para un grupo importante de pensadores y políticos la globalización propicia que se grave hacia un modelo básico de política económica y de formas comunes de producir y organizar la vida económica. Sobre este particular Suzanne Berger señala:

La competencia, la imitación, la difusión de las mejores prácticas, la movilidad comercial y de capitales, operan naturalmente para producir convergencia entre naciones, en las estructuras de la producción y en las relaciones entre economía, sociedad y Estado. Las variaciones que pueden encontrarse de país a país responden a legados históricos diferentes. Pero esas diferencias se desvanecen con el tiempo, generando estructuras económicas comunes cuya eficiencia y universalidad producen una fuerza superior en el mercado.²³⁴

Sin embargo se han reforzado otras corrientes de pensamiento que, aceptando la globalización, buscan reafirmar la diversidad que los países deben admitir y reconocer conforme a su historia, tradiciones y valores. Para este grupo el Estado nacional debe reafirmar su papel, pero como un *Estado que se redefine*.

Así como de alguna manera los países anglosajones, sus políticos y algunos de sus pensadores abogan por el paradigma “único” y la convergencia estricta, los japoneses y en general los orientales, encabezan una vigorosa ofensiva a favor del respeto a la diversidad. La experiencia parece demostrar que son numerosas las formas de organizar la producción; la fuerte corriente japonesa, y en general la oriental y también europea, argumentan la presencia de diferentes capitalismo: por lo menos, uno anglosajón, uno oriental y uno renano (como dice Michel Aubert), centrado en Alemania y Francia. A Mayor abundamiento, los japoneses y coreanos insisten en que el paradigma asiático es diferente y superior al capitalismo anglosajón, precisamente por que se sustenta en valores, tradiciones e instituciones que han producido mejores resultados económicos, pero también mejores resultados sociales y de equidad.

A ese nuevo Estado reformado y redefinido, se le ve como uno que debe tener funciones importantes, no sólo para lograr una política macroeconómica sana, sino para responsabilizarse de crear una adecuada infraestructura económica y concebir una política social que impulse la educación y la salud. Y en particular impulsar una nueva corriente institucionalista que mejore el marco legal con miras a construir un verdadero estado desarrollista, tal como lo ha hecho Asia (Japón, Corea, Taiwán, Singapur), en el que se reconoce que en estos países el Estado ha desempeñado un papel de innegable eficacia; y que han alcanzado, quizás, el periodo de más rápido desarrollo en la historia de la humanidad, con aceptables niveles de equidad.

²³⁴ BERGER, Suzanne y Ronald Dore. Coeditora (Realiza un análisis de las tesis de convergencia y divergencia económicas) *Nacional Diversity and Global Capitalism*. Cornell University Press, 1996

En su discurso magistral, en la Conferencia Anual sobre la Economía del Desarrollo del Banco Mundial para 1997, Joseph Stiglitz, presidente del Consejo de Asesores Económicos del gobierno de Estados Unidos, se refiere al papel del Estado en el desarrollo económico, haciendo énfasis a las seis funciones importantes que los gobiernos de su país y de las economías de rápido crecimiento del Este de Asia han desempeñado para apoyar el crecimiento: promover la educación; impulsar la tecnología; apoyar al sector financiero; invertir en infraestructura; prevenir la degradación ambiental, y crear y mantener una red de seguridad social.²³⁵

En esta idea de un nuevo Estado eficaz, lo más importante no es el tamaño de la intervención sino su calidad y eficacia, lo que se centra en dos aspectos: a) adecuar el papel del Estado a sus capacidades reales, lo que implica reconocer sus limitaciones que varían de un país a otro; b) aumentar o mejorar la capacidad del Estado a base de fortalecer y revigorizar las instituciones públicas. Ello implica mejorar la calidad de los servicios civiles, someter al Estado al concepto de competencia interna y acercarlo al pueblo al que sirve mediante mecanismos más participativos y con una cuidadosa descentralización.²³⁶

Ciertamente el Estado nacional no está muerto, sino que está siendo reconfigurado y redefinido. No podemos dejar de reconocer que hay una importante convergencia entre las políticas económicas de los estados, pero sigue existiendo un campo que debe prevalecer para la diversidad de las políticas o la divergencia de instituciones, valores y normas. A este respecto, la tendencia hacia la convergencia, está integrada por cuatro pilares:²³⁷

1. Una razonable estabilidad macroeconómica con finanzas públicas y política monetaria sanas, para alcanzar una relativa estabilidad de los precios.
2. Las reformas del Estado para hacerlo más eficaz en el cumplimiento de sus funciones, menos obeso en su dimensión y más claro en sus objetivos esenciales.
3. Una apertura comercial para lograr aparatos industriales más competitivos y capaces de insertarse eficientemente en el nuevo mundo globalizado.
4. Una nueva política social orientada a mitigar los estragos que las políticas de ajuste han provocado en los grupos de más bajos ingresos y que favorezcan una mayor equidad y una mejor distribución del ingreso.

El dinero y el capital como expresiones sistémicas empujan a conformar un modo homogéneo, uniforme y universal. El Estado nacional tradicional para algunos se vuelve insuficiente como espacio de alta modernidad, por lo que debe actualizarse en los marcos de un mundo comunicado e integrado. El Estado nacional deberá ser multicultural y diverso, o difícilmente encontrará un sitio para mantenerse viable en los marcos de este mundo globalizado.

En este contexto la globalización es un fenómeno multidireccional. Y aunque la globalización conduce a la uniformidad, la homogeneidad y la integración mundial de naciones y continentes, lo hace de manera segmentada y polarizada. El acceso a los vehículos universales de comunicación, a los

²³⁵ STIGLITZ, Joseph E., The role of Government in Economic Development, Annual Bank Conference Development Economic, Banco Mundial, Washington, 1997, p. 13 y 14.

²³⁶ RODRIK, Dani, Has Globalization Gone Too Far?, Institute for International Economics, Harvard, p. 2.

²³⁷ EDWARDS, Sebastian, Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope. Banco Mundial, Oxford University Press. 1995. p. 48.

hábitos de consumo y a los niveles de vida de la sociedad global se reduce a una minoría globalizada, en tanto que la mayoría puede tender a la exclusión, la marginación y el rechazo. La uniformidad opera en las elites, mientras se vive una tendencia a la fragmentación y la diferenciación social y económica en sus bases. Quizá este sea uno de los puntos más inquietantes de la globalización, es decir, el hecho de que se implanten sociedades altamente polarizadas y desiguales; donde por la vía de la inequidad puede darse el asalto a la sociedad del bienestar, a la democracia y a la misma modernidad. La globalización tal como esta siendo desplegada tiene un componente deshumanizado y brutal.

La globalización obliga a modernizar el proyecto económico, político y social de nuestro país, a romper inercias y a cambiar todo lo que ha sido inherente a un modelo que ha sido complaciente con la corrupción, la ineficiencia y el burocratismo. Privatizar la economía como plantea la tendencia neoliberal no quiere decir abandonar los compromisos sociales del Estado mexicano. Se trata de enfrentar la trampa impuesta por la derecha que sostiene que todo lo privado es superior a lo público y alienta por lo mismo el desprestigio de las áreas públicas. La preservación y actualización del Estado nacional son necesarias para mantener la vigencia de un proyecto de desarrollo mexicano.

Retomando la idea de las propuestas teóricas acerca de la tendencia a la <convergencia>, esto es, a la disminución de la brecha entre los estándares de vida y las variables económicas que definen dichos estándares, las actuales condiciones de la economía mundial son postuladas como el escenario ideal para alcanzar la prosperidad por medio de aceleradas tasas de incremento de la actividad económica global y de una disminución generalizada de disparidades, con el sólo requisito de no oponer obstáculos ni demoras a las reformas económicas que se requieren para el pleno despliegue de las tendencias asociadas a la globalización.

Paralelamente a las propuestas de <convergencia>, y en un sentido totalmente opuestas al de ellas, el aumento de la polarización es un tema que ha ido cobrando cada vez más fuerza. En dicho escenario son muchas las evidencias que apuntan a un funcionamiento sistémico en el cual, el avance científico-técnico y las verdaderas revoluciones que se están produciendo en distintos campos, lejos de conducir a una mejor atención a las necesidades humanas y a un aumento generalizado del bienestar que podría esperarse de ellas, se ven acompañadas de un acentuado incremento de los grados de concentración de la riqueza y del ingreso, y de un aumento en las desigualdades intra e internacionales.²³⁸

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), da cuenta de las enormes disparidades con que ha venido avanzando la globalización. Por una parte, que: “la diferencia de ingreso entre el quinto de la población mundial que vive en los países más ricos y el quinto que vive en los países más pobres era de 74 a 1 en 1997, superior a la relación de 60 a 1 de 1990 y a la de 30 a 1 de 1960.”

Para el caso específico de los países latinoamericanos, también abundan las señales sobre un incremento de la polarización en tal sentido el cuadro siguiente presenta -para distintos años del periodo 1950-1997- cifras en las cuales se compara el PIB per cápita de siete economías de la región, con el del promedio de seis países industrializados. En términos generales, para todos los casos la

²³⁸ En el libro de V. Forrester, en el cual aborda los problemas de marginación, desigualdad y en primer lugar desempleo, que hoy conforma lo que ella califica como “*horror económico* en una sociedad basada en el trabajo, es decir, el empleo, cuando el mercado laboral está menguado y en vías de desaparecer, de tal manera que en el nivel global, y al contrario de la esperada propagación de la prosperidad, lo que se observa es una mundialización de la miseria.” FORRESTER, Vivian, “*El Horror económico*”, 1996, p. 27, 65, 115.

tendencia de largo plazo es el incremento de la distancia respecto de los países desarrollados y, para el período más reciente, el único caso en que esa brecha disminuye de manera significativa es Chile.

Cuadro 12

SIETE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA:
PRODUCTO PER CAPITA EN COMPARACIÓN
CON EL PROMEDIO DE SEIS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS *
(Promedio aritmético de seis países industrializados = 100)

	1950	1973	1992	1997
Promedio de seis países industrializados	100	100	100	100
América Latina (promedio siete países)	57	43	33	33
Argentina	82	61	42	44
Brasil	28	30	26	27
Chile	63	38	40	46
Colombia	34	27	28	29
México	34	32	28	26
Perú	37	30	16	19
Venezuela	122	82	50	43

Fuente: Basave, Jorge y otros, Globalización y Alternativas
Incluyentes para el siglo XXI, Op. Cit. p. 177.

* Los países considerados son: EUA, Francia, Inglaterra, Canadá, Italia y Alemania.

En suma, las evidencias y análisis disponibles son bastante claros al mostrar un incremento de las disparidades de ingreso en el funcionamiento de la economía mundial, incluida desde luego América Latina, para un periodo que ha estado marcado por el despliegue de la globalización, y en el cual ese despliegue ya debería haber revertido de manera importante las disparidades, sí en efecto la globalización entendida dentro de los parámetros actuales, significa tendencia a la convergencia.

Ahora bien cuáles son los actuales parámetros en los que se encuadra la globalización, es decir ¿cuál es su naturaleza? Para algunos, la globalización es un aspecto inseparable del triunfo político e ideológico del capitalismo occidental en la guerra fría y de la consiguiente consumación internacional del proyecto histórico liberal. Para otros la globalización actual no es otra cosa que un nivel relativamente más elevado de los procesos históricos de internacionalización o mundialización de las relaciones económicas y sociales; esta visión corresponde sobre todo a autores franceses críticos de la renovada preeminencia del capitalismo estadounidense.

Considerando la globalización como un proceso histórico, algunos otros autores encuentran convergencias básicas de las anteriores posiciones:

a) la globalización no es sólo un nivel superior de mundialización o transnacionalización de la economía y la sociedad mundial, sino también una realidad histórica cualitativamente diferente a las anteriores; b) la globalización es un proceso histórico inseparable de otros procesos igualmente nuevos y trascendentes como la revolución informática, la reestructuración poskeynesiana del capitalismo o la reunificación económica y política del mundo bajo la dirección del capitalismo; c) la globalización no tiene que ver con una supuesta desaparición o minimización de existencia histórica del Estado nacional, sino con la redefinición de sus funciones y relaciones con la economía y la sociedad.²³⁹

El globalismo es una configuración histórica-social amplia, que convive con las más diversas formas de vida y de trabajo, señala condiciones y posibilidades, dilemas y horizontes. Se generalizan las relaciones, los procesos y las estructuras que constituyen el globalismo. Es evidente que en la base del globalismo, en los términos en que se presenta actualmente, está el capitalismo; las fuerzas decisivas por las que se da la globalización del mundo, son las fuerzas surgidas con la globalización del capitalismo, se revela que se ha vuelto el modo de producción global, que ha alcanzado también a los países en los cuales se había creado el régimen socialista o la economía centralmente planificada.²⁴⁰

2. MECANISMOS PARA UN DESARROLLO SOSTENIDO.

La prioridad del crecimiento económico en nuestro país, toma especial importancia pues a pesar de la obsesión del tema, no se ha logrado concretar mecanismos reales que lo promuevan e incentiven. A este respecto un sistema económico no es más que un mecanismo social de asignación de recursos escasos. Los mecanismos específicos pueden ser más o menos descentralizados en su operación o conducción, pero indiscutiblemente dichos mecanismos deben estar sentados sobre una

²³⁹ BASAVE, Jorge y otros, *Globalización y Alternativas Incluyentes para el siglo XXI*, Op. cit. p. 66.

²⁴⁰ IANI, Octavio, *La Era del Globalismo*, S. XXI editores, Madrid-España, 1983.

base jurídica, plenamente identificada que no dependa de las variaciones de la economía, sino que la regule.

La economía de mercado es un sistema descentralizado donde la cooperación y coordinación se realiza mediante el sistema de precios. Las instituciones jurídicas y políticas son factores que permiten el funcionamiento del mercado y suplen determinadas fallas, consecuencia de algunos costos de transacción que inhiben o distorsionan el intercambio. La fortaleza de la economía de mercado radica en su capacidad de transmitir y procesar información generada por millones de agentes simultáneamente y se sustenta en la decisión individual. Ningún planeador central puede, humana o tecnológicamente, replicar ese proceso.

En ese sentido hay un papel central para la actividad pública: la provisión de instituciones que normen la interacción de los agentes económicos, así como el suministro de bienes y servicios, que por sus características el mercado no ofrecería de manera adecuada.

La capacidad empresarial de la población, el marco institucional y el consenso social son algunos de los factores que permiten, la explotación más cabal de las oportunidades que ofrece la tecnología y los recursos disponibles.

Las reformas económicas que ha emprendido México desde hace poco más de una década, teóricamente han sido dirigidas a sentar las bases para un crecimiento económico acelerado y sostenido; pero que de hecho no se ha logrado. Estas reformas descansan en cuatro pilares: la apertura comercial, la desregulación, el saneamiento de las finanzas públicas y las reformas de tipo institucional; de cada una de ellas se ha hecho referencia en el presente trabajo y de manera marcada en los referente a la apertura comercial en la medida en que es pieza fundamental de la integración de México a la economía global. La reforma económica en lo relativo a la apertura comercial pretende desde luego aprovechar las ventajas de un comercio en expansión en escala internacional. Sin embargo la nueva política comercial de apertura, no resulta suficiente para conformar una economía competitiva en su conjunto ya que solo incide en las estructuras de precios relativos de los bienes susceptibles de comercio internacional. La estructura productiva de los bienes y servicios no vinculables al comercio exterior queda prácticamente intacta, lo cual se explica por la ausencia de encadenamientos productivos, como ya ampliamente se expuso en el capítulo III, y que conduce a la falta de competitividad y rezago tecnológico, que a su vez erosiona la productividad y competitividad del resto de la economía.

Razones de más han tenido los que atacan el actual modelo de desarrollo, pues si bien es cierto que las fallas no son recientes, pues hay toda una historia de malos gobiernos que se asemeja a “las mil y una noches”, es decir, un cuento de nunca acabar, tenemos a la vista los estragos en la equidad y justicia de este país.

En este actual modelo de desarrollo, las acciones tendientes a la liberalización del sector público de las onerosas transferencias que realizaba al sector paraestatal y del reparto de los subsidios a diversos sectores de la actividad económica, en un principio ordenaría las finanzas públicas y liberaría recursos para el gasto social, podemos decir que parcialmente se cumplió con este objetivo, sin embargo, dispendios tan oneroso como el rescate bancario y la inequidad en el reparto de los recursos y oportunidades, opacan casi totalmente el hecho mismo de la liberalización. En cuanto a la flotación del peso deben evitarse flotaciones tan bruscas como las de 1976, 1982, 1987 y 1994, que resultan traumáticas y son resultado como ya se ha discutido, de una acumulación insostenible de desequilibrios financieros.

El último pilar de la estrategia de desarrollo es la reforma institucional, que quizá sea lo más importante en la búsqueda de esos mecanismos de desarrollo sostenido, y que a su vez han dado pie a la investigación del presente trabajo, haciendo énfasis en el fenómeno integracionista. Dicha reforma deberá abarcar no solo lo concerniente a la dinámica del proceso globalizador mundial, que aquí se plantea, sino también cuestiones de seguridad social, bienestar, salud, educación, alimentación y estructura básica de las comunidades, sistema judicial etc. que deberán contribuir al abatimiento de la pobreza extrema y a propiciar la incorporación de todos los grupos sociales al tan nombrado crecimiento.

Uno de las principales fuentes de desarrollo y crecimiento es la competitividad. Hoy la competencia internacional no se concentra en los mercados nacionales, sino que se encuentra en mercados globales, con enormes exigencias de calidad, precio, oportunidad de entrega, financiamientos preferenciales, etc. Estos cambios constituyen las causas de la transformación de la estrategia mexicana de desarrollo, no obstante, México parece no haber entendido la mecánica de este mundo globalizado; pues los países más exitosos en cuanto a sus posibilidades de dar mejores niveles de vida a sus poblaciones son aquellos que mejor han entendido y que más rápido han modificado su manera de producir y de relacionarse con el resto de las naciones.

Paul Krugman ha demostrado que el comercio internacional no es un juego donde la suma es cero para los participantes menos competitivos, sin importar este factor, incrementa la riqueza de todos los países participantes aún la de aquellos cuya productividad es menor a la de sus socios comerciales. Lo cierto es que México tiene una estrategia más o menos clara de inserción a la economía internacional, pero todavía carece de planteamientos concretos y específicos sobre la forma de hacerlo.²⁴¹

Habrá que definir de manera clara cuáles serán los sectores en los que tenemos ventajas comparativas, ventajas competitivas, cuáles en las que podemos adquirir con rapidez dichas ventajas y, desde luego implementar los programas concretos sobre la forma como se apoyarán a esos sectores.

La urgencia no es que se modifique el enfoque de la política de desarrollo, esto ya se hizo y se actuó en consecuencia. La urgencia nacional reside en la necesidad de definir con precisión y a detalle una política industrial en la que se establezcan los mecanismos con los que el país apoyará la mayor competitividad de algunos sectores, estimulará la productividad en otros y, definirá aquellos en los que el costo económico y social de insertarlos en el mundo globalizado, no deba ser pagado a tan alto costo.

La competitividad es un factor crucial del crecimiento en economías abiertas, que puede ser favorecida con arreglos institucionales que promuevan la concertación entre actores, abriendo paso a la innovación y al estímulo de relaciones de cooperación entre empresas y entre agentes públicos y privados.

Para ajustarse a los desafíos de la competencia en la economía global, los sistemas de organización de la producción se han hecho más flexibles, desarrollándose los sistemas de empresas locales y adaptando la organización de las grandes empresas a las nuevas condiciones de mercado. Estos procesos de cambio estructural han convertido a las ciudades y regiones en el espacio de la gestión del ajuste y, por tanto de la globalización, lo que ha impulsado la nueva generación de políticas de desarrollo económico. En un mundo en el que la competencia entre las ciudades y territorios crece y

²⁴¹ COLEGIO NACIONAL DE ECONOMISTAS, México: Perspectivas de una economía Abierta, Op. cit. p.277.

en el que la difusión de las innovaciones y la mejora de la calidad de los recursos humanos son estratégicas para impulsar el ajuste productivo; los actores locales (organizaciones públicas y privadas, asociaciones de empresarios, sindicatos, gobiernos locales) deben responder a los desafíos de la globalización, impulsando las iniciativas de desarrollo local.

El proceso de globalización e integración económica se caracteriza por el aumento de la apertura externa de las economías y el crecimiento de los intercambios en el ámbito planetario, tal como ya se ha explicado. Los factores responsables de la aceleración del proceso de globalización han sido entre otros: los cambios en las políticas económicas y comerciales, que han generalizado la liberalización de los mercados de bienes, servicios y factores; las estrategias de las empresas multinacionales que utilizan las nuevas oportunidades de localización que la integración les presenta; y las innovaciones en los transportes y comunicaciones que facilitan la integración de los mercados y la producción mundial y que reducen los costos de producción.

En esta búsqueda de mejores políticas de desarrollo industrial, comparto la necesidad que han identificado claramente algunos economistas de implementar modelos territoriales de desarrollo.

A partir del tipo de tecnología utilizado en el proceso productivo y del carácter endógeno o exógeno de los recursos (capacidad empresarial y/o recursos financieros), se pueden identificar cuatro modelos territoriales de desarrollo industrial: el modelo de excelencia o de alta tecnología; el de los polos tecnológicos; el de los polos de desarrollo, y los sistemas productivos locales.

a) Los modelos de excelencia estarían formados por empresas que producen bienes nuevos y/o utilizan tecnologías nuevas y cuyo surgimiento y consolidación obedece, en buena medida, a la utilización del potencial de desarrollo local (recursos humanos, financieros).

b) Los polos tecnológicos constituyen *clusters*²⁴² de empresas de alta tecnología que han provocado la atracción de grandes plantas por disponer de mano de obra calificada, centros de I+D (investigación y desarrollo) y buenas instituciones de formación e investigación, además de estar cerca de mercados de productos nuevos en expansión y/o recibir fuertes incentivos financieros para su localización.

c) Los polos de desarrollo constituidos en *clusters* de empresas de tecnología moderna, que se forman como consecuencia de la localización de plantas de grandes empresas atraídas por el relativo bajo precio de los factores de producción (como el suelo, la mano de obra), el efecto de la urbanización y/o la existencia de fuertes incentivos financieros.

d) Los sistemas productivos locales han surgido y se han consolidado como consecuencia de procesos de industrialización endógena.²⁴³

Algunos de estos modelos territoriales se desarrollan sobre la base de sistemas de pequeñas empresas, organizadas en *clusters* o distritos industriales, que permiten obtener economías de escala y de alcance y reducir los costos de transacción, en otros casos, se trata de grandes empresas que han sustituido las formas de organización jerárquica por otras más flexibles, lo que permite a las plantas subsidiarias una mayor integración en el territorio. Aquí no encontramos con la noción de distrito industrial, como la concentración de muchas pequeñas empresas, de naturaleza similar, en un territorio

²⁴² *Clusters*, término anglosajón para denominar los distritos industriales.

²⁴³ BASAVE, Jorge y otros, *Globalización y Alternativas Incluyentes para el siglo XXI*. Op. cit. p. 140.

de asentamiento común y definido (ciudad industrial), que interactúan entre sí formando redes de relaciones en ellas, lo que propicia la generación de economías de distrito.

Esta definición permite identificar dos dimensiones, una de carácter urbanístico, asociada con la aglomeración de empresas en una ciudad y otra sectorial, que se manifiesta mediante las relaciones entre las empresas. La concentración de empresas en un territorio, les permite compartir el mismo mercado de trabajo, utilizar los servicios públicos existentes y vincularse a través del sistema de transportes y comunicaciones, lo que favorece la reducción de los costos medios de las empresas y la utilización de las economías de aglomeración que se forman en la ciudad.

A este concepto de distrito hay que adicionarle el papel que desempeña la innovación, que es clave en los procesos de crecimiento económico y cambio productivo. Los actores locales forman una red a través de las relaciones y contactos, que estimulan la creación y desarrollo de vínculos de cooperación e interdependencia, lo cual permite precisamente al entorno local cooperar para innovar y para competir.

La respuesta local a los desafíos globales se instrumenta mediante un conjunto de acciones de carácter muy diverso. Unas se dirigen a la mejora de la infraestructura, otras tratan de suplir las carencias y mejorar los factores inmateriales del desarrollo y otras, por último se proponen fortalecer la capacidad organizativa del territorio.

Ante problemas como el desempleo, la caída de la producción y la pérdida de mercados, los gestores públicos se plantean la necesidad de mejorar la respuesta local a los desafíos que significan el aumento de la competitividad y los cambios de la demanda. Un camino por el cual se podría optar es utilizar el saber-hacer y la cultura tecnológica existente en el territorio, dar un paso adelante en el cambio estructural a partir del tejido existente, combinar la introducción de innovaciones con el mantenimiento del empleo, y realizar las transformaciones de forma que sean asumidas, lideradas y adoptadas por la sociedad local. Lo anterior sin perder de vista, que en realidad, el desarrollo es un proceso de objetivos múltiples que pretende mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, fomentar la equidad en la distribución de la riqueza y el empleo, y satisfacer las necesidades presentes y futuras de la población con el uso adecuado de los recursos naturales y medioambientales.

El anterior renglón nos plantea un reto más a superar, y que previamente se ha desarrollado en el presente trabajo. El uso adecuado de recursos naturales y medioambientales, como parte del desarrollo sustentable y sostenido. Fue durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, cuando el concepto de “desarrollo sustentable” parece tomar su más acabada forma y alcanzar su más específica definición e integrar la protección ambiental en el proceso de desarrollo, en lugar de considerarla en forma aislada. La definición indica que el desarrollo sustentable implica “progreso hacia la equidad nacional e internacional, así como el mantenimiento, uso racional y mejoramiento de los recursos naturales que inciden en la fortaleza ecológica y el crecimiento económico.”²⁴⁴ De esta manera el desarrollo debe satisfacerse de manera que tome en cuenta las necesidades de preservar el ambiente para las generaciones presentes y futuras, concepto al cual se le ha llamado “equidad intergeneracional”.

En el nivel interno se adoptan ciertos criterios internacionales cuando se publica en el Diario Oficial del 11 de enero de 1982 la Ley Federal de Protección al Ambiente, sin embargo se empieza a integrar desarrollo y medioambiente el 2 de febrero de 1983, cuando se publica en el Diario Oficial el

²⁴⁴ DORDRECH, Martinus Nijhoff, *Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development*, The Netherlands, 1987.

decreto que reforma el artículo 25 constitucional, y que como parte de la rectoría del Estado en la planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, le encomienda al ciudadano la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente:

Bajo criterios de equidad social y de productividad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores sociales y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y medio ambiente.

El 10 de agosto de 1987 se consolidó el binomio entre los componentes al publicarse en el Diario Oficial la adición al tercer párrafo del artículo 27 constitucional, que liga el aprovechamiento de los recursos naturales a la preservación del ambiente y restauración del equilibrio ecológico:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Esta disposición es llevada a sus últimas consecuencias con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial el 28 de enero de 1988, cuyo artículo 1º fracción V, dispone que su objeto es establecer las bases para “El aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas”.

Hechas las anteriores consideraciones algunas más técnicas que otras, el modelo de desarrollo sostenido-sustentable, parece ser aquel que ofrezca mayor calidad de vida al individuo, en los renglones de educación, vivienda, empleo, seguridad social; en el ámbito político, la búsqueda de más espacios transparentes y democráticos; y en el ámbito social, atender la calidad del entorno sistémico del hombre y la pobreza extrema.

Hoy la crisis de los paradigmas económicos apuntan hacia un modelo que privilegie el desarrollo y el bienestar de la sociedad, y esto es sólo posible articulando el progreso económico con el desarrollo sustentable y la democracia política, es decir, desarrollo humano y crecimiento económico están estrechamente relacionados; a lo anterior se agrega un concepto más y es que el compromiso no nada más encierra a la actual generación sino que involucra también a las generaciones futuras, dado que el concepto de “sostenido”, implica propósitos permanentes en el tiempo.

A. PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIDO CON EQUIDAD.

México debe adoptar una nueva estrategia económica que supere tanto los excesos e ineficiencias estructurales del modelo sustitutivo de importaciones, como los excesos e ineficiencias estructurales del modelo liberal. Esta estrategia deberá conciliar tanto los grandes objetivos macroeconómicos (estabilidad de precios, finanzas públicas sanas, equilibrio externo y crecimiento

económico), como cumplir los grandes objetivos del desarrollo humano (alimentación, salud, vivienda, educación, capacitación laboral y equidad social) y afrontando exitosamente los grandes retos del desarrollo de la planta productiva (su expansión, diversificación, tecnificación, así como la articulación interna del aparato productivo), bajo un marco de preservación y mejoramiento ambiental.

Sin bien es cierto que todos los objetivos mencionados, no son un asunto nuevo o desconocido para los mexicanos, lo que hará la diferencia es la definición del cómo, de los instrumentos de política económica mediante los cuales podrán alcanzarse dichos fines y de la manera en que el derecho con toda su fuerza coercitiva regulará aquellos instrumentos, de forma tal que los parámetros de acción económica queden perfectamente delimitados.

En una visión de las transformaciones en curso, podemos ordenarlas respecto de su análisis en ciertas áreas:

Las reformas políticas, instituciones e integración social.

Persiste un marcado rezago en las instituciones políticas, en el sentido de la urgencia de incrementar la transparencia de los asuntos públicos, combatiendo de manera más efectiva las señales de corrupción que aparecen en varios casos nacionales. Por lo cual es necesario elevar la eficiencia de las instituciones públicas, asegurar y regular la rendición obligatoria de cuentas y la erradicación de la impunidad por actos de corrupción o por errores u omisiones en la gestión de los asuntos públicos.

Hay una mala evaluación del sistema judicial y de la policía. Estos procesos se han acentuado en casos destacados de vínculos del narcotráfico con la policía, constituyendo una severa amenaza a la gobernabilidad democrática, a la fortaleza de las instituciones y, con ello, a la sustentabilidad política de las reformas económicas.

La región latinoamericana en general ha estado lejos de caracterizarse por altos niveles de integración social, dado que la pobreza y los problemas de desempleo y subempleo, la inequitativa distribución del ingreso y la segmentación social en cuanto a los logros educativos, han constituido rasgos estructurales de su desempeño. Sobre este trasfondo de exclusión operan las realidades de la globalización y de la apertura económica, con impactos variados pero que, en el agregado, acentúan las incertidumbres.

El nuevo escenario abre oportunidades evidentes por medio del crecimiento, de la innovación tecnológica y comunicacional, no obstante éstas se encuentran disponibles para quienes cuentan con la calificación y los recursos para aprovecharlas debidamente. Para el grueso de la población, en ausencia de políticas públicas que resguarden la igualdad de oportunidades, se deterioran los canales de movilidad social y de oportunidades ocupacionales. De esta forma se gesta una brecha de expectativas frustradas, entre las aspiraciones promovidas por los medios de comunicación y las efectivas oportunidades de acceso a la movilidad social y el consumo.

La integración social se ve amenazada por la consolidación de grupos de pobreza permanente, por prácticas arraigadas de discriminación étnica y por el debilitamiento de la familia, como unidad básica de socialización, con alarmantes estadísticas de violencia intra familiar. En el caso de las familias pobres, estos comportamientos contribuyen a reproducir el círculo de pobreza, limitando logros educativos y condicionando adversamente la posterior inserción laboral.

La violencia urbana crece y ello acentúa un clima de inseguridad pública y desconfianza en las instituciones que también representa un obstáculo al dinamismo en la actividad económica. El acentuado proceso de concentración urbana y la consolidación de núcleos urbanos de pobreza,

en un contexto de aspiraciones sociales insatisfechas, provee de un escenario propicio al desarrollo de prácticas renovadas de delincuencia organizada y violencia urbana.

El complejo narcotráfico-corrupción-violencia, tiende a operar como un conjunto desestabilizador de las instituciones; se destruyen normas básicas de convivencia, se erosiona la gobernabilidad y se desprestigian las instituciones.

El acceso segmentado a la justicia afecta la integración social, con una pérdida de confianza ciudadana en los órganos de justicia, protección y seguridad. Las limitaciones en el acceso a la justicia de las personas de menores recursos y la lentitud de los procesos judiciales, tienden a generar la impresión de que el acceso a la justicia está condicionado por la posición social, desestimándose así el recurso judicial y estimulando prácticas de autodefensa en zonas empobrecidas.

Alcanzar niveles superiores de integración social se liga fuertemente, entonces, a la recomposición de canales de movilidad social adecuados a las transformaciones en curso; a la puesta en práctica de un enfoque de desarrollo que, combinando crecimiento con equidad, genere mayor igualdad de oportunidades; en un ámbito público que reconozca y valore la diversidad y aliente el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil.

Existen otras líneas de modernización del sector público que deben ser atendidas, tales como, estimular el control de la burocracia, medir el desempeño con base en resultados y no con base en insumos o nivel de gasto; separar las instancias de diseño, gestión y evaluación; descentralizar la autoridad, estimulando la gestión participativa, apoyada en la capacidad de gestión de las organizaciones sociales, regionales y municipales y estimulando la concertación social. La reorientación y modernización de la gestión pública incluye ámbitos tributarios, presupuestarios y de gestión de empresas públicas.

Las reformas económicas.

México ha venido realizando transformaciones necesarias para adecuarse a la nueva realidad internacional de globalización y exigencia competitiva, no obstante tales reformas económicas, no respetaron las secuencias óptimas entre estabilización y liberalización ni entre las distintas fases de ésta última. Tampoco fueron acompañadas de las políticas que pudiesen minimizar el costo social y facilitar una respuesta productiva y ocupacional más rápida en las actividades que se buscaba favorecer. La apertura comercial ha coincidido con procesos avanzados de apertura financiera, que han estimulado un apoyo excesivo en el ahorro externo. Las privatizaciones, favorables en su efecto sobre el desempeño de la inversión, al no ir acompañadas de suficientes esquemas de regulación y promoción de la competencia, han favorecido la concentración económica, sin que las ganancias de productividad se traspasen proporcionalmente a los consumidores.

El costo de las reformas emprendidas ha sido elevado, las regiones no son homogéneas dentro del país. Con todo, el balance global, aunque no exento de necesidades de ajustes, no es tan negativo y puede ser mejorado si se corrigen los débiles esfuerzos públicos de apoyo a la competitividad sistémica, básicamente infraestructura, difusión tecnológica y políticas sociales, centradas en inversión en recursos humanos con miras a una plena inserción a la economía mundial.

La cuestión de redefinir la política de desarrollo regional en términos de las estrategias de las empresas innovadoras y de las ciudades y regiones, nos lleva a reconsiderar las políticas de incentivos de los gobiernos nacionales y regionales. Habría que revisarlas e incorporar una regulación precisa que garantizará la integración de las inversiones externas en los procesos de desarrollo endógeno. Un

elemento central pudiera ser la creación de un Fondo para el Desarrollo Local, de carácter nacional, al que podrían acceder las empresas que contribuyeran con sus innovaciones al desarrollo local.²⁴⁵

La referencia obligada por la negociación de incentivos a las empresas sería la formulación de planes de desarrollo en las ciudades y regiones, que definan los objetivos y las acciones prioritarias, entre las que figuren los proyectos de inversión de las empresas externas y de la administración pública.

Los incentivos se negociarían caso por caso, y se regularían mediante un acuerdo de planificación entre la gran empresa, la administración central y/o regional y el gobierno local, se expresarían los compromisos públicos y privados para alcanzar los objetivos del plan de desarrollo local y se indicaría la cuantía y la forma de los incentivos, así como los compromisos del gobierno local y de la gran empresa. También se fijarían los mecanismos de control y seguimiento de los compromisos adquiridos. En suma todo lo anterior sobre una base regulatoria clara y precisa.

El éxito o fracaso en la adaptación al proceso de globalización no depende tanto del nivel de desarrollo de las ciudades y regiones como del potencial de desarrollo que tiene cada territorio y de la capacidad de adaptación y de respuesta de las economías locales y regionales.

La transformación productiva requiere una elevación sustancial de la tasa de inversión, y por lo tanto también de sus fuentes de financiamiento. Surgen aquí dos temas centrales: uno, estabilizar tales flujos externos, de modo que los inversionistas puedan planificar sus proyectos de inversión sobre bases de flujos externos predecibles y, dos, asegurar que efectivamente el ahorro externo actúe como complemento del ahorro nacional, canalizándose hacia actividades de inversión productiva; imprimiendo esfuerzos sistemáticos para lograr que el nivel de fondos recibidos, pueda ser absorbido eficientemente por la economía.

El aprendizaje en las estrategias de desarrollo.

La estabilidad importa para el desarrollo, por lo que la gestión macroeconómica rigurosa ha pasado a constituir un elemento clave de la gobernabilidad y la inserción internacional. Un marco macroeconómico estable, si bien no garantiza el crecimiento, sí es condición imprescindible. El equilibrio macroeconómico no se reduce a la tasa de inflación y al equilibrio fiscal.

La preservación de estos desequilibrios no representa un objetivo en sí mismo sino un instrumento insustituible para estimular la inversión y el crecimiento, y con ello la generación de empleo y el aumento sostenido en los salarios reales; a mayor incremento en la inversión y la productividad, mayores podrán ser los aumentos en el salario real, sin generar presiones inflacionarias.

Es necesario avanzar en el establecimiento de límites precisos a la expansión del gasto corriente; incorporando mecanismos de evaluación pública de los programas de gobierno y fortaleciendo la coordinación de las instituciones que participan en la recaudación de impuestos, tales como aduanas, impuestos internos y tesorerías.

La modernización presupuestaria pasa a ser un componente destacado de la modernización del Estado, estableciendo normas, reglas y procedimientos que reduzcan la opacidad e incrementen la transparencia de las decisiones de gasto público, incorporándole a tales decisiones una lógica macroeconómica. También es necesario un uso más activo de la política tributaria para favorecer la estabilidad macroeconómica, la que hasta ahora tiende a apoyarse excesivamente en el ajuste del gasto.

²⁴⁵ BASAVE, Jorge y otros, *Globalización y Alternativas Incluyentes para el siglo XXI*. Op. cit. p. 154.

Es cierto que el ajuste fiscal ha contribuido de manera decisiva a la reducción de la inflación, sin embargo se ha realizado en buena medida a costa de castigar la inversión pública en las áreas sociales, en la infraestructura y en afectar la eficacia global del desempeño del sector público, que se ha traducido en un desmejoramiento salarial de los servicios públicos, induciendo a veces el éxodo de personal calificado hacia actividades privadas.

Es necesario mejorar la calidad de la acción pública, actuando sobre la eficiencia en el gasto, en la administración de los ingresos y en la gestión de la empresa pública, lo que incluye simplificación de trámites y de regulaciones excesivas. El esfuerzo de reforma y modernización del Estado, busca hacerlo más ágil y eficiente en lo económico y más democrático y descentralizado en lo político.

Las políticas públicas son decisivas. Las naciones pueden modelar su propio destino y ello, está asociado a la elección de buenas políticas. Discernir entre buenas y malas políticas económicas es probablemente uno de los avances consensuales que deberá ir más allá de las opciones ideológicas.

La adecuada combinación entre Estado y mercado sigue siendo un factor decisivo del desarrollo y las experiencias exitosas muestran una combinación pragmática entre ambos, explotando complementariedades y las ventajas específicas de cada cual. El desarrollo del mercado requiere la acción del Estado para promover mercados, para favorecer la competencia, para simular mercados donde no operan, para completar mercados de desarrollo insuficiente y regular los caracterizados por monopolios naturales u otras imperfecciones relevantes de organización industrial. La regulación adecuada de los mercados traerá una reducción de las rentas económicas (ganancias especulativas; monopólicas; derivadas de asimetrías en el poder negociador o en el acceso a la información) y limitando el grado de concentración económica. La promoción de la competencia se expresa en una pragmática combinación entre regulación y desregulación, de acuerdo con las características de los mercados.

No se trata de discutir intervención *vs. laissez faire* sino encarar la propia división de responsabilidades entre ambos y la eficiencia en las respectivas funciones, considerando que una de las claves de intervención exitosa ha sido someter a mercados y gobiernos a la disciplina de la competencia internacional.

El principal aporte de las políticas públicas, junto con la promoción de un marco jurídico estable y de estímulo a la inversión, radica en favorecer la inversión en capital humano e infraestructura. Las fallas del mercado –externalidades, monopolios naturales y problemas de información- justifican la intervención pero ésta debe orientarse por criterios amigables con el mercado y considerando de cerca las fallas de gobierno.

La apertura de la economía al comercio exterior, el desprendimiento del sector público de sus empresas productivas y de servicios plantea temas nuevos en la legislación económica, que exigen un alto grado de especialización técnica; tal es el caso, por ejemplo, en los temas de regulación de monopolios naturales privatizados, en las negociaciones internacionales sobre acuerdos comerciales y esquemas de integración, en las normativas ambientales y en otros tópicos de supervisión del sistema financiero.

La orientación del crecimiento hacia el exterior es el mejor escenario para obtener incrementos en la eficiencia o productividad total de los factores. Tasas bajas de protección y eliminación del sesgo antiexportador permiten explotar economías de escala, externalidades tecnológicas, acceso a insumos de mejor calidad, mayores niveles de inversión extranjera, todos factores que estimulan el crecimiento y

la productividad. En un Estado eficiente, con mercados competitivos, adecuados derechos de propiedad y estabilidad en las reglas que los rigen, son el marco institucional básico para potenciar la competitividad.

La tarea es mejorar la calidad del Estado y de los mercados, buscando su complementariedad estratégica, de acuerdo con las ventajas relativas de cada cual. Para aprovechar las ventajas del mercado, es necesario sanar sus fallas de concentración, discriminación y asimetrías de asignación, fortaleciendo la capacidad reguladora del Estado, protegiendo los derechos del consumidor y de pequeños accionistas.

De este modo la acción del Estado está visualizada como la de un agente catalizador de desarrollo, coordinador de acciones públicas y privadas, operando con criterios no distorsionantes y compatibles con el mercado, velando tanto por la eficiencia de su propia gestión como por el estímulo a la competencia en los mercados. Competitividad vía progreso técnico, hacia la evolución de niveles razonables de equidad.

El logro de la competitividad y una inserción más dinámica en los mercados internacionales se ha convertido en condición indispensable para lograr el crecimiento sostenido. El desafío radica en la construcción de capacidades endógenas que permitan administrar dicha inserción internacional en armonía con los objetivos de crecimiento y equidad.

El desarrollo exportador no se realiza a expensas del mercado interno sino más bien articulando ambos en una visión de avance simultáneo en competitividad, difusión tecnológica e incrementos de productividad. Los acuerdos comerciales y la profundización de los esquemas de intervención son convenientes, en tanto amplían los mercados a las exportaciones y mejoran las perspectivas de inversión y del empleo.

Nuevas habilidades le son exigidas al sector público, en particular, en el ámbito de la capacidad administrativa, de regulación y reforzamiento de la normatividad, así como la estabilidad de los sistemas fiscales. A mayor capacidad institucional será posible plantearse tareas más sofisticadas en materia de regulación y política industrial.

Hoy se acepta que servicios de utilidad pública con características de monopolio natural, como el sector financiero se desempeña con mayor eficiencia cuando están sujetos a un esquema moderno de regulación.²⁴⁶

La desregulación de los mercados es un instrumento útil e imprescindible para mejorar la asignación de los recursos y aprovechar el despliegue de la iniciativa individual. Sin embargo, se aprovecha mejor ese potencial si se atienden las características de los mercados. Mercados competitivos mejoran su funcionamiento, liberándolos de regulaciones; mercados asociados a monopolios naturales, pueden empeorar; en tanto desregular plenamente ámbitos con demasiadas externalidades, como el financiero afecta la eficiencia asignativa y puede conducir a graves efectos sobre la calidad de vida.

Algunas de las lecciones de las privatizaciones son las de distinguir entre sectores y tamaños de empresas; contar previamente con un adecuado marco regulador y realizar las ventas con máxima transparencia, evitando la concentración excesiva y los comportamientos monopólicos, lo que sugiere segmentar los monopolios públicos, antes de proceder a su privatización. Las privatizaciones han

²⁴⁶ Por esto, debiera entenderse un esquema institucional de regulación orientado a promover la competencia, a abordar con transparencia las externalidades y a reducir los costos de transacción, Banco Mundial, 1993.

favorecido el cierre de la brecha fiscal, sin embargo, no puede reemplazar a la tributación como fuente de financiamiento del sector público. Ciertamente es, que razones macroeconómicas –de ajuste fiscal- han acelerado la urgencia de las privatizaciones, descuidando el impacto efectivo sobre la competencia, olvidando que la principal ventaja de las privatizaciones es su aporte a la competencia. En este sentido las empresas privatizadas debieran ser lo más competitivas posibles antes de traspasarse a privados.

El fomento efectivo de la competencia, implica su inspección a través de dotar al sector público de sólidas instancias de regulación, tecnificadas y autónomas, con adecuadas remuneraciones y personal calificado, en condiciones de resistir las presiones de los conglomerados económicos y del sistema político.

Fortalecer la inserción internacional, alude a orientar la estructura productiva en la dirección de las tendencias dinámicas del comercio mundial. Lo que nos lleva a fortalecer la intensidad de conocimientos y de valor tecnológico incorporado en cada producto, privilegiando la promoción de encadenamientos productivos y de servicios en torno a las exportaciones. La política de difusión tecnológica debe orientarse a completar y adecuar la infraestructura tecnológica, mediante incentivos gubernamentales para emprender actividades innovadoras y dando apoyo a la creación de nuevas empresas de alto nivel tecnológico. Desarrollando una red de nexos entre el sistema de investigación y el resto de la infraestructura tecnológica. Aunado a ese papel articulador que busca armonizar oferta y demanda de capacitación y conocimiento, cabe también regular contenido, calidad y pertinencia de tales actividades y mejorar los incentivos para fomentar la capacitación en empresarios y trabajadores. Estas tareas se realizarán con menor costo y mejores resultados, si se actúa en instancias tripartitas, con organizaciones empresariales y de trabajadores

Dentro de las medidas posibles que pudieran tomarse están las siguientes: obligar a las empresas para que capaciten a su personal, otorgándoles incentivos para compensarles la eventual externalidad negativa que limita la inversión privada en este rubro; racionalizar la oferta de capacitación, impulsando la oferta privada y concentrando el esfuerzo público en lograr que la capacitación y los oferentes de ella se vinculen más estrechamente con el sistema productivo y sus necesidades futuras; asegurar tanto la calidad como la relevancia de los cursos ofrecidos, estableciendo mecanismos de certificación de la formación impartida. En el proceso de globalización, la reconversión productiva y ocupacional es parte integrante de la estrategia de inserción internacional y de desarrollo productivo.

Las formas de protección laboral deberán transitar de la regulación que protege el puesto hacia la protección de los ingresos. El derecho al empleo será cada vez más sinónimo del derecho a la capacitación, en tanto que ésta podrá dotar a los trabajadores de las habilidades demandadas por los nuevos empleos. El gradual cambio en la demanda de calificaciones exige versatilidad y especialización flexible, lo que plantea desafíos a las políticas de educación y capacitación.

Detentamos tristemente un record de distribución del ingreso desigual y muy concentrada en comparación con el resto del mundo, así como la ausencia de experiencias nacionales con periodos prolongados de crecimiento con avances distributivos. En este sentido la razón de ser del progresismo es la equidad y su actual desafío es encontrar políticas e instrumentos redistributivos eficaces, que no conspiran contra el crecimiento ni contra la estabilidad macroeconómica.

De igual importancia es evitar el atraso del tipo de cambio, pues resulta letal para las actividades productivas exportadoras o sustitutivas de importaciones; estimula además el endeudamiento externo y

puede conducir a debilitamientos severos en el sistema financiero.

Los controles de precios son ineficaces para controlar la inflación, dichos acuerdos o pactos de precios e ingresos tienen sentido sólo si van acompañados de políticas fiscales y monetarias responsables. En ausencia de éstas políticas responsables y sin atacar las raíces de la inflación, se intenta defender el consumo popular con subsidios a la “canasta popular”, el resultado inevitable será acentuar el mercado negro y transferir importantes subsidios a comerciantes y especuladores.

La experiencia de México en 1994-1995 muestra la importancia de mantener una visión de conjunto sobre los equilibrios macroeconómicos, privilegiando avances graduales y equilibrados, y por lo mismo sustentables.

La integración: como instrumento de desarrollo.

De lo anteriormente expuesto resulta con claridad que México, para alcanzar su desarrollo, requiere romper el estrangulamiento de su sector externo, debe aumentar rápidamente su producción industrial, diversificar sus exportaciones, incrementar su comercio, aumentar su capacidad de pago y, en definitiva incorporar los progresos técnicos y los altos índices de productividad de la industria moderna. El desarrollo industrial produce una reacción en cadena, un efecto multiplicador, que se traduce en una nueva dinámica económica. Es difícil imaginar como un país latinoamericano, por sí solo, pueda enfrentarse a los poderosos países industriales, que cuentan con todos los recursos y adelantos tecnológicos, y producir una competencia real. La comprensión de esta elemental realidad es la que hace ver a la integración como un instrumento de desarrollo latinoamericano. Una integración económica con un contenido más equitativo, como el implementado en Europa.²⁴⁷

Las ventajas que razonablemente pueden esperarse de un proceso de integración económica de nuestra región, en las que generalmente coinciden los autores, son, como acontece en la unión aduanera y por extensión a las formas superiores de integración, la producción de dos efectos fundamentales en el comercio: de una parte, una distorsión del comercio (trade diverting effects), cuando un nuevo intercambio entre Estados miembros del proceso de integración sustituye a un intercambio anterior de ese Estado miembro con terceros países; de otra parte se genera un efecto de creación de comercio (trade creating effects) que permite la aparición de un intercambio completamente nuevo entre los Estado miembros, como consecuencia de la eliminación de las trabas al comercio recíproco y del establecimiento de un régimen de competencia zonal. Vid capítulo II.

México podría incrementar su comercio intraregional con nuevas corrientes de productos manufacturados y con la intensificación de las corrientes de productos tradicionales y podría, además utilizar la sustitución de importaciones de acuerdo a políticas de eficiencia y racionalidad. Este proceso permitirá aumentar y diversificar el comercio de cada uno de los países miembros. Si bien las importaciones externas al área varían su composición, por regla general aumentan en volumen como consecuencia del mayor ingreso.

La integración produce una notable ampliación de los mercados, que junto con la combinación de esfuerzos y recursos, permite pasar de la economía dependiente a la economía industrial. La ampliación del mercado permite aprovechar los beneficios de la economía de escala y de la

²⁴⁷ La Unión Europea ha instituido fondos compensatorios estructurales y de cohesión social, cuyo principio básico consiste en que los estados aportan recursos a esos fondos en proporción a su riqueza (PIB per cápita) mientras que las regiones y países reciben apoyos en proporción a su atraso o pobreza relativa. El objetivo es la convergencia de los niveles de desarrollo económico y de bienestar social. En el TLCAN no hay un solo dólar de fondos compensatorios.

especialización industrial. Las economías de escala se caracterizan por una producción masiva, son el resultado de una mayor eficiencia y de menores costos unitarios. La especialización industrial, permite a los países concentrarse en aquellas actividades de producción para los cuales están mejor dotados, como consecuencia de los recursos naturales existentes o capacidad tecnológica, el resultado, es una mayor eficiencia y abaratamiento de costos; a lo que también se le conoce como ventajas comparativas y ventajas competitivas.

Los beneficios de eficiencia y competitividad también se amplían con una adecuada localización industrial en función de las fuentes de materias primas, combustibles, energía y otros factores de alta incidencia en los costos, como el transporte.

El Banco Interamericano de Desarrollo,²⁴⁸ sintetiza las ventajas de un proceso de integración en América Latina:

a) Empleo óptimo de los factores de producción, de recursos humanos, de capital y de tecnología disponible al permitir una mejor asignación de dichos recursos por unidad de producción y una mejor localización de éstas, con pleno aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada localización;

b) Ampliación de los mercados consumidores;

c) Efectos sociales favorables al ganar el apoyo de los grupos hasta ahora contrarios al progreso y a los cambios de estructura. Estos grupos están constituidos principalmente por los intereses que giran en torno a las actividades de comercio foráneo tradicional, los que encontrarán un aliciente en las nuevas posibilidades comerciales y financieras dentro de la región; por lo que se refiere a la clase media cuyo poco dinamismo se reavivará con la proliferación de nuevas ocupaciones de *status* más elevado y de carácter más funcional; y por la parte del proletariado, actualmente marginado en tareas de poca remuneración, cuya resistencia al cambio tecnológico por temor al desempleo, se atenuará a medida que vayan apareciendo crecientes oportunidades de empleo como resultado de la integración regional.

El inmenso esfuerzo requiere también de un inmenso financiamiento. La fuente más poderosa de financiamiento con que se cuenta es el producto de las exportaciones hacia los países industrializados, por lo menos hasta que se logre a través de la integración, la expansión del comercio intraregional y la diversificación de las exportaciones. Este financiamiento actualmente es insuficiente, especialmente si se recuerda el permanente deterioro de los términos de intercambio.

Así las cosas, el principal objetivo de una política en el campo de las inversiones es fijar las prioridades para la asignación de recursos y concentrarlos en las actividades estratégicas, evitando así que las inversiones puedan realizarse en campos no prioritarios.

Según los referidos estudios del BID, las actividades estratégicas son las siguientes: industrias dinámicas de base, como siderúrgica, petroquímica, química de base, material ferroviario, automotriz y otras; producción agrícola y oferta de alimentos; infraestructura, particularmente energía eléctrica, carreteras y ferrocarriles, puertos y aeropuertos, navegación marítima, navegación aérea y

²⁴⁸ COLEGIO NACIONAL DE ECONOMISTAS, México: Perspectivas de una economía abierta. Op. cit. p. 24 y 25.

telecomunicaciones. La política regional de inversiones es un paso intermedio entre la planificación nacional y la planificación regional global.

La sustentabilidad ambiental importa en el desarrollo.

Sin políticas públicas preventivas o correctivas del daño ambiental, el deterioro del medio ambiente es inevitable. De allí se desprende una responsabilidad pública indelegable para promover políticas públicas que aprovechen los vínculos positivos entre desarrollo y medio ambiente, y que también atiendan los problemas específicos que requieren reglamentación e incentivos para incorporar el valor ambiental en las decisiones económicas.

Los precios de bienes y servicios deben reflejar su efectivo costo social, su valor de cambio²⁴⁹, incluyendo las desexternalidades de contaminación o daño ambiental. La sustentabilidad es más compatible con la competitividad cuando se incorpora la dimensión tecnológica en el medio ambiente, tanto para la preservación como para el aprovechamiento de oportunidades de negocio y exportación de tecnologías ambientales.

Equidad e igualdad de oportunidades.

El crecimiento con equidad es un proceso político consciente y deliberado para hacer coincidir el crecimiento económico con bajo desempleo, aumentos sostenidos en el salario real, reducción de la pobreza, avances en la distribución del ingreso, en la movilidad social y en la integración nacional, reduciendo las disparidades territoriales y sociales del crecimiento.

Se requiere una decidida voluntad política, reflejada en la acción del Estado y en políticas públicas orientadas a transformar el crecimiento en desarrollo económico, con avances en calidad de vida y preservación ambiental.

La difusión social de los beneficios del crecimiento mejora cuando se le acompaña con políticas agresivas de educación, capacitación y estímulo a la productividad e incorporación tecnológica.

Conviene diferenciar entre políticas compensatorias y otras de acceso. Las primeras se orientan a enfrentar la situación crítica de grupos más vulnerables e impedidos total o parcialmente de mejorar su situación personal con empleo productivo. Las segundas son las políticas más vinculadas a la modernización productiva. El eje para derrotar la pobreza es la actividad productiva, la calidad del empleo y la modernización de las relaciones laborales.

Debe facilitarse la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo; avanzar seriamente en superar las discriminaciones salariales, de acceso a puestos de dirección, de representación sindical y de acoso sexual en el trabajo que afectan a las mujeres trabajadoras. Significa rediseñar instrumentos de protección al trabajo femenino, evitando su transformación en desincentivo a la contratación de mujeres.

“Como lo ha observado el Doctor Carlos Jarque, en los mercados laborales de los países desarrollados, un porcentaje considerable de la población trabaja jornadas completas y una gran parte del resto se encuentra totalmente desocupadas, laborando cero horas. En contraste, en los países en

²⁴⁹ MARX, Carlos, *El Capital, Crítica de la Economía Política*, Capítulo I La Mercancía. Ed. Fondo de Cultura Económica, 5ª reimpresión, México, 1972.

desarrollo, esta situación de “todo o nada” no se presenta, y tiene población que labora jornadas, tanto completas como de tiempo parcial, además se da el fenómeno del subempleo”.²⁵⁰

Por la importancia de éste sector, es necesario considerarlo en la actual estrategia de desarrollo, es urgente crear las condiciones para generar un número creciente de empleos productivos, remontar el rezago salarial y brindar educación y capacitación a la mayor parte de los mexicanos en edad de trabajar.

Los países compiten por atraer al capital y generar oportunidades de empleo en un enorme entorno global en el que la demanda de trabajo en cada economía nacional es mucho más elástica que antes pues, ahora, es más sustituible, el endurecimiento de las condiciones demandadas por los trabajadores de un país podrían inducir al capital a instalarse en otros con mano de obra menos exigente.

La segmentación de los mercados laborales mantiene diferencias relativas muy grandes en los costos unitarios de la mano de obra entre países, pero la incorporación al mercado global de naciones antes cerradas influye en los niveles de remuneración y empleo en todo el planeta. Ello se desprende de la evolución del índice de tipo de cambio real basado en el costo unitario de la mano de obra a nivel mundial.

La experiencia de los últimos años en nuestro país, muestra cómo el auge del comercio exterior puede carecer de arrastre de la economía y agudizar desequilibrios, distributivos y regionales, ya graves de por sí. La creciente integración nacional de la producción, en especial el encadenamiento de empresas mexicanas como proveedoras de los grandes exportadores, será esencial para que el crecimiento adquiera ritmos y calidad congruentes con la elevación de los niveles de vida.

Existe consenso sobre la urgente necesidad de contar con una educación de mejor calidad y más pertinente con los desafíos actuales. Conseguir nuevas opciones de financiamiento educacional es imprescindible dada la magnitud del desafío, el que sobrepasa la capacidad financiera del sector público y debe ser complementado con financiamiento privado.

CONCLUSIONES.

Después de haber realizado el análisis histórico, conceptual y jurídico de la problemática que enfrenta nuestro país ante el fenómeno de la globalización, así como la interacción y sus relaciones con el resto del mundo; y tomando en cuenta que se trata de un fenómeno multidireccional y que encierra varios campos de conocimiento, pero que fundamentalmente esta siendo determinado por la economía, se tienen las condiciones necesarias para enunciar los mecanismos mediante los cuales se impulsa el desarrollo económico sostenido, sustentable y con equidad, visto desde una perspectiva jurídica; pues es menester establecer la columna regulatoria que haga posible que toda propuesta sea materializada, precisamente a través del imperio del Derecho.

PRIMERA.-El desafío de la inserción internacional, exige perseverar sobre la estabilidad macroeconómica. Ello significa pasos adicionales en la diversificación comercial y en la apertura financiera, con los necesarios resguardos gradualistas; diversificación de cartera, cobertura de riesgos y fondos de estabilización que permitan reducir la transmisión de inestabilidades externas a la economía

²⁵⁰ COLEGIO NACIONAL DE ECONOMISTAS, México: Perspectivas de una economía abierta. Op. cit. p. 212.

desarrollo, esta situación de “todo o nada” no se presenta, y tiene población que labora jornadas, tanto completas como de tiempo parcial, además se da el fenómeno del subempleo”.²⁵⁰

Por la importancia de éste sector, es necesario considerarlo en la actual estrategia de desarrollo, es urgente crear las condiciones para generar un número creciente de empleos productivos, remontar el rezago salarial y brindar educación y capacitación a la mayor parte de los mexicanos en edad de trabajar.

Los países compiten por atraer al capital y generar oportunidades de empleo en un enorme entorno global en el que la demanda de trabajo en cada economía nacional es mucho más elástica que antes pues, ahora, es más sustituible, el endurecimiento de las condiciones demandadas por los trabajadores de un país podrían inducir al capital a instalarse en otros con mano de obra menos exigente.

La segmentación de los mercados laborales mantiene diferencias relativas muy grandes en los costos unitarios de la mano de obra entre países, pero la incorporación al mercado global de naciones antes cerradas influye en los niveles de remuneración y empleo en todo el planeta. Ello se desprende de la evolución del índice de tipo de cambio real basado en el costo unitario de la mano de obra a nivel mundial.

La experiencia de los últimos años en nuestro país, muestra cómo el auge del comercio exterior puede carecer de arrastre de la economía y agudizar desequilibrios, distributivos y regionales, ya graves de por sí. La creciente integración nacional de la producción, en especial el encadenamiento de empresas mexicanas como proveedoras de los grandes exportadores, será esencial para que el crecimiento adquiera ritmos y calidad congruentes con la elevación de los niveles de vida.

Existe consenso sobre la urgente necesidad de contar con una educación de mejor calidad y más pertinente con los desafíos actuales. Conseguir nuevas opciones de financiamiento educacional es imprescindible dada la magnitud del desafío, el que sobrepasa la capacidad financiera del sector público y debe ser complementado con financiamiento privado.

CONCLUSIONES.

Después de haber realizado el análisis histórico, conceptual y jurídico de la problemática que enfrenta nuestro país ante el fenómeno de la globalización, así como la interacción y sus relaciones con el resto del mundo; y tomando en cuenta que se trata de un fenómeno multidireccional y que encierra varios campos de conocimiento, pero que fundamentalmente esta siendo determinado por la economía, se tienen las condiciones necesarias para enunciar los mecanismos mediante los cuales se impulsa el desarrollo económico sostenido, sustentable y con equidad, visto desde una perspectiva jurídica; pues es menester establecer la columna regulatoria que haga posible que toda propuesta sea materializada, precisamente a través del imperio del Derecho.

PRIMERA.-El desafío de la inserción internacional, exige perseverar sobre la estabilidad macroeconómica. Ello significa pasos adicionales en la diversificación comercial y en la apertura financiera, con los necesarios resguardos gradualistas; diversificación de cartera, cobertura de riesgos y fondos de estabilización que permitan reducir la transmisión de inestabilidades externas a la economía

²⁵⁰ COLEGIO NACIONAL DE ECONOMISTAS, México: Perspectivas de una economía abierta. Op. cit. p. 212.

doméstica. Promoción del crecimiento en un marco estable de economía de mercado abierta al comercio internacional. Vigilar los desequilibrios macroeconómicos; pues si se dan de manera pronunciada en éste ámbito siempre terminan en costos severos para los grupos más desfavorecidos, estimulando procesos de concentración del ingreso y de la riqueza.

SEGUNDA.-Asumir una política cambiaria activa cuyo objetivo prioritario sea contribuir al equilibrio de las cuentas externas y que evite en el futuro una nueva sobrevaluación del peso. Definiendo como tipo de cambio de equilibrio la paridad peso/dólar estadounidense que se observa cuando la balanza comercial sin maquiladoras se encuentra en equilibrio.

Lo anterior se logra prestando especial atención en

- Mantener en nivel de déficit en cuenta corriente “sustentable” como porcentaje del PIB, es decir, hacer descender los requerimientos de ahorro externo. Marcar un límite de déficit externo no superior a un dígito, el déficit no es causa de preocupación cuando es moderado (de 1 a 2% del PIB); sustentable (capitales a largo plazo, antes que capital especulativo); complementa y no sustituye el ahorro nacional (se refleja más en incrementos de inversión que de consumo) y está bien invertido (inversión en transables que garantiza capacidad de repago).
- Adecuar la dinámica del gasto interno a esa cuota del déficit en cuenta corriente y al crecimiento del producto, mediante la política monetaria y fiscal;
- La palanca primordial para elevar el ahorro interno consiste, al revés de la estrategia neoliberal, no en incentivar el ahorro financiero y la especulación financiera, sino en incentivar la inversión física- directa, subordinando la esfera financiera a los intereses superiores de la economía real.
- Gestionar la integración financiera a los mercados internacionales como un proceso gradual orientado en cuanto a los flujos externos hacia la inversión extranjera directa y otros flujos de mediano y largo plazo, recurriendo a desincentivar a los capitales de corto plazo. Limitar las filtraciones excesivas hacia operaciones bursátiles y frenar aumentos persistentes de las importaciones por encima del incremento de las exportaciones.

TERCERA.-Sanear las bases del financiamiento de nuestro desarrollo, mediante una estrategia coherente que encierra un reto triple, consiste en:

- Elevar de manera sostenida el ahorro interno;
- Reducir la dependencia financiera externa;
- Prevenir y enfrentar eficientemente los eventuales choques externos;

CUARTA.-El mantenimiento de los equilibrios económicos – inflación, ahorro fiscal, fomento del ahorro e inversión, estímulo a la productividad y defensa del tipo de cambio real – constituye un requisito básico de la competitividad.

QUINTA.-Utilizar una política comercial pragmática, que utilice al máximo los márgenes de maniobra para regular nuestro comercio exterior, aplicando aranceles, normas técnicas, salvaguardas y disposiciones contra prácticas desleales de comercio, a los cuales se tiene derecho en el TLCAN y como parte integrante de la OMC; además podrían aplicarse restricciones cuantitativas utilizadas por los países desarrollados. No se trata de regresar al proteccionismo irrestricto, sino de racionalizar la apertura comercial, subordinándola a una política industrial

SEXTA.-Reposicionar el tema de la distribución del ingreso en el debate nacional. Redistribución que no amenace el crecimiento ni la estabilidad. Con especial atención en el financiamiento no inflacionario, que no dañe la dinámica de crecimiento ni afecte las expectativas de los inversionistas. Dicho financiamiento no inflacionario, debe lograrse mediante el aumento de los ingresos tributarios del gobierno federal. Para lograrlo es necesario una reforma fiscal que comprenda entre otras medidas:

- Simplificación y racionalización de la legislación tributaria eliminando o corrigiendo gran parte de las exenciones tributarias y de regímenes especiales que generan distorsiones y múltiples canales de evasión tributaria.²⁵¹
- Ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación.²⁵²
- Combatir resueltamente la evasión fiscal, sobre todo de las grandes empresas, que lo hacen a través de planes de ingeniería fiscal.
- Incrementar los impuestos sobre el consumo de bienes suntuarios.

SÉPTIMA.-La equidad es más que reducir e incluso eliminar la pobreza. Es fundamentalmente igualdad de oportunidades, movilidad social y fin a las discriminaciones; acompañada de verdaderas políticas de acceso. Colocar el empleo y el bienestar social en el centro de la estrategia económica. La elevación del bienestar social y la erradicación de la pobreza deben ser concebidas, no como algo extrínseco a la economía (como simples mecanismos de compensación social), sino como algo intrínseco a la economía, como parte integral de una nueva estrategia económica incluyente, garantizada por el derecho.

OCTAVA.-La generación de empleo y una mejor distribución del ingreso, son condiciones para que el mejoramiento en el nivel de vida de la población tenga un carácter permanente. Se requieren políticas específicas de empleo e inversión en capital humano, considerando las especificidades y necesidades de las diversas regiones del país y siempre, traduciendo la prioridad ecológica en orientaciones y limitaciones para las diversas actividades productivas.

²⁵¹ V. gr. Régimen de consolidación fiscal para grupos de empresas; régimen simplificado que se aplica a empresas de transporte terrestre y agropecuarias, sin distinguir grandes compañías de transporte de pequeños transportistas; o grandes agrobussines de pequeñas granjas campesinas, etc.

²⁵² Ganancias bursátiles de personas físicas, ganancias de capital de personas físicas, dividendos distribuidos entre los accionistas de las empresas.

NOVENA.-La inversión en recursos humanos –educación, capacitación y difusión del conocimiento-, como bisagra articuladora entre crecimiento, equidad y competitividad. El cambio técnico, la productividad y la innovación, visualizados como pilares de la competitividad. Pues no se puede perder de vista que las economías modernas compiten sobre la base de su capacidad tecnológica, calidad de sus recursos humanos e instituciones, su cohesión social y estabilidad política.

DÉCIMA.-La búsqueda del crecimiento sostenido con equidad y la sustentabilidad ambiental en el marco del desarrollo; obliga necesariamente a la descentralización como un componente fundamental en dicho crecimiento, en tanto que ayuda a integrar los recursos naturales, físicos y humanos al proceso de desarrollo. Buscar estrategias integrales para resolver simultáneamente los problemas de concentración demográfica y urbana, el centralismo económico y administrativo, y las diferencias entre regiones.

DÉCIMA PRIMERA.-Fortalecer el desarrollo regional es básico para lograr un desarrollo sustentable, así como desplegar una política industrial orientada a superar las profundas desigualdades en el desarrollo de los sectores y ramas de la producción, la creciente desarticulación interna de la planta productiva y las profundas asimetrías en el desarrollo regional, es la tríada que representa, el más serio obstáculo al desarrollo sostenido de la economía mexicana y una de las fuentes principales de la marginación económica y social de la mayoría de los mexicanos.

DÉCIMA SEGUNDA.-Evitar la destrucción, contaminación y daño a la naturaleza y a la diversidad biológica; México necesita asumir los costos sociales del impacto ecológico y canalizar para ello cuantiosos recursos en la protección ambiental. Regular y obligar a las empresas privadas a aportar parte de dicho costo social e impacto ambiental derivado de los proyectos industriales o turísticos.

DÉCIMA TERCERA.- Recuperar la productividad del sector agropecuario, del que vive más de la mitad de la población, haciendo un esfuerzo mayúsculo en capitalizar el campo. Para tal fin podrían desplegarse instrumentos específicos de fomento sectorial (v. gr. Sistema de precios de garantía o soporte para los productos agrícolas prioritarios, fomento a las redes de subcontratación; promoción interna y externa de productos; promoción a la producción basada en grandes extensiones de tierra, ya sea por la vía de la cooperativa o de la corporativización e integración de productores pequeños, con aplicación de alta tecnología, siempre sobre la base del aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas, etc.)

DÉCIMA CUARTA.-En cuanto a los esquemas de integración regional me inclino por las posturas que plantean un modelo más cercano a la experiencia europea, en donde se establecen mecanismos de regulación que instituyan fondos públicos desde regiones ricas hacia regiones pobres, normas comunes en materia ecológica, de protección al consumidor, de seguridad en empleo y salud. Si tales esfuerzos de integración con compensación social fueron necesarios en Europa, lo son más aún en nuestra región pues aquí las desigualdades son bastante superiores a las europeas, al momento en que allí se encaró la integración.

DÉCIMA QUINTA.- Es necesario emprender, una renegociación del TLCAN, con el fin de imprimir a la integración económica de América del Norte un contenido más equitativo, similar al estilo europeo de integración económica; encaminada en las siguientes dos direcciones:

- Que se reconozca la condición de México como país en desarrollo (condición que tiene como parte contratante de la OMC), concediendo a México mayores márgenes de maniobra en

políticas comerciales y de inversión.

- Introducir fondos compensatorios estructurales y de cohesión social, establecer y regular el flujo de mano de obra con garantías de bienestar social, y en general establecer la libre circulación de los recursos humanos.

DÉCIMA SEXTA.-Todo lo anterior dentro de un marco jurídico apropiado que organice y establezca el funcionamiento de la economía nacional, que tome en cuenta el proceso de integración económica, de manera tal que los factores y actores económicos interactúen en el marco de una economía abierta, que fortalezca la iniciativa privada y la competencia, pero que garantice la distribución de los recursos equitativamente, es decir, que la superestructura que conforma el Estado, encarnada por el Derecho y el aparato institucional, refleje y garantice las expectativas sociales de desarrollo sostenido, sustentable y equitativo; que permita la inserción exitosa de México a la economía global.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AMF.- Acuerdo Multifibras.

APEC.- Cooperación Económica de Asia y el Pacífico.

ASEAN.- Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

BIRF.- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (también conocido como Banco Mundial o BIRD).

CEE.- Comunidad Económica Europea.

CEI.- Comunidad de Estados Independientes.

CEPAL.- Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas.

CIES.- Consejo Interamericano Económico y Social.

CET.- Common External Tariff (tarifa externa común).

CNUMAD.- Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

CTN o CT.- Compañías Transnacionales.

D.O.- Diario Oficial de la Federación.

ECOSOL.- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

EFTA.- European Free Trade Agreement.

FMI.- Fondo Monetario Internacional.

GATT.- General Agreement of Tariffs and Trade.

IED.- Inversión Extranjera Directa.

MERCOSUR.- Mercado Común del Cono Sur.

OEA.- Organización de Estados Americanos.

OECD.- Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo.

OIC.- Organización Internacional de Comercio o por sus siglas en inglés ITO: Internacional Trade Organization.

OMC o WTO.- Organización Mundial del Comercio o World Trade Organization.

PNB.- Producto Nacional Bruto.

PBM.- Producto Bruto Mundial.
 PNUD.- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
 RIA'S.- The Regional Integration Arrangement (Convenio de Integración Regional).
 NAFTA o TLCAN.- North American Free Trade Agreement o Tratado de Libre Comercio con América del Norte.
 SECOFI.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
 SGP.- Sistema Generalizado de Preferencias.
 TIGI.-Tarifa General de Importación.
 TIGE.- Tarifa General de Exportación.
 UNCTAD.- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Empleo.

ÍNDICE DE GRÁFICAS Y CUADROS

GRÁFICAS			
1.	Participación de las importaciones en el producto nacional.....	7.	C
2.	Ingresos Nacionales 1800 – 1910 (pér capita).....		o
3.	Utilización de la capacitación instalada en la industria del cemento,1926-1932.....		m
4.	Fuentes del crecimiento industrial, 1929-1939 (porcentajes.....		p
5.	Tasa media anual de crecimiento de la productividad, 1940-1950.....		a
6.	Distribución sectorial de la inversión extranjera en México, 1911-1968		r
7.	Crecimiento medio anual de las manufacturas (%)......		a
8.	Comercio exterior de México.....		c
9.	Exportación por productos.....		i
10.	Principales sectores económicos de exportación, enero-diciembre 1985.....		ó
11.	Principales sectores económicos de exportación, enero-diciembre 1986.....		n
12.	Resultados del IDH para 1990.....		d
CUADROS			
1.	Comparación de los Costos del Mercantilismo Británico y del Español.....		e
2.	Utilización de la capacidad instalada en las industrias del cemento.....		l
3.	Rendimiento real para los inversionistas, 1926-1932.....		c
4.	México, desequilibrio regional, 1965 (Entidades federativas agrupadas por niveles de ingreso).....		o
5.	PIB y actividades productivas.....		m
6.	Fórmulas de integración económica.....		p

	nto de la economía, 1989-1994 y 1995-1998.....	122
	1998.....	124
8.	Evolución del ingreso público federal como porcentaje de PIB, 1980-1998.....	137
9.	Salarios nominales en la industria manufacturera de Estados Unidos, Francia, Chile, y México, 1986-1996 (dólares por hora).....	142
10.	Principales Socios Comerciales de México (porcentaje).....	
11.	Crecimiento anual promedio del producto interno bruto mundial (A) y el comercio internacional (B).....	
12.	Siete países de América Latina: producto per capita en comparación con el promedio de seis países industrializados.....	

5

7

16

20

22

24

31

50

50

50

51

78

8

16

17

25

30

66

115

120

BIBLIOGRAFÍA

ALBERTO, Rafael y Rafful Castellot. La Unión Europea. Una experiencia de la Integración Regional. Ed. Plaza y Valdez editores. México 1996.

ANDERSON, J. Peter. The Global Politics of the Power, Justice and Death. An introduction to international relatives. Ed. Routledge. London and New York 1996.

BAKER, Susan; Maria Kousis y otros. The Politics of Sustainable Development. Ed. Routledge. London and New York 1997.

BANCOMEXT Banco Nacional de Comercio Exterior. México transición económica y comercio exterior. Selección de obras de comercio latinoamericano. Fondo de Cultura Económica. 2ª ed. México 1999.

BASALDÚA, Xavier Ricardo. Introducción al Derecho Aduanero. Ed. Abeledo-Perrot. Argentina 1988.

BASAVE, Jorge; Jorge Dabat y otros. Globalización y Alternativas incluyentes para el siglo XXI. Editado por el Instituto de Investigaciones Económicas UNAM. México 2002.

BASURTO, Jorge y otros. El Perfil de México en 1980. Ed. Siglo XXI editores, 6ª edición Vol. 3. México 1980.

BELA BALASSA. Los países de industrialización reciente en la economía mundial. Ed. Fondo de Cultura Económica. Economía contemporánea. Tr. Eduardo L. Suárez. 1ª ed. España 1988.

BELA BALASSA, J. D. Teoría de la Integración Económica. Ed. UTEHA, México 1964.

BLANCO MENDOZA Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el mundo. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1ª ed. México 1994.

BOUVIER, Jean. Vocabulario y mecanismos económicos contemporáneos. Ed. Universidad Autónoma de Puebla.. México 1987.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 5ª ed. ed. Porrúa. México 1984.

CÁRDENAS, Enrique. Historia Económica de México. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1994.

CARDIEL REYES, Raúl. El Próximo Orden Mundial. Ed. Seminario de Cultura Mexicana. México 1994.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero. Ed. Porrúa. México 1998.

CEREZO PLAZA, Sergio. Los Bloques Comerciales en la Economía Mundial. Ed. Síntesis. Madrid-España 1997.

COLEMAN, William D. y Geoffrey Underhill R.D. Regionalism and Global Economic Integration. Europe, Asia and the America. Ed. Routledge. London / USA. 1998.

COLEGIO NACIONAL DE ECONOMISTAS S.C. México: Perspectivas de una economía abierta. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1ª edición. México 1993.

CORDERA, Rolando. Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1981.

- CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. Las relaciones multilaterales de México y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea. Universidad Iberoamericana. UNAM. México 2003.
- DE OLLUQUI, José Juan. Coordinador. Jornadas sobre México y los Tratados de Libre Comercio. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1ª ed. México 2003.
- DELL, Sidney. Bloques de Comercio y Mercados Comunes. Ed. Fondo de Cultura Económica. 2ª reimpresión. México 1981.
- DENT, Christopher M. The European Economy. Ed. Routledge. London and New York 1997.
- DUDLEY, James W. 1992 Estrategias para el mercado único. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid. 1990.
- ESTEFANIA, Joaquín. La nueva economía. La globalización. Ed. Debate. Madrid-España. 1997.
- FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. Sistema del Comercio Internacional. Ed. Civitas Madrid-España 2001.
- FLORES CANO, Enrique. Compilador. Ensayos sobre el Desarrollo Económico de México y América Latina (1500-1979). Ed. Fondo de Cultura Económica. 1ª edición México 1979.
- FRIEDEN, Jeffrey; David A. Lake. International Political Economy. Perspectives on Global Power and wealth. Ed. Routledge. 3rd edition. London and New York 1995.
- GARCÍA ROBLES, Alfonso y Miguel Marín Bosh. Terminología usual en las relaciones internacionales / organismos internacionales. Editado por la Secretaria de Relaciones Exteriores. México 1976.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia; Manuel Miño Grijalva, Coordinadores La economía mexicana (s. XIX y s. XX). Ed. Colegio de México 1992.
- HOBBS, Tomas. (Antología) Leviatán. Edición y traducción de Enrique Linch, Ed. Península. Barcelona-España 1987.
- IANI, Octavio. La era del Globalismo. S. XXI Editores. Madrid-España. 1983.
- INTAL, B.I.D. La dimensión Jurídica de la integración (Europa y África). INTAL. Buenos Aires, Argentina 1973.
- LAVIÑA, Félix. Organización del Comercio Internacional. Ediciones Depalma. Buenos Aires 1993.
- LERMAN ALPERSTEIN, Aída (compiladora). Globalización – Regionalización. Ed. UAM-Xochimilco. México 1999.
- LEÓN, José Luis (coordinador). El nuevo sistema internacional. Una visión desde México. S.R.E, Fondo de Cultura Económica. México 1999.
- LÓPEZ GALLARDO, Julio. La Macroeconomía de México: El pasado reciente y el futuro posible. Ed. Miguel Ángel Porrúa. UNAM. México 1998.
- LÓPEZ ROSADO, Diego. Problemas Económicos de México. Ed. UNAM. México 1984.
- MADDISON, Angus. Crecimiento económico de occidente. Fondo de Cultura Económica. 1ª reimpresión. México. 1987.

- MALPICA DE LA MADRID, Luis. ¿Qué es el Gatt?. Ed. Grijalva. 3ª edición. México 1979.
- MARTIN HANS, Peter y Harold Shumann. La trampa de la globalización. El Ataque contra la Democracia y el Bienestar. Traducción de Carlos Fortea. Hamburgo 1996.
- OECD (Organisation for economic co-operation and development). Regional Integration and the Multilateral trading system. Synergy and divergence. Ed. OECD. Francia. 1995.
- OECD Documents. Regionalism and its Place in the Multilateral Trading System. Ed. OECD. Francia 1996.
- OLEA FLORES, Victor. Crítica a la Globalización. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 2000.
- REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo. La Mentalidad Exportadora. Ed. Del Verbo Emprender. 3ª edición. México 1993.
- RHODE PONCE, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano. Fundamentos y Regulaciones de la actividad Aduanera. Ed. ISEF 1ª Reimpresión. México 2001.
- RIVERA RÍOS, Miguel Ángel. México en la economía global. Tecnología, espacio e instituciones. UNAM. Editorial Jus. México 2000.
- RODRÍGUEZ CASTRO, Ignacio. Compilador. El Tratado de Libre Comercio y Usted. México. 1992.
- SACHWALD, Frédérique, direction. L' Europe et la Globalisation. Acquisitions et accords dans l'industrie. Institut Français de Relations Internationales. Ed. MASSON. Paris, Milán, Barcelona, Bonn 1993.
- SEPÚLVEDA, César. La política internacional de México en el decenio de los ochentas. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1994.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 32ª ed. Ed. Porrúa. México 1998.
- TUGORES, Juan. Economía Internacional. Globalización e integración Regional. Ed. Mcgraw Hill. 4ª edición. España 1999.
- URQUIDI Víctor L. (Coordinador) México en la Globalización. Condiciones y Requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo. Fondo de Cultura Económica. México 1997.
- URQUIDI Víctor L. y Gustavo Vega Canovas (compiladores). Unas y otras integraciones. Serie dirigida por Carlos Bazarech P. Ed. Colegio de México. Fondo de Cultura Económica. México 1991.
- URRUTIA, Francisco. Derecho de la Integración Latinoamericana. Ed. De Palma. Buenos Aires Argentina 1969.
- VARGAS MENCHACA, José Manuel. Manual para la elaboración de tesis profesionales. s.e., s.a.p., s.p.i., pp. 103.
- VEGA MOCOROA, Isabel. Coordinador. La integración económica europea: curso básico. Ed. Lex Nova. Valladolid 1998.
- VELASCO SAN PEDRO, Luis A. Coordinador. Mercosur y la Unión Europea 2 modelos Integración económica. Valladolid – España 1998.

VILLAREAL GONZÁLES, Diana R. Compiladora. La política económica y social de México en la Globalización. UAM Miguel Ángel Porrúa. México 2000.

VIRALLY, Michel. El devenir del Derecho internacional. Fondo de Cultura Económica. México 1998.

WALLS AURIDES, Rodolfo. Los Tratados internacionales y su relación jurídica en el Derecho internacional y el Derecho Mexicano. Ed. Porrúa. México 2001.

WITKER, Jorge. Derecho Tributario Aduanero. Ed. UNAM. México 1995.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 112ª edición. Ed. Porrúa. México. 1996.

Digesto Fiscal 2004. Compilación de Ordenamientos Fiscales Federales. Actualizado al 31 de agosto de 2004. contenido: Legislación Fiscal, Legislación aduanera, Resolución Miscelánea Fiscal, Anexos de la Resolución Miscelánea, Reglas en Comercio Exterior. Software Visual, S.A. de C.V. México 2004.

HEMEROGRAFÍA

AGUILAR CAMÍN, Héctor. El Rumbo Perdido. Nexos. Vol. XXV. Número 311. México. Noviembre 2003. pp. 29-33.

ARRIAGA CAMPOS, Ricardo. China no puede ser paradigma de desarrollo. Gaceta de economía. Número 238. México. 10 de Marzo de 2005. pp.1, 4, 5.

RUBIO, Luis y Jeffrey Wernick. El desafío chino es de origen mexicano. Nexos. Vol. XXV. Número 311. México. Noviembre 2003. pp. 38-42.

SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT-LA DOCUMENTATION FRANCAISE. L'inde, l'autre géant asiatique. Problèmes Économiques. Bimensuel n° 2 866. France. Mercredi, 05 janvier 2005. pp. 3-11.

SERRA PUCHE, Jaime. Mercados perdidos. Los limites del TLCAN. Nexos. Vol. XXV. Número 311. México. Noviembre 2003. pp. 34-36.

WEINTRAUB, Sydney. El pesimismo tiene permiso. Nexos. Vol. XXV. Número 311. México. Noviembre 2003. pp.50-54.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DICCIONARIO ACADEMIA, SINÓNIMOS Y ANTÓNIMOS. 1ª ed. Ed. Fernández editores. México. 1994.

DICCIONARIO DE LITERATURA I. Versión y adaptación José Sagredo. Ed. Ediplesa. México. 1985-1986.

DICCIONARIO DE LITERATURA II. Versión y adaptación José Sagredo. Ed. Ediplesa. México. 1985-1986.

DICCIONARIO DE HISTORIA UNIVERSAL I. Versión y adaptación Manuel García Aparisi. Ediciones Rioduero. España. 1979.

DICCIONARIO ESPAÑOL INGLÉS-INGLÉS ESPAÑOL. 1ª edición—novena reimpresión. Ed. Larousse. México. 1987.

DICCIONARIO ILUSTRADO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Ed. Ramón Sopena. Barcelona-España. 1982.

DICCIONARIO LE LAROUSSE DE POCHE 2003. Ed. Larousse. Paris France. 2002.

DICCIONARIO MINI VOX. Français-espagnol, Español-Francés. Reimpresión de la 2ª edición. Ed. Romanyá Valls. España 1988.

DICCIONARIO PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO. Ediciones Larousse. México. 1982.

HORNBY, A. S. y Ruse C.A.. OXFORD ESL DICTIONARY. Décima impresión. Ed. Oxford University Press. China 1999.

OTRAS FUENTES

www.wto.org/indexsp.htm

www.wcoomd.org

www.aduanas.sat.gob.mx

www.apecse.org.sg

www.alca.ftaa.org

www.sre.gob.mx

www.economia.gob.mx

www.economia-snci.gob.mx/ls23al-php