

17. 884 252
6. 184

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number 936-5450	2. Contract/Grant Number DIIR-5450-A-00-9084-00	3. Publication Date 1/92
--	--	-----------------------------

4. Document Title/Translated Title

5. Author(s)

1. Vega, Claudio G.
2. Belt, Juan A. B.
- 3.

6. Contributing Organization(s)

7. Pagination 34p.	8. Report Number ESO # 1922	9. Sponsoring A.I.D. Office R&D/EID
-----------------------	--------------------------------	--

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

1.	4.
2.	5.
3.	6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official M. Brinkerhoff, R&D/EID	14. Telephone Number (703) 875-4491	15. Today's Date 7/23/92
--	--	-----------------------------

.....DO NOT write below this line

16. DOCID	17. Document Disposition DOCRD [] INV [] DUPLICATE []
-----------	--

**LA TRANSFORMACION DE UNA ECONOMIA:
OBSERVACIONES DE UN VIAJE A MEXICO**

por

Claudio González Vega

y

Juan A. B. Belt

January 1992

Rural Finance Program
Department of Agricultural Economics
and
Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

Abstract

This paper describes macroeconomic management and commercial policy reforms in Mexico during the 1980s and 1990s and reports the observations of a group of Costa Rican authorities and prominent businessmen who traveled to Mexico in June, 1991 in order to observe the implementation of these policy reforms. Interviews with government officials, private sector representatives and labor leaders are described. The government has been able to formulate a very effective and coherent strategy, based on rapid integration to the world economy and a change in the role of the state in the economy.

LA TRANSFORMACION DE UNA ECONOMIA: OBSERVACIONES DE UN VIAJE A MEXICO

por

Claudio González Vega y Juan A. B. Belt

La impresionante experiencia mexicana con la apertura comercial no sólo representa un valioso caso de estudio para el debate conceptual sobre la liberalización comercial en Costa Rica, sino que también ofrece un excelente modelo sobre estrategias para llevar esas ideas a la práctica con éxito. Esta ha sido, unánimemente, la opinión de los participantes en un viaje de una semana, por parte de una delegación de empresarios, legisladores y autoridades costarricenses, a fin de conocer las perspectivas del gobierno, sector privado y líderes sindicales mexicanos.¹ Tras la presentación, en las tres primeras secciones, de un marco de referencia sobre las reformas económicas en ese país, este capítulo describe las observaciones de dos de los participantes en el viaje.

¹ El viaje tuvo lugar del 9 al 16 de junio de 1991, con el liderazgo de Roberto Rojas, Ministro de Exportaciones, y participación de Gustavo Gutiérrez, Viceministro de Economía, Industria y Comercio, Renzo Céspedes, Negociador del Tratado de Libre Comercio con México, Adolfo Gutiérrez, Asesor del Ministro de Exportaciones, Luis Villalobos, Daniel Aguilar, Oscar Soley, Carlos Manuel Rojas y Edgar Ugalde, diputados, Emilio Bruce, Presidente de la Cámara de Comercio, Samuel Hidalgo, Presidente de la Unión de Cámaras, Samuel Yankelewits, Presidente de la Cámara de Industrias, Rodolfo Castro, Presidente de la Cámara de Exportadores, José Rafael Brenes, Ex-Presidente de la Cámara de Agricultura, Miguel Shyfter, Presidente de la Cámara de Textileros, Orlando Ortiz, Vice-presidente de la Cámara de Industrias, Enrique Egloff y Samuel Guzowski, empresarios, Lafitte Fernández, periodista, Jorge Corrales y Claudio González Vega, economistas, Frieda Martin, del Centro Internacional para el Desarrollo Económico, y Juan A. B. Belt, economista de USAID en Costa Rica. Los autores de este capítulo, si bien piensan interpretar el sentir de la mayoría del grupo, son los únicos responsables por las opiniones aquí expresadas.

Todos los participantes regresaron convencidos de que un proceso de liberalización comercial es inevitable en Costa Rica, como en otras partes del mundo, y de que los esfuerzos que ya se están haciendo en esa dirección, no sólo son irreversibles, sino que apenas representan los primeros pasos de un proceso que requerirá de un manejo técnico y político complejo. Por una parte, todos reconocen que tras las reformas económicas adoptadas, México se ha convertido en un competidor formidable, cuya presencia en los mercados internacionales, particularmente en el norteamericano, no puede ser ignorada. Ante los cambios dramáticos que cada día ocurren en los mercados mundiales, Costa Rica no puede darse el lujo de no seguir los pasos de México, de desaprovechar las oportunidades que el mismo proceso mexicano le ofrece o de ignorar los retos que surgen de la transformación de México.

Por otra parte, si la apertura comercial es inevitable, el debate debe centrarse, no en si llevarla adelante o no, sino más bien en cómo alcanzarla. Las diferencias de opinión entre los participantes, en cuanto al método a seguir, se redujeron sustancialmente durante el viaje y todos estuvieron de acuerdo en que el modelo mexicano ofrece opciones interesantes para emprender el esfuerzo. Lo más impresionante fue observar el éxito con que las autoridades mexicanas le han transmitido el mensaje sobre los beneficios y la necesidad de la liberalización a todos los grupos sociales y cómo han logrado la formación de un consenso que ha hecho posible una estrecha colaboración entre los técnicos del sector público y los empresarios. Esta cooperación ha permitido identificar los cuellos de botella que obstaculizan el ajuste del sector privado, haciendo la acción de las autoridades más eficaz y fomentando el apoyo de grupos importantes de empresarios al proceso de apertura.

La observación de la experiencia mexicana permitió además poner de relieve la importancia de la apertura comercial para promover el empleo y el aumento de los salarios reales, lo que explica el apoyo de los sindicatos mexicanos, así como el papel de la liberalización en controlar el aumento de los precios y mejorar el bienestar de los consumidores, lo que lleva al apoyo generalizado de la población. La importancia del equilibrio fiscal para lograr la estabilidad de los precios y los beneficios de la privatización de las empresas estatales, a fin de enfocar los esfuerzos del estado en sus funciones más importantes, fueron otras de las lecciones del viaje.

I. El marco macroeconómico

A partir de 1983, la economía mexicana ha experimentado una profunda transformación estructural, resultado de cambios sustanciales en la estrategia de desarrollo económico adoptada por las autoridades. Al inicio, estos cambios fueron una respuesta ante severos desequilibrios macroeconómicos, los que alcanzaron su máxima expresión en 1982, habiendo dado lugar a una acumulación excesiva de deuda externa, al estancamiento de la actividad productiva y a la inestabilidad del nivel general de precios, de una manera semejante a los efectos de la crisis por que Costa Rica atravesó a principios de esa misma década. Conforme se fue avanzando con éxito en su ejecución, sin embargo, la nueva estrategia económica fue dejando de ser una respuesta ante los problemas del pasado, para convertirse en un plan de acción para garantizar el crecimiento económico futuro. En el proceso, México ha adoptado una nueva visión global acerca de los determinantes del crecimiento eco-

nómico y del bienestar social y una mejor comprensión de las políticas económicas requeridas para promoverlos.

Las dificultades de 1982 hicieron evidente que las políticas comerciales proteccionistas y la excesiva intervención del estado en la economía habían agotado cualquier capacidad que hubieran podido tener para promover el crecimiento económico sostenido, con estabilidad de precios, y que más bien habían contribuido a aumentar la vulnerabilidad de la economía ante perturbaciones de origen externo y a acentuar problemas de pobreza y de desigualdad en la distribución del ingreso. Este fracaso de la estrategia anterior abrió las puertas a nuevos enfoques que, cada vez con mayor claridad, han guiado las decisiones de política económica mexicana de los últimos años. La nueva estrategia se ha convertido, de esta manera, en un modelo para otros países latinoamericanos como Costa Rica, los que en el pasado adoptaron políticas proteccionistas semejantes a las mexicanas de antaño, aunque no siempre tan acentuadas. La claridad conceptual de las autoridades y la eficacia de su acción política han convertido al experimento mexicano en un paradigma digno de emulación.

La estrategia económica mexicana adoptada en 1983 ha buscado simultáneamente el logro de dos objetivos: la estabilización macroeconómica y el cambio estructural, sin que el uno haya estado subordinado al otro. Con el primer propósito, en 1983 se iniciaron esfuerzos para reducir sustancialmente el déficit del sector público, tanto mediante una disminución del gasto total, como con un incremento de los ingresos tributarios y no tributarios, gracias a ajustes en las tasas impositivas y en los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público. En ese entonces comenzó, además, un proceso de *desincorporación*

de empresas estatales. Para promover el cambio estructural, por otra parte, al mismo tiempo se iniciaron tanto una apertura comercial gradual pero profunda como un esfuerzo de modernización del sistema financiero.

Los intentos de estabilización no lograron de inmediato los resultados esperados, en vista, entre otras cosas, de factores exógenos adversos, tales como un drástico deterioro de los términos internacionales de intercambio, con la caída de los precios del petróleo, y de los efectos de los terremotos de 1985, así como de la elevada carga del servicio de la deuda externa, lo que durante 1983-1988 requirió una transferencia neta de recursos al exterior equivalente a un promedio anual del 5,9 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).² Esta salida de ahorro limitó el crecimiento de la inversión y frenó el dinamismo de la economía. Es importante reconocer, por lo tanto, el impacto de este servicio de la deuda externa sobre el crecimiento, a fin de no atribuirle incorrectamente el estancamiento resultante durante este período a la nueva estrategia, en lugar de a los errores del pasado, incluyendo el endeudamiento externo excesivo, como corresponde.

A partir de diciembre de 1988, la Administración Salinas de Gortari amplió e intensificó las reformas económicas iniciadas en 1983. Los componentes del programa de la nueva Administración incluyen:³

- (a) el estricto control de las finanzas públicas,
- (b) la reforma fiscal,

² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El Nuevo Perfil de la Economía Mexicana*, abril, 1991.

³ Gobierno de México, *Criterios Generales de Política Económica*, 1990.

- (c) la desincorporación de empresas públicas no prioritarias o estratégicas,
- (d) la apertura comercial,
- (e) la desregulación de la inversión extranjera,
- (f) la desregulación y modernización del sistema financiero,
- (g) la eliminación del sobre-endeudamiento externo y
- (h) el mejoramiento de los servicios de asistencia social.

Las secciones siguientes de este capítulo así como los capítulos de Gil Díaz y de Noyola en este libro resumen los aspectos principales de estos componentes del programa económico de la Administración Salinas de Gortari.

Los resultados de la nueva estrategia han sido una notable reducción del déficit del sector público, en términos reales, una importante recuperación del crecimiento económico y una dramática disminución de la tasa de inflación. Como consecuencia de la apertura comercial, las exportaciones no petroleras pasaron a representar un 67 por ciento del total en 1990, comparado con 22 por ciento en 1982.⁴ Este comportamiento favorable de las variables macroeconómicas claves ha tenido un impacto muy beneficioso en las expectativas del público y ha contribuido a que se haya recuperado la confianza, lo que promovió (de enero de 1989 a marzo de 1991) la repatriación de más de 4.800 millones de dólares de fondos de mexicanos en el extranjero y el ingreso de 7.400 millones de dólares de inversión directa extranjera y 2.500 millones en forma de inversión extranjera en cartera.

Gracias a las menores expectativas de inflación y a la menor prima de riesgo que los ahorrantes demandan ahora, las tasas de interés reales han disminuido considerablemente,

⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Op. cit.*, p.6.

desde un nivel máximo del 45 por ciento anual a mediados de 1989, hasta un nivel del 7 por ciento a principios de 1991. Esta disminución de la tasa real de interés ha hecho posible, a la vez, un menor crecimiento del déficit del sector público, en vista de la disminución en el servicio real de la deuda pública. Además, como consecuencia de la renegociación de la deuda externa, se han liberado recursos para la inversión productiva, la que en el futuro estará orientada por precios relativos que reflejarán las ventajas comparativas del país mejor que como lo hicieron las viejas políticas proteccionistas, aumentando así el poder de compra de los mexicanos.⁵

II. La política fiscal y monetaria

El fortalecimiento de las finanzas públicas ha sido un instrumento esencial para combatir la inflación y promover el ahorro interno. La reforma fiscal, iniciada en 1987, ha incluido las siguientes acciones, a fin de incrementar los ingresos del sector público:

- (a) ampliación de la base gravable,
- (b) reducción de las tasas impositivas,
- (c) simplificación de las disposiciones fiscales,
- (d) eliminación de las bases especiales de tributación y
- (e) ataque a la evasión fiscal.

La reducción de las tasas impositivas ha permitido que el gravamen aplicable a las empresas haya pasado del 42 por ciento en 1986 al 35 por ciento en 1991, con lo que se han

⁵ El *Paquete Financiero 1989-1992*, firmado con la banca comercial, permitió que 22.426 millones de dólares de deuda devenguen una tasa de interés fija del 6,25 por ciento anual.

alcanzado niveles comparables a los internacionales. El gravamen máximo aplicable a las personas pasó de 60,5 por ciento en 1986 al 35 por ciento en 1991. A pesar de esta disminución en las tasas impositivas, así como en las tarifas de importación, resultado de la apertura comercial, los ingresos tributarios han aumentado. Esto ha sido consecuencia de la ampliación de la base gravable, de la reclasificación de los grupos de contribuyentes y de un control estricto para evitar la evasión. En 1989, a sólo dos años de iniciada la reforma fiscal, los ingresos crecieron en alrededor de dos puntos porcentuales del PIB en comparación con 1987.

La realineación de los precios y tarifas del sector público ha buscado eliminar subsidios económica y socialmente injustificados, propiciar una asignación eficiente de los recursos y fortalecer las finanzas del sector público. Desde 1988, los precios públicos se han mantenido en línea con la inflación. La importancia de los ingresos del sector paraestatal ha disminuido, sin embargo, debido a la desincorporación de empresas públicas cuyos ingresos ya no son considerados en el presupuesto del sector.

La estricta disciplina en el ejercicio del gasto público ha sido uno de los lineamientos fundamentales que rigen la política fiscal mexicana. La eliminación de subsidios injustificados, que el Gobierno Federal canalizaba antes de las reformas, ha sido clave, no sólo para fortalecer las finanzas públicas, sino para mejorar la asignación de los recursos y eliminar distorsiones en los precios relativos. Se han eliminado los subsidios generalizados que no discriminan por niveles de ingresos, con el propósito de enfocar, los pocos que persistan, exclusivamente a los sectores más pobres de la sociedad. Parte del ahorro obtenido de las reducciones de personal y otros gastos corrientes en otros sectores ha sido canalizado hacia

sectores prioritarios, como salud, educación y la administración de justicia, así como al Programa de Solidaridad, encaminado a reducir la pobreza extrema. Los subsidios a préstamos preferenciales a través de las tasas de interés han sido totalmente eliminados. La estrategia de gasto busca, además, una mejor asignación de la inversión pública. Esta inversión experimentó un crecimiento del 12,8 por ciento en 1990, tras cinco años de disminución continua.⁶

Como resultado de estas medidas, el gasto del sector público disminuyó desde un 45 por ciento del PIB en 1986, hasta un 31 por ciento en 1990. A la vez, el uso total de recursos financieros por parte del sector público se redujo del 11,7 por ciento del PIB en 1988, al 5,6 por ciento en 1989 y al 3,5 por ciento en 1990. Estas cifras se comparan muy favorablemente con los déficit de 1986 y 1987, de un 16 por ciento del PIB en promedio, niveles semejantes a los observados en Costa Rica en el peor momento de la crisis. La meta para 1991, sin tomar en cuenta los ingresos provenientes de la desincorporación de empresas estatales, es un 1,9 por ciento del PIB, el déficit más bajo en 19 años y, de nuevo, comparable con el esperado en Costa Rica para este año.

El programa de desincorporación de empresas públicas, iniciado en diciembre de 1982 y reforzado en 1987, constituye otra piedra angular en la reforma estructural del sector público mexicano, ya que mejora las finanzas públicas de una manera permanente. Este programa responde, además, a la nueva concepción del estado, que lo lleva a ocuparse de menos funciones, pero de una manera más eficaz, en apoyo y no en sustitución de la actividad productiva privada. Desde diciembre de 1982 hasta finales de 1990, de un total de

⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Op. cit.*, p. 10.

1.155 entidades públicas, 822 habían sido privatizadas, fusionadas, liquidadas o transferidas a los gobiernos locales. A principios de 1991 había 137 empresas en proceso de desincorporación.⁷ La privatización de los 18 bancos comerciales ha tenido lugar durante este año. Parte de los ingresos de estas desincorporaciones ha sido depositada en un fondo de contingencia para enfrentar perturbaciones externas que puedan poner en peligro el programa económico.

Tres rondas de negociaciones de la deuda externa con la banca internacional constituyeron un importante alivio temporal, pero no ofrecieron una solución permanente al problema de una deuda externa excesiva, ni redujeron la vulnerabilidad de la economía ante perturbaciones externas. En 1986 y 1987 se concluyeron 4.000 millones de dólares por medio de operaciones de *swaps*, que fueron suspendidas por sus efectos inflacionarios. En 1990 se participó en el Plan Brady, con nuevas disminuciones del principal de la deuda y México se convirtió de nuevo en un importador neto de capital, lo que no había ocurrido desde 1981.

El sistema financiero mexicano ha experimentado una gran transformación. Aún antes de su privatización en 1991, los bancos quedaron en libertad de determinar sus tasas de interés y el plazo de sus depósitos, así como para elegir las mejoras alternativas de coloca-

⁷ Estas incluyen la Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Altos Hornos de México, Aseguradora Mexicana, Fertilizantes Mexicanos, CONASUPO y los bancos comerciales. Con anterioridad se había privatizado las dos líneas de aviación: Mexicana y Aeroméxico y una de las empresas del cobre más grandes del mundo, Minera Cananea. El 9 de diciembre de 1990 se subastó un 20,4 por ciento de las acciones de Teléfonos de México, por 1.750 millones de dólares, dando el control de la administración de la empresa a un grupo mexicano-franco-estadounidense. Las demás acciones se colocaron en los mercados de valores mundiales a principios de 1991.

ción e inversión de los recursos captados. La liberalización financiera ha hecho posible que la política monetaria se instrumente a través de operaciones de mercado abierto, un instrumento indirecto de política que es más eficiente y menos distorsionante que los viejos instrumentos de control directo. La profundización financiera ha promovido el ahorro interno y, por lo tanto, la inversión de una manera no inflacionaria.

La tasa anual de crecimiento del índice de precios al consumidor, que al principio de 1988 era alrededor de 180 por ciento, había disminuido al 30 por ciento en 1990. La estabilización de los precios ha recibido un apoyo importante del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, iniciado en diciembre de 1988, como un programa de transición para consolidar las bases para la reactivación gradual de la economía.⁸ El gobierno se comprometió a mantener una estricta disciplina en materia de finanzas públicas, a ajustar el tipo de cambio continuamente a fin de evitar la sobrevaluación del peso y a disminuir la dispersión de los aranceles de aduana. El sector empresarial convino recomendar a sus agremiados absorber el aumento del salario mínimo (8 por ciento), el ajuste del tipo de cambio y los aumentos en los precios y tarifas del sector público, sin repercusiones en los precios finales.

Representantes de los diferentes sectores participan en el proceso de formación de precios, que permite cambios en los precios relativos y una gran flexibilidad, así como incentivos para aumentar la oferta de bienes en sectores oligopolísticos. Este mecanismo de concertación social ha sido una muestra de la gran capacidad de convocatoria de la

⁸ Este pacto habría de consolidar los resultados del Pacto de Solidaridad Económica, que se había adoptado en diciembre de 1987, como acuerdo tripartita entre el gobierno, el sector obrero y la comunidad empresarial.

Administración. Su éxito ha dependido, en gran medida, de la apertura comercial, que ha permitido que los precios internacionales guíen la formación de los precios internos. En el largo plazo, la apertura mejorará la productividad de la economía y contribuirá al crecimiento con estabilidad de precios.

III. La política comercial

Uno de los más importantes cambios estructurales en México ha sido la transformación del régimen comercial proteccionista hacia uno de apertura al comercio internacional. En 1982 la economía mexicana estaba prácticamente cerrada a la competencia internacional; todas las importaciones estaban sujetas a permiso previo y las tarifas arancelarias alcanzaban hasta un 100 por ciento. A partir de 1983 se inició una apertura gradual y hoy en día México es una de las economías con menores restricciones al comercio en el mundo.

El programa de liberalización comercial puesto en marcha modestamente por la Administración De la Madrid en 1983 redujo las tarifas de importación pero mantuvo el requisito de licencia para todas las importaciones. El 42 por ciento de las importaciones quedó totalmente exento de tarifas, comparado con el 21 por ciento en 1982. En 1984 se comenzó a eliminar el requerimiento de licencia para algunas importaciones, pero las tarifas fueron incrementadas, a fin de mantener la protección. El programa de liberalización avanzó en forma acelerada a partir de mediados de 1985, a fin de fomentar las exportaciones no petroleras. Un decreto presidencial hizo que, de las 5.219 partidas reguladas, 3.064 categorías de importación quedaran excluidas de la necesidad de obtener licencias. A finales de 1985, sólo un 10,4 por ciento de las categorías estaba sujeta a licencia. Estas licencias cubrían

sólo un 37 por ciento del valor de las importaciones, comparado con 83 por ciento el año anterior. En 1986 la estructura de la tarifa fue compactada, con lo que el 90 por ciento de los bienes se situaron en tres niveles tarifarios (10; 22,5 y 37 por ciento). Ese año México firmó un acuerdo de adhesión al GATT y se inició el desmantelamiento del sistema de precios oficiales de referencia. La tarifa máxima fue reducida de 100 a 40 por ciento.

Con la firma del Pacto de Solidaridad Económica, en diciembre de 1987, el rango de la tarifa fue compactado entre 0 y 20 por ciento, con cinco niveles (0, 5, 10, 15 y 20 por ciento), en comparación con 16 niveles en 1982. Como resultado, la dispersión tarifaria fue cortada a la mitad. La Administración Salinas de Gortari ha buscado uniformar aún más las tasas de protección efectiva. Así, en 1989 se elevaron las tarifas para una gran mayoría de productos que se encontraban exentos o pagaban sólo un 5 por ciento. En 1990, el valor de las importaciones sujetas a permiso previo, principalmente en el sector agrícola, montaba a sólo un 14 por ciento.

Al mismo tiempo que se redujo el sesgo antiexportador de la tarifa a las importaciones, se han tomado medidas para fomentar, pero no subsidiar, las exportaciones mexicanas, como lo describe Noyola en este libro. La apertura comercial ha sido respaldada con nueva reglamentación que permite la participación de la inversión extranjera directa hasta un 100 por ciento del capital en 58 sectores de actividad, en contraste con la anterior limitación del 49 por ciento.

IV. La perspectiva del sector público

Los participantes en el viaje tuvieron oportunidad de conversar extensamente con distinguidos funcionarios del gobierno mexicano, incluyendo aquellos quienes más directamente han estado relacionados con el proceso de apertura comercial y de negociación de tratados de libre comercio. Estas visitas pusieron de manifiesto varias características del proceso de transformación de México que vale la pena resumir:

- (a) Existe un numeroso equipo de técnicos de muy alto nivel, encargados tanto del diseño como de la ejecución de las reformas de las políticas y de los procedimientos. Estos técnicos fueron entrenados en las mejores universidades de los Estados Unidos (Chicago, Harvard, Stanford, Massachusetts Institute of Technology) y cuentan con el apoyo pleno del Presidente Salinas de Gortari. Varios lo acompañaban ya cuando el Presidente era el zar económico de la Administración De la Madrid.
- (b) El grupo de funcionarios más destacados, ubicados en las secretarías y subsecretarías de estado más estratégicas, cuenta, a su vez, con amplios equipos de técnicos suficientemente bien preparados, conocedores tanto de la teoría económica como de la realidad mexicana y de las circunstancias y complejidades de procedimiento en los mercados mundiales. El número y la calidad de los recursos humanos al servicio de la administración pública son impresionantes.
- (c) Los funcionarios de alto nivel poseen, no sólo una excelente preparación técnica, sino también una evidente habilidad política y una excelente capacidad de comunicación. Esto les ha permitido transmitir las ideas relacionadas con la transformación del país

de una forma clara, precisa y creíble y movilizar, de esta manera, el apoyo de importantes segmentos de la sociedad.

- (d) La adopción de las nuevas políticas ha ido acompañada de un programa amplio de información y convencimiento del público. La comunicación del mensaje se ha llevado a cabo a través de todos los medios y ha estado dirigida hacia todos los niveles de la población. Las autoridades han estado disponibles cuantas veces ha sido necesario para debatir y aclarar las ideas. El Presidente Salinas de Gortari ha enfatizado repetidamente la importancia de la transformación, tanto en la arena política nacional como en los foros internacionales.
- (e) El mensaje ha sido explícito, claro, preciso y convincente. Las autoridades no han ocultado sus intenciones, sino que han expresado sus propósitos con claridad y han explicado, con gran sentido didáctico, la naturaleza de las medidas, a fin de aumentar su efectividad.
- (f) La voz de la Administración ha sido unánime. Los participantes en el viaje se vieron particularmente impresionados, no sólo por el consenso puesto en evidencia, sino por la capacidad de funcionarios de distintas dependencias y a diferentes niveles para explicar y debatir explícitamente el mensaje unánime de la transformación. Todos los actores en el proceso dejaron ver su convencimiento acerca de la validez de lo que se está tratando de hacer en México.
- (g) Propósitos explícitos y ampliamente compartidos, claridad de pensamiento y firmeza en la ejecución han creado un clima de confianza y de esperanza entre la población, que motiva a todos los funcionarios a dar lo mejor de sí.

El proceso de transformación económica y sus resultados satisfactorios en México han reflejado una alta dosis de coraje político, sostenida durante un período suficientemente largo como para lograr congruencia en el propósito y en el procedimiento. Los intentos parciales de reforma iniciados durante la Administración De la Madrid sentaron las bases para una profundización del proceso durante la Administración Salinas de Gortari. La continuidad de la visión acerca de hacia dónde debe dirigirse México, de una administración a la siguiente, han así facilitado la ejecución de las reformas.

Desde la perspectiva de los jefes del sector público mexicano, una apertura comercial no se da en el vacío, ni se logra de un día para el otro.⁹ Una lección importante del proceso iniciado en 1983 ha sido, por ejemplo, la aceptación de que el equilibrio macroeconómico es una precondition importante para el éxito pleno de la apertura comercial. Durante los ochentas, los esfuerzos de las autoridades mexicanas se concentraron en domar la inflación, considerada el enemigo público número uno, y en retomar el crecimiento económico, el que se había perdido con la crisis causada por el exceso de proteccionismo y de endeudamiento externo. Mientras no se logró ordenar las finanzas públicas fue difícil, sin embargo, alcanzar el doble objetivo de crecimiento con estabilidad de precios. En opinión del Subsecretario Gurría, la reforma fiscal ha sido indispensable para recuperar el crecimiento de la producción y permitir, con ello, el éxito de la apertura comercial. En todo caso, en su opinión, lo importante es ir a lo fundamental: atacar el déficit fiscal para abatir

⁹ Estos conceptos fueron enfatizados en la visita a la Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales de la Secretaría de Hacienda, en entrevista con el Subsecretario José Angel Gurría Treviño, con el Director General de Ingeniería Financiera, Jorge Silverstein, y con el Subcoordinador de la Unidad de Desincorporación, José García Rosas y otros funcionarios.

la inflación. La competitividad en los mercados mundiales exige una inflación interna comparable a la internacional. Así, iniciada la apertura, las autoridades tarde o temprano tienen que reconocer que no puede haber éxito sin estabilidad macroeconómica.

Como ya se ha explicado, la reforma fiscal mexicana ha incorporado un mejoramiento de la recaudación, vía una disminución de las tasas y ampliación de la base tributaria; la eliminación de subsidios y de otros privilegios legislados, incluyendo el crédito subsidiado; la eliminación del rezago en el ajuste de las tarifas y precios de los servicios públicos y la reducción severa del gasto estatal. En comparación con el PIB, el gasto programable del sector público se ha reducido a la mitad en ocho años (de un 33 a un 17 por ciento). Parte importante del esfuerzo de reforma del estado ha sido, también, la privatización de empresas públicas, tanto de las que perdían como de las que ganaban, según un programa de desincorporación que busca la venta en el momento más oportuno y al mejor precio posible para el estado.¹⁰ Con los recursos obtenidos con la privatización se espera reducir la deuda pública interna, acumular fondos contra contingencias y fortalecer el desarrollo de la infraestructura. No se deben utilizar recursos obtenidos por una sola vez de la venta de empresas para sufragar gastos corrientes. En otros casos, más que la venta, lo que ha procedi-

¹⁰ Las autoridades mexicanas valoran las empresas según el valor presente de los ingresos netos esperados. En Costa Rica, la Contraloría General de la República ha insistido en valorar según libros, con lo cual la venta de empresas no rentables nunca se podrá lograr. Para evitar críticas de corrupción, se le ha encomendado la venta mediante subasta a un banco que actúa con base en un precio de referencia. En el caso de los teléfonos, el perdedor publicó una felicitación a las autoridades mexicanas por la transparencia del proceso. A los trabajadores de la empresa se les ha dado la preferencia en la compra, pero sólo si pueden igualar la mejor oferta.

do es la fusión, liquidación o extinción de la empresa, en reconocimiento de que sus funciones ya no se justifican más, o de que pueden ser trasladadas al nivel local.

El Subsecretario Gurría opinó que estos esfuerzos deben acometerse con convicción, sin temor a las pérdidas o ganancias políticas inmediatas, pues a la larga su éxito será fuente de mayor prestigio y poder para las autoridades. Las señales deben ser claras, *brutales*, para que no dejen lugar a dudas en cuanto a los objetivos de las autoridades. La credibilidad del proceso requiere que los esfuerzos no se detengan; constantemente se debe avanzar, con medidas cada vez más ambiciosas, para mantener el momentum. La firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá permitirá, no sólo eliminar las barreras de entrada a esos grandes mercados, con todas sus ventajas, sino además garantizar que el margen de oportunidad para echar atrás en las reformas se habría reducido a un mínimo.¹¹

La credibilidad se gana con el anuncio claro de las medidas y con su cumplimiento cabal a continuación. En México, con el éxito alcanzado en disminuir las presiones inflacionarias, se logró reducir las tasas de interés y, de esta manera, el costo del servicio de la deuda pública. Entre 1989 y 1991, las tasas nominales de interés cayeron del 70 al 24 por ciento anual y, lo que es más importante, las tasas reales se redujeron del 40 al 5 por ciento. Lo que esto implica es que el público creyó en la efectividad del programa de estabilización y lo apoyó con su comportamiento, incluyendo la repatriación masiva de capitales. La credibilidad en la ejecución de las políticas se convierte de esta manera en un círculo virtuoso,

¹¹ Las autoridades han entendido claramente el principio básico de la teoría económica de que, en el caso del país pequeño, como México, la apertura unilateral es suficiente para aumentar el bienestar económico y, por eso, han estado dispuestas a ir adelante con la apertura por su propia iniciativa. Si, gracias a los tratados de libre comercio, logran además reducir las barreras al comercio en otros mercados, esa es una ganancia adicional.

en el que el comportamiento del público hace posible el logro de las metas de las autoridades.

Si algunos de los participantes en el viaje, de orientación proteccionista, pudieron haber visto en el requisito de estabilidad macroeconómica una oportunidad para posponer la apertura comercial en Costa Rica, sus esperanzas se vieron pronto arruinadas, cuando se indicó, por una parte, que los mexicanos definían la precondition de estabilidad como una reducción del déficit del sector público no financiero desde un 17 por ciento hasta un 6 por ciento del PIB. En 1991, Costa Rica esperaba alcanzar un grado de equilibrio fiscal mucho mayor (un déficit de menos del 2 por ciento del PIB), meta que los mexicanos también ya habían alcanzado a la fecha del viaje. En opinión de las autoridades de ese país, además, una vez logrado un nivel mínimo de estabilidad fiscal, la apertura comercial debe empezar; no hay que esperar ni demorarse. Por otra parte, al someter a la economía a la disciplina de los precios internacionales, la apertura comercial puede contribuir al éxito de la campaña contra la inflación.

Citando a Adam Smith, el Subsecretario Gurría declaró que, como la guerra, la apertura comercial no se negocia, sino que debe ser el resultado de una decisión firme de las autoridades. Ante la pregunta de cuándo es mejor hacerla, respondió que para iniciarla "nunca hay el momento más oportuno". El proceso de apertura debe iniciarse cuanto antes. Lo ideal, por otra parte, es que, tarde o temprano, la liberalización comercial sea acompañada, como en México, de la privatización de la actividad productiva, de la modernización que le permita al empresario competir internacionalmente y de la desregulación del mercado interno. Un ejemplo dramático de lo que se debe hacer en este último campo ha sido

la desregulación del transporte por carretera, el que estaba controlado hasta ese entonces por un cartel, como relata Gil Díaz en este libro. Esta desregulación ha traído una disminución de un 30 por ciento en los costos. Algo semejante ha ocurrido con la privatización del transporte aéreo. Con frecuencia, el exceso de regulación había llevado a la creación de patentes de curso para grupos oligopolísticos poderosos. En términos generales debe reconocerse que la eficiencia interna es indispensable para lograr la competitividad internacional. La apertura es incompatible, por lo tanto, con controles internos de precios y de utilidades, con trámites burocráticos lentos y engorrosos y con otros impedimentos a la competencia.¹²

La requisita del Puerto de Veracruz, ocurrida en esos días, es una clara ilustración de la nueva actitud de las autoridades. El Puerto se había constituido en fuente de corrupción, donde se había instalado una *mafia* bajo el disfraz de sindicato, que se había enriquecido entorpeciendo los trámites y atentando contra la agilidad del comercio y constituyendo, por lo tanto, un lastre para la apertura comercial. En vista de esto, las autoridades tomaron la decisión de pasar a manos privadas el Puerto de Veracruz. Esta iniciativa le ha dado fundamento también a iniciativas para privatizar las aduanas.

Un claro ejemplo de la importancia de reformas, no sólo de políticas, sino también de prácticas y procedimientos, ha sido la transformación de las aduanas.¹³ Como señaló el Subsecretario Gil Díaz durante la visita, esto requirió hacerle frente a toda una cultura

¹² Una de las reformas en el mercado interno ha sido el retiro de CONASUPO de las actividades de comercialización de granos.

¹³ Según amplias conversaciones con el Subsecretario de Ingresos, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Francisco Gil Díaz.

particular de control y corrupción, responsable de una baja recaudación y de información sobre importaciones tardía e inadecuada. El procedimiento se revisó a fondo. Con anterioridad toda importación estaba sujeta a revisión y ninguna se movía sin las requeridas mordidas. Antes de desalmacenar había que pagar todos los impuestos. El proceso se invirtió: ahora se hace una declaración jurada, la mercadería se entrega y luego se paga. Simultáneamente se han creado figuras jurídicas de vanguardia, tales como el despacho aleatorio, un mecanismo simplificado y determinado por un sistema electrónico automatizado que selecciona al azar las mercancías que se van a revisar, lo que permite una mayor celeridad en el trámite aduanero. Con el despacho aleatorio se ha avanzado considerablemente en la política de confianza en el contribuyente y la autodeterminación de las obligaciones tributarias.

El nuevo sistema ha significado que en pocos meses México ha contado con una operación aduanera totalmente electrónica, casi sin papeleo, con una información oportuna de los tránsitos, de los tramitadores, de los importadores y exportadores y del comercio exterior del país. Los nuevos sistemas, la responsabilidad de los agentes aduanales y una información completa y accesible con oportunidad le han dado a la operación aduanera elementos de control con los que nunca había contado antes. Se ha modificado la figura del agente aduanal, para que los costos de los servicios que presta sean lo más bajos posibles para los importadores y exportadores, a la vez que le ofrezcan mayor seguridad y certeza al fisco. El personal de las aduanas ha quedado sin poder discrecional, con lo que se ha combatido la corrupción. Algunos de los almacenes han sido privatizados.

Con la adopción de los nuevos sistemas, el aumento de la recaudación en las aduanas ha sido impresionante. Todavía más importante ha sido la reducción en el costo de los trámites; la liquidación de los documentos en las aduanas, que antes duraba hasta tres días, ahora se hace en menos de diez minutos. Esto le ha permitido a muchas empresas trabajar con inventarios *justo a tiempo*, con lo que han aumentado su competitividad como exportadores. Con la privatización de los agentes aduanales, con obligación de entregar electrónicamente la información de manera periódica y con sanciones fuertes por errores, la base de datos ha permitido un mejor control de la recaudación. Cuando algún agente aduanal comete un delito, de inmediato se le cancela la licencia para operar en forma definitiva. Automaticidad, trámites mínimos y penas severas, con voluntad política de ejecución, han convertido al sistema aduanero mexicano en un modelo para muchos países. Así, no basta con reformar las políticas; es necesario también modernizar la acción del estado.

En su visita a Monterrey, la delegación costarricense se sorprendió con el programa de proyectos de infraestructura del Estado de Nuevo León. Las comunicaciones y, en particular las carreteras, juegan un papel crítico en todo proceso de apertura comercial. Impresionantes proyectos de construcción de carreteras han sido concedidos a empresas particulares. Estas empresas constructoras privadas construyen las carreteras y las explotan luego, cobrando los peajes correspondientes por un tiempo determinado, cuando luego pasan a manos del estado. En tres años se han construido de esta manera 600 kilómetros en el Estado de Nuevo León y 4.000 kilómetros en todo el país. Esta permanente modernización de la infraestructura debe alcanzar puentes, puertos, aeropuertos, teléfonos y otros medios de comunicación.

La nueva estrategia económica de México ha descansado sobre dos pilares fundamentales: la estabilidad macroeconómica y la eficiencia microeconómica.¹⁴ El Secretario Serra Puche enfatizó la necesidad de un marco macroeconómico estable para promover decisiones tomadas con algún grado de certidumbre en el largo plazo, sin lo cual no puede hacerse un cálculo serio acerca de la rentabilidad relativa de los nuevos proyectos de inversión. El control fiscal ha sido el ingrediente crítico en el control de la inflación y en la aceleración del crecimiento económico, las bases del mejoramiento del entorno macroeconómico. La eficiencia microeconómica lleva, por otra parte, a la competitividad internacional, mediante la apertura comercial, la desregulación interna y la modernización de las empresas.

Desde una perspectiva de equilibrio general, las autoridades mexicanas pronto aceptaron que para poder exportar hay que importar. La promoción de las exportaciones se busca así con la eliminación de los obstáculos a las importaciones. Esto, que es claro cuando lo que se importa son insumos que entran en la producción del bien exportado, es cierto en general, en vista del sesgo antiexportador de las señales propias de un régimen proteccionista. El proceso de desmantelamiento de las barreras a las importaciones ya ha sido descrito. Al inicio, sobre todo, el proceso encontró la oposición feroz de los grupos anteriormente protegidos. Por esta y otras razones, las autoridades mexicanas consideran que lo más deseable es completar el ajuste lo más rápidamente posible. Ante la pregunta de

¹⁴ La política comercial fue examinada principalmente por funcionarios de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, incluyendo al Secretario Jaime Serra Fuche y a Pedro Noyola, Subsecretario de Comercio Exterior, Fernando Sánchez Ugarte, Subsecretario de Industria e Inversión Extranjera, Eugenio Carrión, Subsecretario de Abasto y Comercio Interior, y Enrique Espinoza, Director General del Enlace Comercial de la Unidad de Negociación del Tratado de Libre Comercio. Además, el grupo costarricense contó con el apoyo de Armida Sánchez y Verónica de Allende Acosta, funcionarias de esa Secretaría.

cuán rápidamente se deberían reducir las tarifas arancelarias, el Subsecretario Gil Díaz respondió: *guajolote frío!* (*cold turkey*).

Eventualmente se llegó incluso a la reducción de los regímenes especiales de importación temporal, que se prestan a abusos. Los empresarios mexicanos se adaptaron con gran habilidad y el resultado ha sido un enorme crecimiento de las exportaciones no petroleras, las que pasaron de 4.000 millones de dólares en 1982, a 17.000 millones en 1990. A pesar de la pérdida de la protección, el sector industrial ha crecido rápidamente.

Ante la percepción de que los ajustes promovidos por la apertura requerirán elevados niveles de inversión, cambios importantes han tenido lugar en la regulación de la inversión extranjera. Los procedimientos administrativos para todo tipo de inversión han sido simplificados y la remesa de utilidades o repatriación de capitales está libre de controles. El régimen fiscal ha establecido una tasa máxima del 35 por ciento para el impuesto sobre la renta y el gravamen sobre dividendos fue eliminado. Se permite la deducción inmediata del valor presente de la depreciación para efectos del impuesto de la renta. Los exportadores y las empresas que le venden a las maquiladoras están exentas del impuesto al valor agregado. La inversión extranjera ha crecido enormemente (4.500 millones de dólares en 1990), atraída por las oportunidades que surgen precisamente de la mayor participación de México en los mercados mundiales. Esto ha contribuido al mejoramiento tecnológico de la industria mexicana. Las autoridades han buscado fomentar una *cultura de calidad*, mediante el otorgamiento de un premio nacional de calidad, la protección de la propiedad industrial y el apoyo al desarrollo de nueva tecnología.

La importancia de la apertura comercial es reconocida y predicada tanto por los jefes del sistema económico como por funcionarios de otras dependencias públicas. Fernando Solano, Secretario de Relaciones Exteriores, enfatizó que en el proceso de apertura, o se programa el cambio para hacerlo ordenadamente, o la evolución de los acontecimientos mundiales terminará por imponerlo.¹⁵ Aquellos países que rehusan reconocer las tendencias de globalización de los mercados están cometiendo suicidio. En esta década definitiva del desempeño económico futuro de los países, México ha escogido adoptar una actitud activista, para sacar el mayor provecho posible del proceso de apertura. El servicio exterior de México ha sido organizado alrededor de esta meta.

Como lo indicaron los diputados que viajaron con el grupo, "la presentación del Secretario Solana dejó claramente establecido que el Gobierno de México constituye un equipo de trabajo que se caracteriza no sólo por una gran seriedad, sino también por una gran capacidad, experiencia, conocimiento y coordinación. No debe dejarse de mencionar que en ese equipo hay muchos jóvenes muy valiosos y preparados."¹⁶ Este consenso y coordinación de esfuerzos resulta del desarrollo de una poderosa visión acerca de la modernización de México, donde el liderazgo del Presidente Salinas de Gortari ha sido crítico.

¹⁵ En nuestro caso particular, el Acta y Bases para un Acuerdo de Complementación Económica entre México y Centroamérica, firmada el 11 de enero de 1991 en Tuxtla Gutiérrez, dispone una liberalización comercial mediante un sistema de desgravación gradual y negociado, así como la eliminación de impedimentos y barreras no arancelarias al libre flujo del comercio, a fin de establecer una zona de libre comercio que estará conformada a más tardar en 1996.

¹⁶ Luis Villalobos, Oscar Soley, Carlos Manuel Rojas, Daniel Aguilar y Edgar Ugalde, "Informe sobre la Visita a México en el Marco del Proyecto de Nuevas Tendencias en el Comercio Exterior", junio de 1991.

Un mensaje semejante se escuchó en el Senado.¹⁷ Lo más impresionante de las manifestaciones de los políticos fue observar la transformación del nacionalismo mexicano. Hoy día se reconoce que el falso nacionalismo del pasado llevó a la adopción de un régimen proteccionista, en perjuicio del consumidor y con consecuencias altamente regresivas en la distribución de la riqueza. El verdadero nacionalismo de hoy busca el mayor bienestar de la población, el que se puede aumentar primordialmente con políticas racionales de apertura comercial. De esta manera, las presentes autoridades han logrado transformar una fuerza tan poderosa como ha sido el nacionalismo mexicano en un vigoroso impulso adicional a la liberalización comercial como una meta que puede ser compartida por todos los mexicanos.

V. La perspectiva laboral y empresarial

El movimiento obrero mexicano está totalmente de acuerdo con el proceso de apertura comercial.¹⁸ Esta posición no sorprende en un país donde el trabajo es el factor de la producción relativamente abundante y donde los líderes sindicales entienden que en cualquier país el proteccionismo promueve los intereses de los factores relativamente escasos.

¹⁷ La delegación costarricense participó en un desayuno en el Senado, con asistencia de 20 senadores y el Presidente de la Comisión Permanente del Senado, Emilio González, donde se escuchó un discurso del senador Mario Niebla, Presidente de la Comisión de Comercio y Fomento Industrial, acerca de las ventajas de la apertura y del tratado de libre comercio. A la entrada del edificio, un gran letrero anunciaba: "1991, año del tratado de libre comercio."

¹⁸ Observaciones de la visita a la Confederación de Trabajadores de México, presidida por el legendario líder sindical Fidel Velásquez quien, a sus 91 años de edad, sigue teniendo gran influencia en las actividades sindicales y políticas de México. De nuevo, fue impresionante el amplio dominio que sobre el tema tienen los líderes sindicales mexicanos.

Se relató así como los dirigentes de la Confederación de Trabajadores pasaron por la pena de comunicarle a sus colegas norteamericanos, un país donde el trabajo sí es el factor relativamente escaso, que no apoyarían la oposición de los sindicatos de Estados Unidos al tratado de libre comercio, por resultar tal oposición contraria a los intereses de los trabajadores mexicanos.

La posición de los trabajadores reflejó, además, su percepción de que con la crisis causada por el intervencionismo, los trabajadores habían soportado el peso de los errores del pasado. Un participante en el viaje le preguntó a Fidel Velásquez si no le preocupaban las empresas que quebrarían y los empleos que se perderían como consecuencia de la apertura comercial. A esto, el legendario líder sindical contestó que no, en vista de que las nuevas empresas y el número de empleos creados serían mayores con el proceso de crecimiento promovido por la nueva estrategia económica. Sus sabios comentarios tuvieron un fuerte impacto en todos los presentes.

Igualmente dramático fue corroborar que la apertura cuenta también con el apoyo del sector privado, tanto de los comerciantes, como era de esperarse, como de los industriales, lo que muchos no esperaban. Lo mismo ocurrió con los representantes de la banca.¹⁹ Estas muestras de apoyo de parte de diferentes sectores fueron testimonio nuevamente de la habilidad con que las autoridades han sido capaces de transmitir el mensaje de que con

¹⁹ La delegación costarricense visitó tres bancos importantes: Banco Nacional de México (Banamex), la Banca Serfín, con presencia del Director General José Juan de Olloqui, y Banco de Comercio Exterior, en reunión presidida por el Director General Adjunto, Humberto Molina. Se participó además en una reunión de trabajo con el Comité Empresarial México-Costa Rica, presidida por su Presidente, Jorge López Morton y con participación de Fernando Ysita.

la apertura comercial México se apresta a iniciar el siglo veintiuno formando parte de la economía mundial. Este masivo esfuerzo de comunicación ha sido complementario de las iniciativas de las autoridades con respecto a reformas del sistema político. La Administración entiende que la libertad económica y la libertad política van de la mano. Los programas económicos se han diseñado, anunciado y ejecutado transparentemente. Durante la visita, los periódicos y otros medios de comunicación estuvieron repletos, como aparentemente ha estado ocurriendo por algún tiempo, de noticias relacionadas con la evolución de las reformas económicas. En discusiones informales con el público (taxistas, empleados de hotel, vendedores en tiendas) uno de inmediato se daba cuenta de cuán involucrado está todo el pueblo en este proceso y de las esperanzas que se han puesto en el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. El mensaje en todas partes, de las autoridades y los líderes sindicales, los empresarios y el ciudadano común, surge de la creencia de que estas medidas son para bien del país. La confianza en el futuro está en su máxima expresión.²⁰

Los miembros de la Cámara Nacional de Comercio fueron elocuentes en su entusiasmo por los beneficios del libre comercio.²¹ Como uno de ellos indicó, durante las guerras lo primero que se busca es aislar comercialmente al enemigo; ésta es también una de las sanciones más serias que la comunidad de naciones le puede imponer a un país, ya que el comercio es vital para el bienestar económico. En su presentación, los miembros de la Cá-

²⁰ Anécdotas como estas fueron reportadas por Frieda Martin, en su informe "Trip to Mexico", Junio, 1991.

²¹ La sesión fue presidida por Vicente Mayo García, presidente de la Cámara. Varios consejeros participaron, especialmente Agustín Jurado y Ruperto Flores.

mara enfatizaron, además, la necesidad de desregular el comercio interno como complemento indispensable de la apertura externa.

Los comerciantes rápidamente identificaron las deficiencias del proteccionismo. La estrategia de sustitución de importaciones había llevado al gasto excesivo de divisas y al desestímulo a las exportaciones, al crecimiento desmedido del gobierno y al aumento de la ineficiencia. Al mismo tiempo, había creado actividades productivas incapaces de competir internacionalmente, lo que había sido pretexto para oponerse a la apertura. Con la entrada al GATT, sin embargo, las autoridades dieron el aviso político de que venía la liberalización comercial. Los lamentos fueron muchos y dramáticos, pero uno de los miembros de la Cámara afirmó: "todavía no me han presentado la lista de muertos". La versatilidad del empresario es tal que, una vez que las medidas fueron creíbles, la mayoría encontró la manera de ajustarse.

Después de varios días de escuchar el mensaje del libre comercio, un contrapunto se esperaba con la visita a los industriales, potencialmente más perjudicados por la apertura comercial.²² Una de las mayores sorpresas del viaje fue su apoyo irrestricto al proceso de apertura. Los empresarios de este sector manifestaron que al principio no habían creído que las medidas se adoptarían o que las reformas perdurarían, de lo que se lamentaban ahora porque por ese motivo habían perdido tiempo valioso en iniciar el ajuste. En la lucha por los mercados, entrar oportunamente es una de las llaves del éxito.

²² La reunión en la Confederación Nacional de Cámaras Industriales fue presidida por Federico Vélez, Vicepresidente para Asuntos Internacionales.

Enfatizaron que lo indispensable es un cambio de mentalidad: mientras no tuvieron en mente las necesidades y deseos del consumidor, no estuvieron capacitados para exportar. Debido al proteccionismo, tampoco tenían acceso a todos los insumos o bienes de capital requeridos para producir sus bienes competitivamente, ya sea porque los insumos importados hubieran sido mejores o porque en su producción entraban ingredientes que no podían ser importados. Con la apertura tuvieron que mejorar la calidad y reducir el costo de sus artículos, primero para defender el mercado interno y, cuando lograron esto, descubrieron que ya podían exportar. Además, las estrategias de comercialización pasaron a tener una gran importancia, lo que no había sido necesario en un mercado cautivo. El proceso de aprendizaje no había sido fácil, pero al final todos estaban obteniendo ganancias y no había ocurrido el desastre que algunos habían vaticinado. "El tren ha partido ya; los que no lo aborden se quedarán perdidos," nos dijeron.

Durante el ajuste, el proceso de concertación a lo largo de toda la cadena productiva de cada sector había sido tremendamente útil, sobre todo para eliminar cuellos de botella. Reuniones de todos los interesados en cada sector habían sido promovidas por las autoridades, con el propósito de discutir las presiones hacia arriba de los precios que se pudieran presentar. Estas reuniones habían permitido organizar compras de insumos en el extranjero para todo el grupo, la identificación de obstáculos y su eliminación y otros beneficios colaterales.

Una de las preocupaciones mayores de los miembros de la delegación costarricense era el posible impacto de la apertura sobre las empresas medianas y pequeñas. Los empresarios mexicanos respondieron que las empresas pequeñas tenían ventajas en su mayor

versatilidad, flexibilidad operacional y capacidad para vincularse estratégicamente con el comprador. Pusieron como ejemplo la industria familiar del calzado en Italia, donde la agrupación de pequeños empresarios ha hecho posible la sobrevivencia de un sistema muy competitivo. En el caso de México habían registrado alrededor de 800 nuevos pequeños y medianos exportadores cada año.

Los industriales costarricenses indagaron acerca de los subsidios recibidos por los productores mexicanos. La respuesta fue: "a quien se atreva a hablar de subsidios le lavan la boca con zacate". El mensaje de las autoridades había sido claro: el papel del sector público era crear las condiciones, neutrales, para la competitividad básica, no subsidiar a empresas específicas. Este había sido el mensaje del Programa de 100 Días de Promoción de Exportaciones, puesto en marcha en febrero de 1991. El Secretario Serra Puche había manifestado que el esfuerzo de promoción de las exportaciones se basa en dos pilares. Por un lado en la negociación activa y pro-positiva en todos los foros internacionales y, por el otro, en la supresión de los obstáculos y el estímulo a la competitividad de los exportadores mexicanos a través de programas específicos.²³ Estos programas incluyen el mejoramiento de la prestación de servicios en los puertos, incluyendo el concesionamiento de terminales especializadas y de instalaciones privadas de servicio público, bajo reglas antimonopólicas estrictas; un sistema competitivo de tarificación ferroviaria, que reconozca el equipo aportado por los usuarios, incluyendo la operación de trenes unitarios privados y la modernización del sistema; la construcción en varios aeropuertos de terminales especiales con almace-

²³ "Programa de 100 Días de Promoción de Exportaciones", *El Mercado de Valores*, Nacional Financiera, marzo, 1991.

nes de refrigeración, que operen bajo concesión al sector privado; la importación temporal de contenedores y la creación de una red nacional de frío; un programa de ferias y exposiciones y otros. Las reuniones en los bancos pusieron igualmente de manifiesto el desarrollo de una amplia gama de nuevos instrumentos financieros en apoyo del comercio internacional, pero igualmente se enfatizó que los subsidios a través de las tasas de interés eran ya una reliquia del pasado. Es decir, en lugar de darle subsidios a las empresas, lo que se busca es crear el entorno apropiado para que todos los que puedan generar competitividad internacional puedan exportar.

VI. La transformación de una economía: lecciones para Costa Rica

En vista de la creciente globalización de los procesos productivos y las tendencias a la consolidación de bloques económicos, tanto las empresas como los países buscan incrementar su productividad y reducir los costos para ganar acceso a nuevos mercados y defender la presencia en aquellos en que ya se participa. Se busca aprovechar ventajas comparativas derivadas de la especialización en diferentes etapas del proceso de producción o por medio de economías de escala aprovechables gracias al comercio internacional. México ha adoptado de una manera decidida una nueva estrategia de desarrollo que busca su integración eficiente en la economía internacional. Esta estrategia está asociada a un amplio proceso de modernización de la economía. Por décadas, el país mantuvo su economía cerrada con numerosas restricciones a las importaciones. La apertura comercial ha sido la llave para iniciar la modernización de la economía mexicana, la que comprende todos los aspectos: en lo económico se busca aumentar la competitividad y crear las condiciones materiales

que hagan posible el desarrollo; en lo social, atender las necesidades básicas de la población y mejorar los niveles de vida, y en lo político, redefinir el papel del estado en la economía y ampliar los cauces para una participación más activa de la sociedad. Los resultados ya alcanzados son alentadores. Costa Rica tiene mucho que aprender de esta experiencia, tanto en cuanto al concepto como en cuanto al método.

Ante los retos de la nueva era, Costa Rica debe prepararse debidamente para afrontarla con éxito. Los diputados que participaron en el viaje clamaron por un consenso nacional. Igual hicieron los empresarios. Escribió el Presidente de la Cámara de Industrias de Costa Rica: "el país es de todos; ni el gobierno, ni los empresarios, ni los trabajadores, ni los intelectuales son dueños de la nación y, por ello, sólo trabajando en conjunto, con una finalidad y una meta común se puede alcanzar el éxito que se ha logrado en México. Esta es la verdadera concertación nacional, no el diálogo de sordos a que estamos habituados en Costa Rica".²⁴ Este esfuerzo de concertación debe ser un ejercicio racional, de cara al futuro y sin demoras. Como lo indicó el empresario costarricense, "México se ha lanzado, de verdad y sin tapujos, en línea recta hacia el siglo veintiuno, y con ello nos está enseñando una gran lección: cuando las cosas se hacen por convicción, luchando contra lo fundamental y con el afán de crecer sanamente, cuando se cumplen las promesas nace la confianza, se evitan las contradicciones y se logra la participación de todos los sectores, se obtienen los resultados que hoy México, merecidamente, empieza a disfrutar. Ojalá los costarricenses saquemos provecho de esa lección."²⁵ Los autores de este capítulo consideran que el viaje

²⁴ Samuel Yankelewitz Berger, "La Ruta Mexicana", *La Nación*, 30 de junio de 1991.

²⁵ Samuel Yankelewitz, *Op. cit.*

tuvo un gran impacto en todos los participantes y que, tal vez algún día, será recordado como un momento crítico en la formación de un consenso nacional para la apertura comercial.