

El lugar de la política comercial externa de México en una necesaria política industrial

MARÍA CRISTINA ROSAS

La política comercial externa forma parte de la política exterior. Su tarea es promover los intereses comerciales del país en el mundo. Para ello se vale de una serie de iniciativas que pueden combinar, a distintos niveles, acciones unilaterales y también negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales. Asimismo, la política comercial externa no se limita al intercambio de bienes, sino también de servicios, y cada vez más hay vínculos fundamentales con la promoción de inversión extranjera y, por si fuera poco, existe la idea, de parte de algunos países, de identificar puntualmente los nexos entre el comercio y la protección del medio ambiente, y el comercio y los derechos laborales.

Lo anterior significa que la política comercial externa

debe ser asumida con dinamismo debido a la velocidad con la que se producen los cambios económicos, políticos y sociales en diversas latitudes. Pero, naturalmente, no sólo los sucesos externos a México deben ser la principal consideración al articular la política comercial externa. Ésta debe responder, fundamentalmente, a las necesidades internas del país y complementarse con el curso de los acontecimientos globales, no en una actitud reactiva respecto a éstos, sino proactiva, donde México no sea un espectador sino un actor.

Sólo identificando las necesidades específicas del país puede desarrollarse una política comercial externa exitosa en la que, por ejemplo, la suscripción de acuerdos de libre comercio con diversos países del mundo debería responder a un plan maestro, a una política industrial, ya que, de otra manera, se convierten en un fin en sí mismos. Así las cosas, es menester definir en primer lugar, la política industrial y, una vez hecho esto, establecer claramente el lugar que ocuparían las negociaciones comerciales de México con el mundo.

¿Por qué es necesaria una política industrial en primera instancia? Una revisión del comercio exterior de México revela deficiencias que sólo pueden ser resueltas si se posee un plan maestro. Hoy en día las importaciones y las exportaciones que efectúa México en el mundo rondan los 300 mil millones de dólares, haciendo que el comercio exterior tenga una relevancia indiscutible respecto al producto interno bruto (PIB) del país, que según datos del Banco Mundial, en 1999, ascendía a 350 mil millones de dólares, para ubicar a México como la decimosexta economía del mundo.

Los números ciertamente son impresionantes. México se caracteriza por un gran dinamismo comercial que obedece, en gran medida, a las reformas económicas que empezaron a implantarse en la segunda mitad de la década de los 80. Estas reformas, inducidas por la crisis que se gestó a lo largo de la llamada década perdida y catalizadas por una amplia gama de sucesos en el mundo, expusieron a la economía doméstica a las exigencias y al escrutinio de la economía internacional. Ello obedeció a la apertura comercial (en 1986 México se incorporó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio [GATT] y en 1987 suscribió, con Estados Unidos, un acuerdo marco que allanaría el camino para el inicio de las negociaciones encaminadas a crear el Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] que entró en

vigor en 1994) y a la privatización y a la desregulación, cambios, todos ellos, que tuvieron profundos impactos políticos y sociales en el país.

Si bien uno de los efectos anticipados de estas reformas fue una presencia notable de México en la economía mundial, no sólo por los volúmenes de comercio efectuados, sino por la velocidad con la que la reforma del país fue instrumentada, también se produjeron efectos no deseados que hoy afloran y plantean retos preocupantes.

Las reformas económicas que México llevó a cabo a partir de la segunda mitad de la década de los 80 implicaron la renuncia al modelo de sustitución de las importaciones y la adopción de uno de corte liberal, donde la participación del Estado en la economía se redujo sustancialmente sobre la base de que es el mercado la entidad que mejor puede determinar sus necesidades. Especialmente visible ha sido la disminución de los márgenes de maniobra del Estado como garante del bienestar social en este escenario, asumiendo que la oferta y la demanda operarían también en esa dirección.

Así, la apertura se produjo de manera muy rápida, contribuyendo a la imposibilidad de que, en las nuevas condiciones, una enorme cantidad de empresas pequeñas y medianas (PYMES) pudieran adaptarse. No hay que perder de vista que tres cuartas partes del empleo en México es generado por las PYMES y que la apertura produjo en ellas uno de tres efectos, a saber: 1) implicó su desaparición ante la imposibilidad de competir, o bien 2) en los casos de las PYMES "atractivas", fue posible para ellas fusionarse con compañías extranjeras; o bien 3) algunas PYMES se convirtieron en "distribuidoras" o "representantes" de las compañías extranjeras. En otras palabras, con la apertura se produjo una ruptura de cadenas productivas que ha afectado considerablemente el perfil del comercio exterior de México. La economía mexicana se transnacionalizó como se ilustra en los cuadros 1 y 2.

Debido a lo anterior, la participación del petróleo en el comercio exterior mexicano cedió espacio ante las manufacturas. Si bien este hecho fue ponderado como positivo, dado que se considera que la petrolización de la economía fue responsable en gran medida de la crisis que agobió al país en los 80, un análisis más cuidadoso revelará que si bien como producto el petróleo y sus derivados no dominan las exportaciones mexicanas, sí tienen un papel preponderante en la generación de ingresos netos al país. ¿Por qué?

Al desaparecer las cadenas productivas nacionales (en el entendido de que, como han señalado diversos empresarios, prácticamente no existe ninguna actividad productiva en el país que no cuente con insumos de importación), las exportaciones mexicanas se tornaron muy dependientes de las importaciones de insumos. En otras palabras: para exportar más, hay que importar más.

En la práctica, ello deja a las exportaciones petroleras con la responsabilidad de generar una parte sustancial de los ingresos netos que recibe el país, debido a que se trata de un producto que, en comparación con las manufacturas, requiere menores insumos de importación. De manera que en realidad se pasó de una modalidad en la que se tenían petrolizadas las exportaciones, a uno en el que se tienen petrolizados los ingresos.

Por eso las devaluaciones resultan tan desfavorables para México dado que, al depender tanto de la importación de insumos, éstos se encarecen automáticamente dado que hay que pagar por su compra al tipo de cambio del día en el que se efectúa la transacción. Ello diluye gran parte de la competitividad que adquieren las exportaciones, amén de que el país es acusado por sus socios de incurrir en acciones de dumping, dado que la depreciación de la moneda mexicana efectivamente hace aparecer a los productos exportados al mundo más baratos que en el mercado interno.

Los artífices de la acelerada apertura comercial de México han dicho que la dependencia de insumos procedentes del exterior no es negativa porque le permite al país acceder a tecnologías que de otra manera no podría tener en su territorio. Empero, las grandes compañías transnacionales condicionan cada vez más la transferencia de tecnología a la adopción, por parte del país en el que operan, de disposiciones en materia de propiedad intelectual y su visión no está pensada primordialmente en términos de una ecuación transferencia de tecnología-desarrollo. El tema es relevante porque, conforme a lo que se observa en el cuadro 3, "Las diez multinacionales mexicanas" más grandes, son subsidiarias de grandes compañías transnacionales que tienden a afianzar su posición en los mercados de las naciones del mundo y que, por lo mismo, fomentan la transferencia de tecnología en aras de la eficiencia productiva

para efectos de competitividad, no necesariamente de promoción del bienestar social. En esta misma lógica se inscribe la inversión extranjera directa.

A lo anterior hay que sumar la norteamericanización de las relaciones comerciales internacionales de México. Estados Unidos es el principal socio de los mexicanos y la existencia del TLCAN amplía e intensifica esos vínculos. Pese a ello, México ha desarrollado una agresiva promoción de negociaciones comerciales con diversos países del mundo, algunos de ellos en latitudes remotas como Israel. El argumento que se ha dado a favor de estos acuerdos comerciales es la diversificación, si bien ésta se antoja difícil, al menos en el corto plazo, por la falta de infraestructura y la inexperiencia de las PYMES mexicanas para hacer negocios en mercados no tradicionales, desconocidos y distintos al estadounidense, con el que prefieren tener tratos fundamentalmente. En contraste, las PYMES europeas y de otros socios con los que se han suscrito acuerdos tienen una experiencia exportadora a los mercados más diversos, lo cual para México podría traducirse en déficit comerciales ante la posibilidad de que sean esas naciones y no la mexicana quienes puedan, en el corto plazo al menos, aprovechar de mejor manera los términos de los acuerdos pactados.

México, además, con la firma del Acuerdo de Libre Comercio, Concertación Política y Cooperación o TLCUE, está inaugurando una nueva era en la suscripción de un nuevo tipo de acuerdos, que van más allá de la esfera estrictamente económica al incluir compromisos políticos a nivel interno (como el respeto a las instituciones democráticas y a los derechos humanos) y de política exterior para el país. Estas disposiciones podrían ser exigidas también en el futuro por otros socios de México, como Estados Unidos. De ahí su importancia.

Dicho lo anterior, es evidente que hay numerosos desafíos que sólo una política industrial podría ayudar a enfrentar. En una política industrial tendrían que medirse las necesidades y las capacidades internas ante las exigencias del entorno global, a fin de diseñar una estrategia que posibilite la cabal promoción de los intereses comerciales de México en el mundo. Hay que entender que los acuerdos de libre comercio con socios específicos no sustituyen una política industrial y que tampoco deben ser vistos como un fin en sí mismos. Es decir, el TLCUE no tenía como finalidad última ser signado y puesto en vigor, sino servir como instrumento económico y sobre todo político para que México sea capaz de pactar condiciones de negociación más favorables con otros socios comerciales. Al ser México el primer país en signar un acuerdo como el citado con la UE, se ubica a la vanguardia, pero el proceso no termina con la entrada en vigor del instrumento. Al contrario: apenas se está iniciando lo verdaderamente importante del TLCUE, porque los acuerdos, dos son para usarse, son medios de acceso a mercados.

Justo ahora sería un buen momento para revisar la amplia gama de compromisos comerciales que México tiene suscritos con el mundo, ya que, como argumenta la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Santiago, al menos en América Latina todos los países se encuentran inmersos en una especie de trataditis, en la que los tratados se superponen y contraponen y generan un entorno más bien caótico que podría nulificar los beneficios comerciales esperados de cada uno de ellos.

Así, México debería evaluar las iniciativas unilaterales, bilaterales, regionales y multilaterales en las que participa, en el marco de una política industrial, para determinar líneas de acción; una de las cuales, quizá, apuntaría a valorar los logros obtenidos con los acuerdos vigentes, para determinar cómo han funcionado y si, en función de ello y la política industrial, convendría firmar nuevos convenios o no.

También será importante tener muy claro qué no es la política comercial externa de México, dado que parece existir la tendencia a equipararla con la política exterior, cuando sólo es una parte de ésta. De hecho, la parte no económica de la política exterior parece estar perdiendo rápidamente terreno ante la consigna de efectuar múltiples negociaciones comerciales. Ello plantea un riesgo: al perderse de vista la dimensión política de cualquier negociación, pueden asumirse compromisos que no garanticen la adecuada promoción de los intereses de México en el mundo.

Por lo anterior es urgente la definición, por una parte, de una política industrial como el plan maestro en el que la política comercial externa cumplirá tareas específicas. De manera paralela, tendrá que definirse el lugar de la política comercial externa en la política exterior de México (y

no al revés). Sólo de esa manera México podrá hacer de la política comercial externa un genuino vehículo para el desarrollo, el bienestar social y la promoción de sus intereses comerciales en el mundo, de manera proactiva, anticipándose, inclusive, a los desafíos globales

La autora es profesora e investigadora de carrera de tiempo completo adscrita a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es también doctora en relaciones internacionales y en estudios latinoamericanos. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Preside la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses (AMEC). Premio Universidad Nacional para Jóvenes Académicos 1999. Correo electrónico: mcrosas@correo.unam.mx

Cuadro 1. Las diez exportadoras más importantes del país				
Posición	Exportadora	Exportaciones totales (miles de pesos)	Principales productos de exportación	País destino de las exportaciones
1	Petróleos Mexicanos/México DF	106,576,669	Petróleo crudo	EUA
2	Volkswagen de México/ Puebla, Pue.	5,888,227	Automóviles, autopartes	EUA/Canadá/ Alemania
3	General Motors de México/ México, DF	48,078,236	Automóviles	EUA/Canadá
4	Cementos Mexicanos/ Monterrey, NL	25,379,117	Cemento, concreto	ND
5	Ford Motor Company/México, DF	25,041,878	Vehículos, autopartes	EUA/Canadá
6	Teléfonos de México/México, DF	15,205,415	Servicios de larga distancia internacional	EUA
7	Añsa y su.s.a./Gazta García, NL	9,508,944	Vinos	EUA/Canadá/ Latinoamérica
8	Desc/México, DF	9,291,357	Autopartes, químicos, alimentos	EUA/Canadá
9	Hewlett-Packard de México/ México, DF	8,861,294	Microcomputadoras, computadoras e impresoras	EUA/Canadá/ Australia
10	Grupo Bimbo/México, DF	7,659,875	Productos de panificación	EUA

Fuente: Expendición, 16:30 de agosto de 2000, pp. 20-26.

Cuadro 2. Las diez importadoras más importantes del país

Posición	Importadora	Importaciones totales (miles de pesos)	Principales productos de importación	País destino de las importaciones
1	General Motors de México/ México, DF	34,080,926	Autopartes, automóviles	EUA
2	Ford Motor Company México, DF	31,824,264	Autopartes, automóviles	EUA
3	Petróleos Mexicanos/México, DF	25,490,776	Gasolina	EUA
4	Volkswagen de México/ Puebla, Pue.	24,502,605	Autopartes, automóviles	Alemania/Brasil/ España
5	Carso Global Telecom/México, DF	19,871,281		ND
6	Teléfonos de México/México, DF	19,524,042	Equipos telefónicos	EUA/Canadá/ Europa
7	Savia/Monterrey, N.L.	14,086,240	Cartón, películas, fibra celulosa, semillas	EUA
8	Grupo Carso/México, DF	7,543,274	ND	ND
9	Aerovías de México y Subs./ México, D.F.	6,711,112	Partes, accesorios y refacciones de avión	EUA
10	Deso/México, DF	5,956,353	Autopartes	EUA/Canadá

Fuente: Encuesta 18-30 de agosto de 2000, en 34-09

Cuadro 3. Las diez multinacionales mexicanas más importantes

2000	1999	Razón	Ventas nacionales (millones de dólares)	Personal nacionales (número)	Activos nacionales (millones de dólares)	Origen	Giro	Matriz
1	2	Daimler Chrysler de México Holding	7 315.4	11 500	2 921.9	EUA/ ¹ Alemania	Automotriz	Daimler Chrysler
2	1	General Motors de México	7 303.9	12 680	4 152.5	EUA	Automotriz	General Motors
3	4	Volkswagen de México	6 671.0	15 977	3 149.2	Alemania	Automotriz	Volkswagen
4	3	Wal-Mart de México	6 357.0	70 700	4 440.0	EUA	Comercio	Wal-Mart Stores
5	5	Ford Motor Company	4 610.2	7 868	2 824.8	EUA	Automotriz	Ford Motor Company
6	13	Verde de México	3 300	132	38.8	EUA	Electrónica Business Machines	Internacional
7	10	Nissan	2 683.6	8 311	Nd	Japón	Automotriz	Nissan Motor
8	30	Motorola de México	2 600	1 885	191.5	EUA	Electrónica	Motorola
9	6	Sabritas	2 455.0	17 000	Nd	EUA	Alimentos	Frito Lay
10	9	SBIC Communications (TELMEC)	2 468.3	17 718	4 579	EUA	Telecomunicaciones	SBIC Telecommunications

Nota: La revista Expansión realizó una lista de empresas que deberían figurar en este cuadro pero que por no responder la encuesta enviada por Grupo Expansión quedaron excluidas. Dichas empresas son: Hitachi, Toshiba, Renault, General, Avanti, SAVA, Telecom Mercal, JC Penney, Intel, Johnson & Johnson, Gatoz, UPS, Samsung Electronics, Dell Computer, Asahi Hotels, Carer, Mexicana, Netix, American Express, Sanjo Electric, Roche-Syndax, Johnson Controls, Smith & Nephew, Mediconde Sistema de México, Danone de México, Din, Hanes Sportswear.

Fuente: Elaborado en el Departamento de Investigación y Desarrollo de Expansión, 17-27 de agosto de 2000, en 03-05.