

Capítulo II

Revisión de la Política Proteccionista y la Apertura Comercial

A) PROTECCIONISMO

En el capítulo anterior se explica como a partir de la Segunda Guerra Mundial se redujo el crecimiento de las importaciones provenientes de EU, básicamente manufacturas y se promovió la necesidad de impulsar la industria naciente para 1947, el gobierno aplicó diversas medidas como la protección, que permitiría en su primer etapa satisfacer la demanda interna de bienes de consumo manufacturados.

Dentro de este marco, la *política de protección comercial*,¹ tuvo gran importancia para el cumplimiento de dichas medidas, los principales instrumentos que fueron utilizados en la política de protección fueron los aranceles, precios oficiales, precios unitarios sobre el cual se cobra arancel y las restricciones cuantitativas por medio de permisos previos y cuotas máximas de importación.

En estas condiciones se diseñaron diversas políticas que perseguían el desarrollo de la base productiva del país, se pretendía que la industria tuviera los conocimientos suficientes para poder competir en el mercado exterior; en tal sentido, se privilegió al sector industrial en detrimento del sector agrícola mediante la política de precios que desempeñó un

¹ NAFIN. (1971). *La política industrial en el desarrollo económico de México*, México. p. 161.

papel importante en la transferencia de excedentes hacia la industria, lo cual estimuló su dinámica económica.

Así, en sus inicios la política proteccionista se orientó a promover la producción de bienes de alto consumo por medio de los aranceles. A partir de 1947, la política comercial utilizó instrumentos como cuotas y permisos previos a la importación, en lugar de mecanismos arancelarios, impulsando la fabricación de diversos productos, propiciando la inversión y el empleo.

En 1931 el arancel promedio ponderado de la tarifa era de 24% mientras que el máximo era de 63% y se aplicaba a la industria textil.² En la siguiente década los niveles arancelarios crecieron, volviéndose el arancel el instrumento más importante de la protección hasta 1947, a partir de aquí la política de protección comercial se orientó a utilizar cuotas y permisos previos de importación, en lugar de mecanismos arancelarios.

También se empleaban otros instrumentos como barreras técnicas al comercio: los procedimientos aduanales, los permisos sanitarios o ecológicos, los requisitos para el empaque y etiquetado y las normas de calidad y de origen entre otros.

Los aranceles, los permisos previos y los precios oficiales, formaron parte de los instrumentos que más se utilizaron y los de mayor influencia hasta los años ochenta. Además de que también se utilizaban con el fin de sostener el tipo de cambio, para evitar la salida de divisas o simplemente ampliar los niveles de recaudación.

La política económica se orientó a proteger a la industria nacional de la competencia externa, que junto con la acción directa del Estado como inversionista en obras de infraestructura y sectores estratégicos y me-

² Sánchez Ugarte Fernando. (1994). *La Política Industrial ante la Apertura*, FCE, México, p.317.

diante la utilización de diversos instrumentos, permitió que la economía mexicana avanzara en el proceso de ISI.

Uno de los instrumentos utilizados en la primera etapa fueron las *devaluaciones* que se llevaron a cabo en 1948, 1949 y 1954, logrando el crecimiento de la economía.

Otro instrumento que se utilizó en 1947, fue el *sistema de licencias* cuando se creó el Comité Nacional para el Control de Importaciones,³ en ese mismo año se introdujo por primera vez las tarifas *ad valorem* y el *concepto de precio oficial*, los cuales incrementaron el impuesto de importación a 5,000 fracciones arancelarias, para 1954 se incrementó la tarifa en un 25%, reduciéndose para más de 1,000 fracciones después de la devaluación.

Un factor clave fueron los *permisos previos*⁴ de importación que se utilizaron como auxiliares para disminuir presiones en la balanza de pagos; sin embargo, los altos niveles arancelarios establecidos en insumos y bienes, en los cuales existía fabricación nacional, ocasionaron una disminución del crecimiento de las exportaciones. Hubo distorsiones en el proceso de asignación de recursos por la disparidad en las tarifas arancelarias (bienes divididos por “superfluos” y “necesarios”), a pesar de esta situación, el permiso previo avanzó a partir de 1953-1954, cuando sólo 520 fracciones estaban sujetas, pasando a controlar 1,600 fracciones en 1958.

Esta política proteccionista tenía un carácter diferenciado, ya que no se aplicaba a los bienes de capital, quedando estos, prácticamente exentos de tarifas arancelarias, lo que facilitó el acceso a la importación de tales bienes y les permitió a las empresas trabajar con altos niveles de

³ Villarreal, René. *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México*, México, p. 435.

⁴ El *Permiso Previo de Importación*, se utilizó como estímulo para sustituir importaciones, así como “auxiliar para racionalizar importaciones, evitar compras de artículos de lujo innecesarios y, en general, para disminuir las presiones sobre balanza comercial”.

productividad, reducir sus costos de producción para incentivar la inversión y el crecimiento industrial. Esto, debido a que no contaban con la suficiente protección del mercado y la política cambiaria de sobrevaluación que se aplicaba no permitía producirlos internamente, ya que era más barato importar que producir.

Tal situación configuró una reducida integración interna de la estructura productiva con profundos desequilibrios inter e intra-sectoriales lo que se tradujo en un incremento mayor de importaciones que de exportaciones.

Para 1960 la protección se extendió a los bienes intermedios, con esta orientación se pretendía incrementar el valor agregado nacional y generar un ahorro de divisas. Los permisos previos de importación y los altos aranceles a insumos afectaron la competitividad del sector exportador al impedir el acceso de materias primas a precios y calidad internacional.

Dentro del marco de la política industrial se emplearon: la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias (1945) y la Regla XIV de la tarifa general de importación, bajo esta ley las industrias nuevas y necesarias pudieron disfrutar de amplias exenciones fiscales (impuestos a la importación, renta, utilidades, timbre y contribución federal o gravámenes locales), por 10, 7 o 5 años, permitiéndose prorrogas por 5 años o más.⁵

Por otro lado, mediante la Regla XIV se eliminaron los impuestos a la importación para maquinaria y equipo del exterior que tiendan a fomentar el desarrollo industrial del país, además de utilizar el tipo de cambio, el arancel y en menor medida el control cuantitativo, que tenían como objetivo proveer a la industria de la protección necesaria para eliminar la competencia externa y así sustituir la importación de bienes de consumo por producción doméstica en la primer etapa, pudiendo importar bienes intermedios y de capital libres de gravamen y elevar la rentabilidad del sector industrial, lo que aumentaría la protección efectiva.

⁵ *ibid.* NAFIN, p.166.

De tal manera, en este marco proteccionista el Estado sería el que proveería las condiciones para el desarrollo de la industria, las cuales serían la infraestructura, y el desarrollo de sectores estratégicos, mediante un aumento de la inversión pública, esto reflejaba el interés del estado por fomentar e impulsar el desarrollo de una base industrial.

Esta situación se inició en el período Cardenista, cuando se llevó a cabo una reforma agraria que condicionó al sector agrícola para que apoyara al sector industrial, (materia prima, mano de obra, etc.), mediante divisas que financiarían parte de las importaciones de bienes intermedios y de capital para la industria.

Las políticas económicas que se aplicaron desempeñaron un papel muy importante para el desarrollo del modelo y de la política proteccionista, el papel de la política fiscal para el logro del crecimiento a través de una activa participación del gasto público en la formación de capital, se dirigió principalmente a obras de infraestructura económica durante esta etapa. Como política de estabilización, el nivel y composición del gasto más que los impuestos, fueron utilizados para tratar de equilibrar la demanda y oferta agregada en el *corto plazo*.

Durante el período 1955-1968, el tipo de cambio se mantiene fijo después de varias devaluaciones y bajo libre convertibilidad para todo el período, caracterizándose por ser desproteccionista.

CUADRO 2.1
México: Paridad Cambiaria 1955-1968
(pesos por dólar)

Años	Pesos por dólar	Años	Pesos por dólar
1955	12.5	1962	12.5
1956	12.5	1963	12.5
1957	12.5	1964	12.5
1958	12.5	1965	12.5
1959	12.5	1966	12.5
1960	12.5	1967	12.5
1961	12.5	1968	12.5

Fuente: *La política industrial en el desarrollo económico de México*, NAFIN, México, 1971, p. 250.

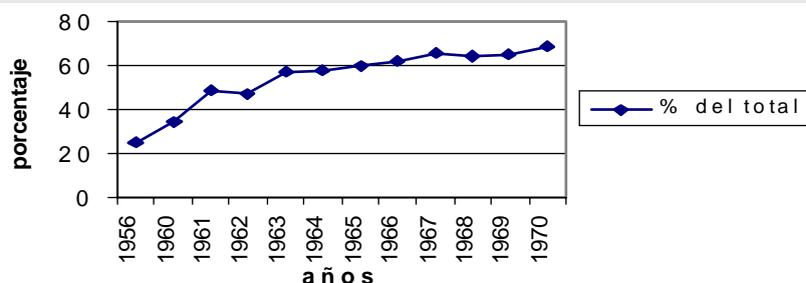
En 1961 más de 600 fracciones de la tarifa fueron revisadas con el objeto de limitar las importaciones de acuerdo con las condiciones internas y de balanza de pagos, para 1962 se aplicó una tarifa *ad valorem* a un grupo de bienes de importación, destinando la recaudación fiscal a subsidiar las exportaciones. El instrumento más utilizado durante este período fue el control cuantitativo, que pasó de 25% en 1956 a casi 68% para 1970, se puede ver en el siguiente cuadro y gráfica 2.2.

CUADRO 2.2
México: Valor de las Importaciones Controladas
(millones de dólares)

Años	Totales	Controladas	% del total
1956	1,071.6	271.0	25.3
1960	1,186.4	407.0	34.3
1961	1,138.6	554.4	48.7
1962	1,143.0	539.4	47.2
1963	1,239.6	712.4	57.5
1964	1,492.9	860.0	57.6
1965	1,559.6	935.7	60.0
1966	1,605.2	995.2	62.0
1967	1,745.8	1,138.2	65.7
1968	1,960.0	1,262.2	64.4
1969	2,078.0	1,352.7	65.1
1970	2,460.8	1,680.7	68.3

Fuente: Villarreal René, *Industrialización deuda y desequilibrio externo en México*, p.86, México, 1997.

GRÁFICA 2.2
MÉXICO: VALOR DE LAS IMPORTACIONES CONTROLADAS, 1956-1970



Fuente: Cuadro 2.2

La Ley de las Industrias Nuevas y Necesarias y la Regla XIV siguieron funcionando de la misma manera sólo que más intensivamente, logrando bajo esta línea amparar a más de 90% de importaciones de bienes de capital.

De 1960 a 1970 la política comercial se enfocó a lograr el equilibrio en balanza de pagos basándose en la decisión de no devaluar; es decir, se decidió no utilizar la tasa de cambio como mecanismo de ajuste al desequilibrio externo y apoyarse principalmente en el capital extranjero como fuente de financiamiento del déficit en la balanza de pagos en cuenta corriente; con esta medida, se financiaron 2,025 millones de dólares de la balanza de cuenta corriente con inversión extranjera directa y el resto con préstamos del exterior.

CUADRO 2.3

México: Balanza de Pagos en Cuenta Corriente
(millones de dólares)

Concepto	1939-1958	1959-1970
Balanza en Cuenta Corriente	-1,501.4	-5,544
IED	1,133.9	2,025
Préstamos Externos Netos	504.5	3,460

Fuente: Villarreal René, *Ob. cit.* p.93.

Las políticas fiscal y monetaria se reorientaron principalmente al objetivo de aumentar la dinámica económica. La política fiscal a través de subsidios, exenciones, tarifas bajas de bienes y servicios públicos, jugó el papel de instrumento de fomento a la dinámica de acumulación y a la inversión privada.

Sin embargo, es importante decir que el proceso de industrialización ha sido ineficiente considerando que el mismo objetivo de crecimiento no fue alcanzado. Esto se debió fundamentalmente al carácter permanente excesivo y discriminatorio de la estructura proteccionista.

De aquí que, el arancel y los permisos de importación generaran una excesiva protección creando un mercado cautivo, en el que la empresa pudo operar ineficientemente sin preocuparse por la utilización de su capacidad instalada y de tecnologías adecuadas. De esta manera se produjeron altos costos y precios, lo que no sólo frenó la exportación de manufacturas, sino también la exportación de bienes primarios que utilizan insumos industriales, y que siguieron representando el grueso de las exportaciones. Por otro lado, cuando la industria naciente dejó de serlo, el carácter permanente de la protección le permitió a la empresa obtener una renta pura monopolística u oligopolística, protegiendo a empresas que tenían productos estandarizados por considerarlas empresas nacientes y desatendió a otras que sí lo eran.

El efecto de la Regla XIV y de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, fueron efectivos en la primer etapa de la aplicación de la política, pero en la etapa posterior significó una alteración de los precios de los factores a favor del capital, frenando el crecimiento del empleo y aumentando la concentración del ingreso.

Al analizar el comportamiento de las importaciones vemos que a pesar del apoyo a las exportaciones, el crecimiento de las importaciones fue mayor debido a que la industria nacional de bienes de capital no se desarrolló y cada vez necesitó de mayores cantidades de insumos y de capital para satisfacer las necesidades del mercado ya sea nacional o internacional. Esta situación nos ha llevado a un mayor endeudamiento y un desequilibrio externo que acentúa la dependencia de la entrada de capitales.

Durante el proceso de apertura comercial, el papel del gobierno respecto a la industria comenzó a transformarse, bajo otro esquema de planeación industrial que permitiría modernizar a la base productiva del país, mediante planes y programas que aunque con el paso del tiempo no tendrían los resultados deseados, se daría inicio a un nuevo modelo exportador, estos planteamientos sobre política industrial se originaron como respuesta de la crisis de 1982, se fundamentaron en el postulado

de que la economía de mercado es el camino más efectivo para promover el desarrollo económico del país y el bienestar de su población. El funcionamiento eficiente de mercados competitivos le permitiría a los empresarios tomar decisiones de inversión, de producción y de empleo en condiciones en las que se asignaran más eficientemente los recursos de la economía.

Ante los problemas económicos que se configuraron en 1982, el país instrumentó un proceso de reestructuración donde se resaltaba el saneamiento de las finanzas públicas, el proceso de privatización de las empresas públicas, la apertura comercial, la liberalización y desregulación de la economía y la promoción de la IED.

A partir de 1983 el país comenzó una considerable transferencia anual neta de recursos del 6.3% de su PIB, impuesta mediante varios programas de estabilización y sus respectivas “cartas de intención”, que se firmaron con el FMI a partir de 1982.⁶

La apertura comenzó en 1984 con la racionalización de la protección, que iría reduciendo aranceles y suprimiendo precios oficiales y permisos previos de importación, desembocando en 1986 con la adhesión de México al GATT;⁷ durante este proceso de apertura se aceleró la aplicación del Pacto de Solidaridad Económica, iniciado en 1987 y continuado durante el sexenio de Ernesto Zedillo en sus diferentes versiones.

El proceso de desregulación se dio de manera casi simultánea al proceso de apertura por la necesidad de disminuir la participación del Estado en la administración de la economía, dejándola en manos del sector privado, facilitando la entrada de capitales de inversión y de nuevas empresas, al mercado interno.

⁶ Lustig Nora. (1994). *México: hacia la reconstrucción de una economía*, FCE, México.

⁷ Calva José Luis. (1993). *El modelo neoliberal mexicano*, Fontamara, México.

B) APERTURA COMERCIAL

La apertura comercial pretendía llevar a cabo un ajuste estructural y la estabilidad de precios, los cuales eran pilares básicos del modelo neoliberal, presentando como metas del modelo:

- 1) Abrir la economía como medio para estabilizar los precios por medio de la competencia con los productores extranjeros.
- 2) Propiciar la competitividad de la industria nacional que, a su vez, reforzaría la viabilidad del programa macroeconómico en el mediano y largo plazo.

Simultáneamente con la liberalización comercial, se introducirían diversas medidas de desregulación para facilitar el proceso de mejoramiento de la competitividad de la industria mexicana, estas medidas se dividen en cuatro grupos:

- Liberalización de programas y eliminación de estímulos fiscales sectoriales.
- Acciones de desregulación.
- Flexibilidad de los controles de precios.
- Actualización del marco de regulación en materia de tecnología e inversión extranjera.

El papel de la apertura estaría en función de lograr la reasignación de los recursos para lograr elevar la eficiencia del aparato productivo que le permitiría al productor nacional elevar su competitividad tanto en el mercado interno como en el externo, mediante la modernización de sus plantas productivas; sin embargo, esto no sucedió, y así lo menciona René Villareal: "...el modelo monetarista de economía abierta es simplemente un modelo de estabilización sin desarrollo, que eventualmente puede reducir la inflación a costa no sólo del estancamiento económico

y mayor desempleo, sino del desmantelamiento de la planta productiva y de un cambio del sistema económico, transformando la inversión productiva en especulativa....”⁸

A partir del ingreso de México al GATT en 1986, se llevó a cabo el proceso de apertura comercial de manera agresiva y acelerada, mediante el derrumbe de las barreras arancelarias y no arancelarias y permisos previos de importación, que anteriormente protegían al aparato productivo nacional. Tampoco se puede decir que la apertura fue una mala decisión, porque ya no se podía seguir en un modelo que no satisfacía las necesidades de la economía; sin embargo, es importante decir que el proceso de apertura debería de haber sido gradual, debido a la incapacidad de la economía en general para responder al cambio.

A fines de 1987 se amplió más dicha apertura y se redujeron los aranceles, propiciando que nuestra economía fuera una de las más abiertas del mundo, podemos decir que ésta fue muy rápida, dando lugar a que las importaciones desplazaran a los productores nacionales del mercado interno, funcionando éste como la base de fomento de exportaciones, sin ser capaz de lograr desarrollar una estructura industrial competitiva, por lo que, los empresarios han operado en condiciones de inestabilidad y de desventaja competitiva, provocando un crecimiento lento de las pequeñas empresas y de la inversión productiva.

Se planteaba que la apertura externa estaría encaminada a facilitar la entrada de los productos mexicanos al exterior mediante: entrada de capitales, tecnología, insumos, etc, aumentando así las exportaciones, aunque esto llevaría consigo un aumento en la entrada de importaciones lo que le permitiría a la industria nacional modernizarse y alcanzar niveles de competencia que permitirían contrarrestar los problemas productivos internos de algunos sectores.

⁸ Villareal René. (1986). *La contrarrevolución Monetarista*, F.C.E., México.

En estos planteamientos de política industrial en la década de los ochenta, se visualiza a la industria como un instrumento para propiciar la eficiencia económica, mediante su inserción en el mercado mundial, sin embargo para la década de los noventa el papel lo juega la entrada de capital financiero.

Por otra parte, la inversión y las exportaciones han sido los factores decisivos en el crecimiento económico de algunas ramas y sectores de la industria de México en la etapa reciente.

La promoción de las ventas en el exterior por medio de instrumentos internos de fomento, es también un pilar básico en la política de comercio exterior, además de que se consolidó con los diversos Tratados de Libre Comercio que México ha firmado desde los inicios de la apertura hasta el 2000, algunos de estos tratados se muestran en la tabla siguiente:⁹

**TRATADOS DE LIBRE COMERCIO
MAS REPRESENTATIVOS FIRMADOS POR MÉXICO**

TLC de América del Norte

El 1° de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre México, Estados Unidos y Canadá.

El TLCAN es un conjunto de reglas para fomentar el intercambio comercial y los flujos de inversión entre los tres países, mediante la eliminación paulatina de los aranceles o impuestos que pagan los productos para entrar a otro país; el establecimiento de normas que deben de ser respetadas por los productores de los tres países, y los mecanismos para resolver las diferencias que puedan surgir.

TLC México - Costa Rica

El Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica entró en vigor el 1° de enero de 1995.

El tratado con Costa Rica establece normas transparentes, promueve el comercio de bienes y servicios, facilita el desarrollo de inversiones y atiende las relaciones con una región estratégica para México, reconociendo los sectores sensibles de cada país.

El calendario de desgravación pactado en este tratado establece que el 70% de las exportaciones mexicanas no agropecuarias a Costa Rica quedaron exentas de aranceles a partir de su entrada en vigor; 20% concluirá su desgravación el 1 de enero de 1999; y el 10% restante el 1° de enero del año 2004.

⁹ SECOFI. (1997). México.

<i>TLC del Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México)</i>
<p>El Tratado del Grupo de los Tres (G-3), integrado por México, Colombia y Venezuela, se firmó en junio de 1994 y entró en vigor el 1° de enero de 1995.</p> <p>El tratado busca un acceso amplio y seguro a los respectivos mercados, a través de la eliminación gradual de aranceles, reconociendo los sectores sensibles de cada país. Establece disciplinas para asegurar que la aplicación de las medidas internas de protección a la salud y la vida humana, animal y vegetal, del ambiente y del consumidor, no se conviertan en obstáculos innecesarios al comercio. Igualmente fija disciplinas para evitar las prácticas desleales de comercio y contiene un mecanismo ágil para la solución de las controversias que puedan suscitarse en la relación comercial entre los países.</p> <p>La inclusión de una cláusula de adhesión dentro del tratado, se permite la integración a este instrumento comercial de otras naciones latinoamericanas.</p>
<i>TLC México - Bolivia</i>
<p>El Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia entró en vigor el 1° de enero de 1995. Este tratado establece una rápida apertura en el comercio de bienes. A partir de su entrada en vigor, quedaron exentas de arancel el 97% de las exportaciones mexicanas a ese país y el 99% de las exportaciones bolivianas a México</p>
<i>TLC México – Chile</i>
<p>El Tratado de Libre Comercio entre México y Chile que entraría en vigor el 1° de agosto de 1999.</p>
<i>TLC México – Nicaragua</i>
<p>El Tratado de Libre Comercio entre México y Nicaragua entró en vigor el 1° de julio de 1998.¹⁰</p>
<i>TLC México – Israel</i>
<p>El cual entró en vigor el 1° de julio del 2000</p>
<i>TLC México – Honduras, Guatemala y El Salvador</i>
<p>El cual entra en vigor el 1° de enero del 2001.</p>
<i>TLC México – Asociación Europea</i>
<p>El Tratado de Libre Comercio entre México y la Asociación Europea (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) entró en vigor el 1° de julio de 2001.</p>
<i>TLC México–Unión Europea</i>
<p>El cual entra en vigor en el año 2001.</p>

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1997.

¹⁰ Esta información no corresponde al período de estudio; sin embargo, se utilizó como muestra del avance que México ha tenido durante este proceso de apertura en la firma de Tratados comerciales.

Mediante estos tratados comerciales el Estado ha pretendido, de forma general, lograr beneficios que le permitan al país llevar un comercio internacional en mejores condiciones; sin embargo, no se han obtenido los efectos esperados en la economía y principalmente en la base productiva.

En este contexto, se facilitó la libre entrada de productos importados, lo que supuestamente propiciaría un proceso de competencia interna que obligaría a los productores nacionales a modernizarse para tener condiciones de exportar; sin embargo, esto no sucedió y muchas *pequeñas y medianas empresas* (PYMES) cerraron o fueron absorbidas por grandes transnacionales. A su vez la entrada de insumos productivos importados permitirían reducir costos y obtener cierta calidad a fin de que los productos nacionales susceptibles de ser exportados, trabajaran con los niveles de competitividad que requiere el mercado mundial. También se privatizaron la mayoría de las empresas públicas que funcionaron como fuente de ingresos durante 1989-1993, dicha privatización dejó sentir efectos negativos en la generación de demanda interna, dejando todo en manos del sector privado.¹¹

En este marco, la participación del Estado en la economía ha disminuido; es decir, está en función a las necesidades del capital internacional, creando condiciones de rentabilidad, aunque es importante decir que el Estado sigue funcionando como regulador y protector del sector privado.

La inversión extranjera directa ha aumentado ante la necesidad, tanto de impulsar la reestructuración y modernización productiva, como para contrarrestar el inadecuado ahorro interno, así como las presiones sobre el sector externo que ejercen sobre el servicio de la deuda externa y los rezagos productivos externos.

¹¹ Angeles Cornejo, Oliva Sarahí, "Evolución de la micro, pequeña y mediana empresas en México, 1982-1996", en Rueda Peiro Isabel, (coordinadora), *Las empresas integradoras en México*, SXXI, México, 1997, p.53.

2.1 Síntesis de las políticas cambiaria, fiscal y crediticia en la apertura.

Durante el proceso de apertura económica en México, se han aplicado diversas políticas contraccionistas que persiguen la reestructuración del modelo económico, estas políticas se basan en el saneamiento de las finanzas públicas, la venta de empresas paraestatales, en la liberalización y desregulación de la economía, y en la entrada de capitales al país.¹²

El proceso de liberalización y apertura de la economía tiene como objetivo modificar el patrón de industrialización mediante un mayor nivel de productividad y competitividad, para poder alcanzar una mejor integración al mercado mundial. La apertura comercial persigue eliminar el sesgo antiexportador, mediante una mayor entrada de importaciones que propiciarían la competencia interna y que motivarían a los productores nacionales a modernizar la base productiva para tener las condiciones suficientes para exportar.

En relación a esto, se analiza la importancia de las siguientes políticas económicas:

- a) La *política cambiaria* dentro del marco de la apertura comercial, es de vital importancia para generar las condiciones económicas que requiere el capital financiero internacional, mediante un tipo de cambio antiinflacionario, un proceso de desregulación financiera, políticas contraccionistas y baja inflación.¹³

A partir de la apertura comercial se ha aplicado una política cambiaria sobrevaluada, esta sobrevaluación se debió a que el ajuste cambiario se dio en menor proporción que el aumento de los precios internos con relación al de los precios de EU.

¹² Huerta Arturo. (1994). *Riesgos del Modelo Neoliberal*, Ed. Diana, México, pp. 65-97.

¹³ Huerta Arturo. (1995). "La crisis y la inviabilidad de la política actual para superarla", en *Investigación Económica* 212, abril-junio.

El tipo de cambio sobrevaluado implica un abaratamiento de los costos de los insumos importados y reduce el costo del servicio de la deuda externa en estos términos (pesos), lo que contribuye a reducir el crecimiento de los precios internos; por lo que, entre más alto sea el componente importado de la demanda interna, mayor será el efecto antiinflacionario de la política cambiaria sobrevaluada y el efecto positivo sobre el ingreso real vía precios, pero; por otro lado, mayor será el impacto sobre las importaciones, sobre el déficit comercial externo y mayor el efecto negativo sobre la producción y el empleo nacional, y por lo tanto, sobre los ingresos.

Los bienes nacionales que pueden ser sustituidos con importaciones, resultan afectados con dicha paridad cambiaria. Esto origina problemas en varios sectores productivos, mermando el crecimiento de su capacidad productiva y debilitando su presencia en la esfera productiva nacional.

Los bienes que no son afectados por dicha paridad, se ven afectados por el efecto que causa en los ingresos personales y que a la larga terminarían por afectar la demanda de sus bienes.

Por otro lado, muchas empresas enfrentan fuertes procesos de competencia desleal con las importaciones lo que acentúa su caída de competitividad por el tipo de cambio sobrevaluado, y agudiza su problemática financiera; por lo que, restringen su inversión a pesar de los bajos costos de la maquinaria y equipo.

El bajo costo de la maquinaria se debe al efecto positivo que tiene el tipo de cambio sobrevaluado sobre los costos de inversión a través del abaratamiento de los equipos importados y del financiamiento externo, lo cual debería de incentivar su crecimiento para modernizar la planta productiva.

Sin embargo, el efecto neto de la inversión sobre la actividad económica depende de las condiciones en las que se encuentre la planta productiva, esto es por la capacidad de la planta para innovar y modernizarse, o, por su capacidad para competir en el mercado externo; ya que, si

no existen estas condiciones se generan problemas financieros y tiene efectos secundarios en la economía, por la reducción de las ventas y por la disminución del margen de ganancia; además, la disminución de la inversión implica mayores rezagos productivos, pérdida de innovación tecnológica, menores obras de infraestructura, lo que afecta a la productividad y competitividad que se requiere para poder entrar al proceso de competencia que requiere un mercado abierto.

La sobrevaluación cambiaria descuida al aparato productivo nacional y agrava las presiones sobre el sector externo, debido a que el producto que exportan las empresas tiene un mayor precio, por el costo de los insumos y materias primas, además del acelerado crecimiento de las importaciones que compiten con los productos nacionales causando una disminución de la demanda de estos bienes tanto a nivel interno como externo y por lo tanto una reducción de los niveles de producción llevando a un aumento del desempleo y a una contracción del mercado interno.

Dicha política se ha financiado mediante la entrada de capitales los cuales han presionado sobre la soberanía nacional, porque todas las medidas y políticas económicas que se han aplicado en México están en función de las necesidades del capital y organismos internacionales, debido a los bajos niveles de reservas monetarias con las que cuenta el país y al proceso de globalización. Así dichos requerimientos de capital han presionado sobre la tasa de interés y sobre las finanzas públicas lo que ha actuado en contra del crecimiento y rentabilidad del sector productivo, manteniendo así el déficit del sector externo.

La política cambiaria debe de jugar un papel importante para asegurar la competitividad de la producción nacional, incrementar las exportaciones y sustituir las importaciones y así disminuir las presiones sobre el sector externo.

La liberalización del mercado financiero y de capitales, con la consecuente ampliación de las operaciones en moneda extranjera, han su-

peditado más la moneda nacional respecto al dólar, obligando a la instrumentación de medidas que aseguren la valorización de la moneda nacional y su poder adquisitivo.

En la medida en que la inflación ha sido mayor que en EU, y el deslizamiento cambiario menor que el diferencial de la inflación entre México y EU; como el aumento del poder adquisitivo del peso frente a los productos importados, ha aumentado la demanda por dólares y por lo tanto de importaciones, dando por resultado el desplazamiento del peso por el dólar y de la producción nacional por las importaciones. Esta situación ha originado crecientes déficits comerciales externos y presiones sobre las reservas internacionales que son contrarrestadas por la entrada de capitales.¹⁴

Por lo tanto, la liberalización de la economía, junto con la política cambiaria sobrevaluada, han acentuado no sólo la sustitución de la producción nacional por productos importados, sino que además la consecuente presión por mayor demanda de capitales externos para financiar la sustitución y mantener la paridad cambiaria y el valor de la moneda nacional.

A pesar de los problemas productivos de la economía se ha logrado reducir la inflación, debido a que tanto el tipo de cambio sobrevaluado como la apertura externa y la entrada de capitales han permitido la entrada de importaciones baratas, logrando suplir la escasez relativa de bienes del país. Esto ha generado un precio artificial del tipo de cambio para disminuir la inflación sin que se tradujera a la vez en un crecimiento generalizado de la inversión y de la economía, ni en mejora del poder adquisitivo de los salarios. “Lo que en el corto plazo resulta no inflacionario, terminará siéndolo, una vez que no se cuente con financiamiento externo suficiente para mantener la paridad cambiaria”.¹⁵

¹⁴ Huerta Arturo. (1995). “La situación económica actual y la necesidad de una política de estabilidad, crecimiento económico y equidad”, en *Economía Informa* 234, 1994-1995 dic/ene.

¹⁵ Huerta Arturo. (1993). Recesión, vulnerabilidad financiera y alternativas, en *Economía Informa* 215, p.299.

El gobierno mantiene la paridad actual, para reducir la inflación y configurar de este modo expectativas positivas que atraigan capital, y así seguir financiando la brecha externa y estimular el crecimiento económico, a pesar de su efecto negativo en la balanza de comercio exterior y en el menor nivel competitivo de la producción nacional.

Si se abandonara dicha paridad se afectaría al capital financiero internacional lo cual frenaría su entrada al país y se daría pie a la fuga de capitales que ocasionarían fuertes presiones sobre el sector financiero externo y sobre la esfera productiva lo cual sería difícil de controlar ya que propiciaría un efecto recesivo e hiperinflacionario. Para evitar esto, se continúa con la política cambiaria sobrevaluada sustentada en un proceso de privatización y extranjerización creciente que no corrige los problemas ya existentes en el sector externo.

Sin embargo, sí tiene efectos en otras variables como en el *tipo de cambio* sobrevaluado sobre el ingreso vía precios, lo cual amplía el déficit de comercio exterior debido a que los salarios reales siguen cayendo para mantener la paridad cambiaria; es decir, el poder de compra de la población disminuye, esto lleva a disminuir su demanda de bienes lo cual contrae al mercado interno, las empresas son las que pagan las consecuencias porque dicha moneda disminuye el costo de las importaciones en mayor medida, lo que provoca que las exportaciones crezcan en menor medida, originándose un creciente déficit comercial externo.

Este proceso de apertura puso de manifiesto los bajos niveles de productividad y competitividad de la producción nacional y por lo tanto su fragilidad.

El propósito del tipo de cambio sobrevaluado es hacer que la inflación interna tienda a comportarse y a ser igual que la inflación externa, sobre todo del principal socio comercial que es (EU). La paridad fija permite que el precio de un bien sea igual al precio en moneda nacional de un bien importado. Esto se plantea con base en la apertura comercial y

los diversos tratados comerciales que se han firmado principalmente el Tratado de Libre Comercio con EU y Canadá.

El proceso de apertura externa y la política cambiaria actual han llevado al Estado a aplicar una política fiscal contraccionista que persigue el saneamiento de las finanzas públicas como único medio para reducir la inflación y disminuir las presiones sobre el sector externo evitando así comprometer la paridad cambiaria y propiciar la fuga de capitales que desestabilicen a la economía.

b) *La política fiscal* aunada a la crediticia y salarial en este contexto, se subordinan a mantener la apertura externa y la paridad cambiaria actual.

El gobierno disminuye su intervención en la economía, restringiendo su gasto y vendiendo sus empresas en aras de lograr un presupuesto equilibrado para así reducir tanto las presiones crediticias del gobierno sobre la tasa de interés, como las presiones de demanda sobre precios.

Las menores perspectivas sobre el crecimiento de precios lleva a reducir el deslizamiento y así a disminuir la inflación. La venta de empresas públicas ha sido fundamental para disminuir el déficit público y para atraer capitales que permitan financiar el déficit externo, y reducir la tasa de interés necesaria para alcanzar el equilibrio presupuestal.

Los recursos obtenidos de la venta de empresas públicas se han canalizado al pago del servicio de la deuda pública tanto interna como externa, para reducir dicho servicio, el cual permite sanear las finanzas públicas porque se transfieren así activos públicos para disminuir pasivos.

La restricción de la participación del Estado en la economía, con la consecuente privatización y liberalización de la economía, está encaminada a combatir la incertidumbre de los grandes agentes económicos, a fin de fomentar la inversión que es crucial para el crecimiento.

La eliminación de la incertidumbre es crucial para atraer capitales, que incrementen la reserva internacional y evitar así expectativas devaluatorias que desemboquen en fugas de capital que podrían originar alteraciones en la paridad cambiaria y fuertes tasas de interés.

El proceso de privatizaciones y la eventual firma del tratado de libre comercio con EU y Canadá, fueron factores importantes para atraer capitales y alcanzar los altos niveles de la reserva internacional, propiciando el deseado clima de confianza que se necesitaba.

Al mantener la paridad cambiaria y reducir la tasa de interés, se restringen las presiones que se originan sobre precios; sin embargo, la gran entrada de capitales presiona sobre la oferta monetaria, obligando al gobierno a esterilizarla a través de los CETES y del Fondo de Contingencia derivado de la venta de empresas públicas, a fin de evitar presiones sobre precios y sobre el tipo de cambio.

Así mismo el saneamiento de las finanzas públicas se verá comprometido una vez que se terminen de vender las grandes empresas, y al dejar de recibir el gobierno los excedentes que provenían de éstas. A pesar de esta situación, el gobierno prosigue con su política fiscal contraccionista y se ha planteado una miscelánea tributaria dirigida a reducir al máximo la evasión fiscal y los deducibles de gravamen tributario, para así incrementar tanto sus ingresos y mantener el saneamiento de las finanzas públicas, como para reducir el consumo y así las importaciones y por lo tanto las presiones sobre el sector externo.

Los requerimientos financieros del sector público, tanto para sanear sus finanzas como para financiar la brecha externa, ponen de tal forma en entre dicho la soberanía del país, debido a que la economía queda sujeta a las necesidades de los grandes capitales que entran al país y de los organismos internacionales.

Por su parte, la política tributaria actual origina una redistribución en favor del sector público y un efecto contraccionista sobre la actividad económica, ya que reduce el ingreso personal disponible de ciertos ex-

tractos de la población y el excedente privado susceptible de canalizarse al consumo y a la inversión.

La disminución de la demanda privada interna que ello origina no es contrarrestada por un aumento de la demanda del sector público, ya que éste prosigue con la política contraccionista. Además, dicha política tributaria ocasiona presiones sobre los costos y sobre las ganancias de las empresas, por lo que puede afectar el crecimiento de la inversión, a pesar de que no haya aumentado el gravamen directo sobre utilidades.

La disciplina fiscal busca la estabilidad monetaria y cambiaria para así promover la entrada de capitales, es por ello que basa parte de su aplicación en las tasas de interés.

El gobierno ha recurrido a mantener altas tasas de interés para atraer capitales y aumentar la reserva internacional con lo que se evita presionar la política cambiaria eliminando las políticas devaluatorias y reduciendo la inflación. A su vez, reduce las presiones sobre los precios vía disminución de la demanda.

El proceso de privatización, los resultados que generaría el TLCNA y las acciones especulativas de la bolsa de valores, han jugado un papel importante en la atracción de capitales y en el incremento de la reserva internacional. Debido a los rendimientos que se generarían en la economía mexicana.

- c) Es por ello que se plantea la importancia de *la política crediticia*, al igual que las otras políticas; sin embargo, se ha visto afectada por las condiciones de una economía abierta, en este caso la política crediticia a sido contraccionista lo que ha tenido efectos negativos sobre la esfera productiva.

Dentro de este marco de liberalización en donde se busca la estabilidad monetaria-cambiaria, la apreciación del tipo de cambio, la disciplina fiscal y sobre todo una buena entrada de capitales han propiciado el rezago productivo de la industria nacional.

La mayor entrada de importaciones para generar la competencia interna y así provocar la modernización de la planta no ha funcionado, por el contrario se disminuyó la acumulación de las empresas, la producción, pero sobre todo no se generó un proceso de inversión hacia la planta productiva.

La entrada de capitales es muy importante para el proceso de modernización de las plantas económicas, el problema es que ésta entrada de capitales no se ha dirigido a la planta productiva, pero sí a la esfera especulativa lo que lleva a la economía a ser más vulnerable.

El gobierno se ha preocupado por generar las condiciones necesarias para que se dé esta entrada de capitales, sin embargo estas condiciones son contrarias a las que necesita la planta productiva para desarrollarse.

El sistema bancario cada vez pone más trabas para otorgar créditos a las empresas lo que desincentiva a los empresarios a invertir o reinvertir en la planta productiva, esto a su vez genera un rezago y la hace más obsoleta.

Por lo tanto, de acuerdo con Arturo Huerta¹⁶, se deben realizar reformas estructurales que coloquen en el centro a la esfera productiva para aumentar los encadenamientos productivos internos y así favorecer el ingreso y el ahorro.

2.2 Entrada de inversión extranjera de cartera como medio para financiar el déficit.

Dentro de este marco de globalización y apertura se han dictado y aplicado políticas que han permitido que se dé la liberalización y la desregulación financiera.

¹⁶ Huerta Arturo. (1994). "Hacia una política industrial en México", en *Economía Informa*, # 229, may-jun.

La liberalización financiera le ha permitido a la banca tener acceso al mercado internacional y adquirir recursos financieros. Además, la banca se ha visto favorecida por la eliminación del encaje legal; lo que se tradujo en una gran disponibilidad de liquidez y de recursos que utilizó para expandir los créditos, esta eliminación del encaje legal y el crecimiento de los créditos que ofrecía la banca, fueron posibles debido a la gran entrada de capitales con que contó la economía, permitiendo financiar el crecimiento del gasto que se derivó de la expansión crediticia y las presiones que éste generaba en el déficit del sector externo, como se puede ver en el siguiente cuadro.

CUADRO 2.2.1
México: Comercio Exterior 1983-1997
 (millones de dólares corrientes)

Año	Balanza Comercial	Exportaciones	Importaciones
1983	14,104.8	25,953.1	11,848.3
1984	13,184.2	29,100.3	15,916.2
1985	8,398.2	26,757.3	18,359.1
1986	5,019.7	21,803.6	16,783.9
1987	8,787.1	27,599.5	20,400.0
1988	2,609.5	30,691.5	28,082.0
1989	405.0	35,171.0	34,766.0
1990	-882.3	40,710.9	41,593.3
1991	-7,279.0	42,687.5	49,966.6
1992	-15,933.7	46,195.6	62,129.4
1993	-13,480.5	51,886.0	65,366.5
1994	-18,463.7	60,882.2	79,345.9
1995	7,088.5	79,541.5	72,453.1
1996	6,530.9	95,999.7	89,468.8
1997	623.6	110,431.4	109,807.8

Fuente: EZPL, Sexto Informe de Gobierno, 2000, México.

En este entorno de apertura tanto comercial como financiera, el modelo neoliberal ha descansado en la creciente entrada de capitales para financiar el déficit externo y el tipo de cambio antiinflacionario, crean-

do para ello condiciones de rentabilidad financiera y especulativa. Lo que impide la aplicación de políticas industriales, agrícolas crediticias y de inversión. Sin embargo, es importante aclarar que dicha entrada de capitales no se está dirigiendo al sector productivo, por lo que no se lleva a cabo el famoso proceso de modernización que se pretendía con la liberalización.

La entrada masiva de capitales que acompañó a la liberalización financiera y el aumento de créditos se debió también al proceso de privatización de las grandes empresas públicas realizado en ese periodo y a las altas ganancias ofrecidas en el mercado de acciones y de valores con la cual contribuía la política de apreciación cambiaria y que del mismo modo era sustentada por la entrada de capitales.

La apertura económica, la apreciación cambiaria, las altas tasas de interés y el superávit fiscal, configuraron mejores niveles de rentabilidad en el ámbito financiero—especulativo, provocando que la entrada de capitales fuera básicamente de cartera, como se puede ver en la siguiente gráfica y cuadro, ubicándose en la esfera financiera y bursátil, esta afluencia incrementó más las ganancias en este sector en detrimento de la esfera productiva, lo que originó que la expansión crediticia se dirigiera hacia los sectores que ofrecían mayor rentabilidad, impidiendo un crecimiento similar de la inversión productiva sin satisfacer el crecimiento de la demanda.

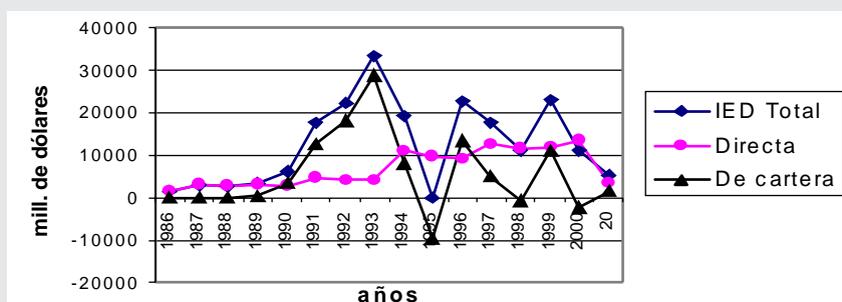
El comportamiento de la inversión extranjera en el último sexenio ha sido completamente diferente, la inversión extranjera directa fue mayor que la inversión en cartera a partir de 1997 hasta el primer trimestre del 2001/I. Esta situación es buena porque representa menos volatilidad que la inversión de cartera; sin embargo, existe un alto grado de concentración de la inversión en algunos sectores y ramas de la industria.

CUADRO 2.2.2
México: Inversión Extranjera
1986-2001-I
(millones de dólares)

Años	IED Total	Directa	De cartera
1986	1,522.0	1,522.0	0
1987	3,247.6	3,247.6	0
1988	2,594.6	2,594.6	0
1989	3,530.3	3,036.9	493.3
1990	6,003.7	2,633.2	3,370.5
1991	17,514.6	4,761.5	12,753.1
1992	22,403.6	4,392.8	18,010.8
1993	33,308.1	4,388.8	28,919.3
1994	19,154.6	10,972.5	8,182.1
1995	-188.4	9,526.3	-9,714.7
1996	22,603.9	9,185.5	13,418.5
1997	17,866.6	12,829.6	5,037.1
1998	11,023.22	11,602.39	-579.17
1999	22,929.55	11,964.57	10,964.98
2000	11,061.47	13,286.06	-2,224.59
2001-I	5,316.14	3,596.94	1,719.20

Fuente: Indicadores económicos del Banco de México, varios años.

GRÁFICA 2.2.2
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO (1986-1997)



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 2.2

Esta situación generó un enorme crecimiento de las importaciones y del déficit comercial externo, que demandaba mayor entrada de capitales. Así el financiamiento de dicho déficit, la estabilidad no-

minimal del tipo de cambio y la expansión crediticia dependían de la entrada de capitales.

La entrada de capitales y su efecto sobre la estabilidad cambiaria, no se debe a una cuenta corriente de la balanza de pagos mejorada, ni buenas perspectivas de crecimiento que se observan en el TLC, sino a mayores tasas de interés, baja inflación, etc., lo que propició una mayor rentabilidad.

Sin embargo, la estabilidad monetaria y el ajuste fiscal se alcanzaron temporalmente en el sexenio de Carlos Salinas mediante la venta de empresas paraestatales, de un mayor endeudamiento externo y de la entrada de capital especulativo, para el sexenio de Ernesto Zedillo la economía creció pero esto no repercutió en un mayor crecimiento económico sostenido. El PIB creció 2.86% para el período 1988-1994 y para 1995-1997 creció 3.8%.

Ante la incapacidad productiva interna de alcanzar equilibrios macroeconómicos y configurar condiciones endógenas de crecimiento económico y reducción de la inflación, la política económica ha tenido que supeditarse a incentivar la entrada de capitales dada su relevancia para financiar tales desequilibrios y propiciar condiciones de crecimiento económico y reducir la inflación.¹⁷

Todas las políticas económicas que se han aplicado están supeditadas a las necesidades del capital financiero internacional. Lo cual exige acentuar la privatización de empresas paraestatales y aumentar la integración económica con los países desarrollados a través de diferentes tratados como el TLC.

Ésta entrada de capitales ha desempeñado un papel importante, tanto para la instrumentación de políticas inflacionarias, como para alcanzar ciertas condiciones de crecimiento.

¹⁷ Huerta Arturo. (1995). "La crisis y la inviabilidad de la política actual para superarla", en *Investigación Económica* 212, abril -junio.

Durante el sexenio de Salinas y el de Zedillo, el gobierno se ha preocupado por restablecer la estabilidad monetaria y cambiaria, para así generar condiciones de confianza, frenar la salida de capitales y tener acceso al mercado internacional de capitales.

Es importante resaltar, que la entrada de capitales está condicionada a algunos factores (superávit fiscal, tasas de interés altas y estabilidad monetaria) que aseguran ciertos niveles de rentabilidad que son deseados por el capital financiero en el país. Para lo cual se ha acentuado la política contraccionista del gasto público tratando de asegurar el superávit fiscal y de comercio exterior, sin importarles los efectos que ha tenido el incremento de la tasa de interés, evitando las frecuentes presiones sobre el tipo de cambio, como se puede ver en el cuadro siguiente.¹⁸

CUADRO 2.2.3
Indicadores de Competitividad
Tasas de Interés Anual (Tasas Anuales)

Año	Nominales		Reales	
	México a/	Estados Unidos a/	México a/	Estados Unidos a/
1985	76.2	8.0	7.5	4.0
1986	103	6.5	-1.4	5.3
1987	123.5	6.8	-13.7	2.3
1988	55.4	7.7	2.5	3.1
1989	48.7	9.0	24.2	4.2
1990	38.1	8.1	6.3	1.8
1991	24.9	5.9	5.1	2.7
1992	22.6	3.8	9.5	0.8
1993	21	3.2	12	0.5
1994	18.9	4.7	11	1.9
1995	57.2	5.9	3.4	3.3
1996	36.8	5.4	7.1	2
1997	24.8	5.6	7.8	3.8
1998	26.9	5.3	7.0	3.7
1999	25.0	5.2	11.3	2.4
2000/p	17.8	6.3	8.1	2.8

a/ Papel comercial a plazo de 28 días (CETES).

FUENTE: Banco de México. Indicadores Económicos.

¹⁸ Varios autores. (1994). "Perfil Económico del Salinismo" en *Economía Informa* 234..

Cabe señalar que el costo social, económico y político de la apertura comercial ha sido muy alto y que ha tenido consecuencias definitivas sobre la esfera productiva y el sector externo.

Las consecuencias derivadas de la política económica predominante y las condiciones que exige la liberalización han impedido instrumentar políticas cambiarias, fiscales y crediticias flexibles; lo que ha terminado por hundir más a la esfera productiva.

Cada vez es más difícil pensar que en el caso de México, la estabilidad económica (monetaria-cambiaría) y los ajustes macroeconómicos se alcancen con políticas contraccionistas y con las libres fuerzas del mercado.

En un contexto de mercados abiertos y desregulados los ajustes macroeconómicos alcanzados son transitorios y no representan condición para estabilizar el tipo de cambio, ni para bajar las tasas de interés, lo que impide retomar el crecimiento general de la economía.

Las presiones que se puedan dar sobre el tipo de cambio son causa de las prácticas especulativas, avaladas por la liberalización financiera y la incertidumbre económica predominante, debido a que el país no cuenta con las reservas internacionales suficientes para hacer frente ha dichas acciones especulativas.