



ENSAYOS

sobre política económica

Notas sobre la apertura comercial de México, experiencias y lecciones

Adriaan Ten Kate.

Revista ESPE, No. 15, Art. 06, Junio de 1989
Páginas 95-111



Los derechos de reproducción de este documento son propiedad de la revista *Ensayos Sobre Política Económica* (ESPE). El documento puede ser reproducido libremente para uso académico, siempre y cuando nadie obtenga lucro por este concepto y además cada copia incluya la referencia bibliográfica de ESPE. El(los) autor(es) del documento puede(n) además colocar en su propio website una versión electrónica del documento, siempre y cuando ésta incluya la referencia bibliográfica de ESPE. La reproducción del documento para cualquier otro fin, o su colocación en cualquier otro website, requerirá autorización previa del Editor de ESPE.

Notas sobre la apertura comercial de México, experiencias y lecciones*

Adriaan Ten Kate

Resumen

En esta Nota se hace un recuento analítico del proceso de apertura de la economía mexicana en el período 1985-1987. Se enfatizan los instrumentos de política y las condiciones económicas que facilitaron el éxito del programa. Finalmente se comentan las perspectivas y riesgos para el mantenimiento de la política de apertura.

I Antecedentes

La apertura comercial de México, tema de esta nota, se inició en el verano de 1985 y alcanzó su estado actual al concluir 1987. Antes de describir en qué consistió esta apertura parece conveniente indicar brevemente sus principales antecedentes.

Es ampliamente conocida la fuerte acumulación de la deuda externa de México a

* Este artículo recoge los principales elementos de la ponencia pronunciada por el autor el día 22 de abril de 1989 en el Banco de la República de Colombia al cual prestó servicios como consultor del Banco Mundial. Adriaan Ten Kate ha sido asesor de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México durante el proceso de liberación comercial de ese país y lo sigue siendo en la actualidad. El autor agradece los comentarios de Rafael Cástol García y Fernando de Mateo Venturini. Sin embargo, las opiniones expresadas en este artículo son exclusivamente de él y no coinciden necesariamente con las de la Secretaría.

finales de los años de 1970 y durante los primeros años de 1980. Este proceso tuvo su base en el auge petrolero y dejó a México incapacitado para cumplir con sus obligaciones externas a principios de 1982, después del debilitamiento gradual del mercado petrolero internacional y del alza sin precedentes de las tasas de interés en el mercado financiero de Estados Unidos.

En consecuencia, 1982 fue un año traumático para la economía mexicana. El peso sufrió una serie de devaluaciones que situaron la tasa de cambio a fines de diciembre en casi 150 pesos por dólar (tasa libre) en comparación con aproximadamente 25 pesos por dólar a principios del mismo año. En 1982 también ocurrió la suspensión temporal de los pagos internacionales, la nacionalización de la banca y la instalación de un régimen de control cambiario después de varias décadas de libre convertibilidad del peso mexicano.

No es de sorprender que con todos estos acontecimientos la inflación interna haya registrado un crecimiento espectacular, para situarse en un nivel aproximado de 100% anual al concluir 1982. Sin embargo, la devaluación de la moneda había sido tan superior al diferencial entre la inflación interna y externa que el tipo de cambio real sufrió una depreciación sin precedentes (véase el Cuadro 1) y al iniciar 1983 México era muy competitivo en comparación con sus principales socios comerciales, entre ellos los Estados Unidos.

Los años 1983 y 1984 se caracterizaron por una progresiva estabilización de la economía. Después de las devaluaciones de 1982 y de la sujeción al requisito de permiso previo a la totalidad de las importaciones (en septiembre de 1982), éstas cayeron a niveles históricamente bajos, mientras las

exportaciones mostraron un comportamiento dinámico (véase el Cuadro 2). Además, una renegociación relativamente exitosa de las obligaciones externas permitió poner la balanza de pagos en orden. Una variable económica que continuó preocupando seriamente a las autoridades mexicanas era la inflación interna, la cual disminuyó a un ritmo más lento de lo previsto y de lo deseado.

De hecho, la inflación anualizada, que estaba en casi 100% a finales de 1982, bajó sólo a 80% para diciembre de 1983 y aproximadamente al 60% al concluir 1984. Durante todo ese período el ritmo de devaluación se mantuvo sustancialmente por debajo de la inflación, lo cual ocasionó una considerable revaluación del tipo de cambio real (véase el Cuadro 1).

Como consecuencia, las importaciones, que en 1983 se habían reducido sustancialmente, venían apuntalándose nuevamente en 1984 y la dinámica de las exportaciones que surgió de las devaluaciones de 1982 se iba perdiendo paulatinamente (véase el Cuadro 2). De esa manera, a principios de 1985 se empezaban a vislumbrar dificultades en la balanza externa. Una ligera aceleración de la devaluación del peso contra el dólar a partir de diciembre de 1984 resultó incapaz de contrarrestar las tendencias señaladas y a mitad de 1985 la situación se había deteriorado a tal grado que fue necesario tomar acciones drásticas.

Pero, ¿qué acciones tomar? Los instrumentos de política económica que se habían venido aplicando tradicionalmente habían probado ser insuficientes para sacar a la economía del callejón sin salida en que se encontraba. Las dos metas principales consistentes en (i) bajar la inflación y (ii) equilibrar la balanza externa parecían incom-

CUADRO 1

**Evolución del tipo de cambio real del peso contra el dólar
y de la subvaluación durante los años ochenta**

Período	Índice de precios Productor		Libre	Tipo de cambio pesos/dólar controlado	Real en pesos de 1980	Margen de Sobrevaluación Controlado	
	México	EEUU				Libre	Libre
1980 Enero-marzo	94.3	95.8	22.8	—	22.6	7.8	—
Abril-junio	96.7	98.3	22.8	—	22.6	7.6	—
Julio-septiembre	102.9	101.4	23.0	—	23.3	10.4	—
Octubre-diciembre	106.2	104.3	23.1	—	23.4	10.1	—
1981 Enero-marzo	118.2	107.1	23.5	—	25.3	17.5	—
Abril-junio	121.9	109.6	24.1	—	25.5	15.5	—
Julio-septiembre	127.7	110.5	24.8	—	26.5	16.6	—
Octubre-diciembre	134.3	111.8	25.7	—	27.6	17.0	—
1982 Enero-marzo	151.5	113.0	34.4	—	30.8	-2.4	—
Abril-junio	178.6	113.3	46.8	—	36.2	-15.7	—
Julio-septiembre	210.8	114.6	67.4	59.8	42.2	-31.8	-23.0
Octubre-diciembre	250.0	115.9	80.1	55.9	49.5	-32.7	-3.5
1983 Enero-marzo	323.0	115.5	148.7	102.4	64.2	-53.0	-31.7
Abril-junio	373.5	115.6	148.6	114.2	74.2	-45.6	-29.2
Julio-septiembre	418.4	116.2	148.4	126.1	82.6	-39.3	-28.6
Octubre-diciembre	461.6	116.9	155.4	138.0	90.7	-36.4	-28.4
1984 Enero-marzo	549.7	118.2	167.3	149.9	106.8	-30.5	-22.4
Abril-junio	615.2	118.4	179.2	161.7	119.3	-27.4	-19.6
Julio-septiembre	671.6	118.5	191.1	173.7	130.1	-25.8	-18.3
Octubre-diciembre	742.6	118.8	203.2	185.7	143.5	-23.0	-15.8
1985 Enero-marzo	855.4	119.0	217.9	200.4	165.0	-17.4	-10.3
Abril-junio	932.8	119.6	236.0	218.6	179.1	-17.3	-10.7
Julio-septiembre	1.038.3	119.2	336.2	275.3	199.9	-35.2	-20.8
Octubre-diciembre	1.177.6	120.5	451.1	333.5	224.3	-45.8	-26.7
1986 Enero-marzo	1.373.0	118.8	463.7	422.9	265.2	-37.7	-31.7
Abril-junio	1.584.1	117.4	554.3	522.1	309.7	-39.1	-35.3
Julio-septiembre	1.898.5	117.1	686.8	664.2	372.1	-40.9	-38.9
Octubre-diciembre	2.331.3	118.3	846.7	836.2	452.4	-41.8	-41.0
1987 Enero-marzo	2.980.8	119.0	1.019.2	1.015.9	575.0	-38.5	-38.3
Abril-junio	3.787.1	120.3	1.232.3	1.229.1	722.3	-36.1	-35.9
Julio-septiembre	4.789.3	121.0	1.454.3	1.450.6	908.4	-31.9	-31.7
Octubre-diciembre	6.073.7	121.5	1.917.3	1.775.9	1.147.6	-34.8	-29.6
1988 Enero-marzo	8.266.0	121.4	2.265.8	2.240.5	1.563.1	-24.6	-23.7
Abril-junio	8.820.5	122.8	2.297.5	2.257.0	1.648.9	-21.5	-20.1
Julio-septiembre	9.015.4	124.1	2.297.5	2.257.0	1.667.7	-20.6	-19.2
Octubre-diciembre	9.032.2	125.3	2.297.5	2.257.0	1.654.9	-21.2	-19.8

Fuentes: Banco de México, Indicadores Económicos, Índices de Precios, US Department of Labor, Producer Price Indexes.

CUADRO 2

Balanza comercial de México: 1980-1988

(Millones de dólares)

Período:	Exportación			Importación			Saldo
	Petrolera	No petrolera	Total	Privada	Pública	Total	
1980 Enero-marzo	2022	1399	3421	2365	1269	3634	-213
Abril-junio	2574	1215	3789	2791	1691	4482	-693
Julio-septiembre	2882	1160	4042	3132	2017	5149	-1107
Octubre-diciembre ...	2940	1319	4259	3509	2121	5630	-1371
1981 Enero-marzo	3924	1565	5489	3724	2131	5855	-366
Abril-junio	4004	1366	5370	3944	2262	6206	-836
Julio-septiembre	2981	1225	4206	3478	2321	5799	-1593
Octubre-diciembre ...	3664	1371	5035	3900	2190	6090	-1055
1982 Enero-marzo	3165	1262	4427	3373	1690	5063	-636
Abril-junio	4008	1097	5105	2649	1495	4144	961
Julio-septiembre	4627	1023	5650	1885	1257	3142	2508
Octubre-diciembre ...	4677	1372	6049	1129	958	2087	3962
1983 Enero-marzo	3780	1403	5183	730	908	1638	3545
Abril-junio	4054	1503	5557	1007	1303	2310	3247
Julio-septiembre	4044	1495	5539	1255	1112	2367	3172
Octubre-diciembre ...	4140	1883	6023	1252	982	2234	3789
1984 Enero-marzo	4283	2153	6436	1267	1092	2359	4077
Abril-junio	4121	1930	6051	1458	1125	2583	3468
Julio-septiembre	4129	1738	5867	1782	1310	3092	2775
Octubre-diciembre ...	4068	1778	5846	1957	1264	3221	2625
1985 Enero-marzo	3916	1783	5699	1960	1271	3231	2468
Abril-junio	3291	1624	4915	2244	1135	3379	1536
Julio-septiembre	3827	1515	5342	2272	962	3234	2108
Octubre-diciembre ...	3734	1974	5708	2351	1024	3375	2333
1986 Enero-marzo	1677	2332	4009	2067	902	2969	1040
Abril-junio	1407	2362	3769	2246	817	3063	706
Julio-septiembre	1446	2221	3667	1962	731	2693	974
Octubre-diciembre ...	1777	2810	4587	1814	596	2410	2177
1987 Enero-marzo	2030	2798	4828	1910	603	2513	2315
Abril-junio	2228	3132	5360	2238	679	2917	2443
Julio-septiembre	2342	2869	5211	2545	762	3307	1904
Octubre-diciembre ...	2030	3230	5260	2750	736	3486	1774
1988 Enero-marzo	1801	3473	5274	3007	720	3727	1547
Abril-junio	1814	3625	5439	3793	792	4585	854
Julio-septiembre	1620	3361	4981	4064	1100	5164	-183
Octubre-diciembre ...	1572	3391	4964	4479	940	5419	-455

patibles y el retorno de la economía mexicana a un crecimiento sostenido parecía alejarse cada vez más. Había la clara necesidad de una nueva política que tuviera un mínimo de credibilidad, para los agentes económicos sobre cuyas espaldas recaería la ejecución del programa económico.

Reformas de julio de 1985

Este fue el punto de partida de la apertura comercial de México iniciada en julio de 1985 y que se llevó a cabo en el transcurso de los dos años y medio siguientes. Las reformas de julio consistieron en la eliminación del requisito de permiso previo para aproximadamente 3.600 fracciones arancelarias de importación, quedando solamente bajo control 908 fracciones de un total de 8.000.

Al mismo tiempo se aumentaron las tasas arancelarias para casi la mitad de las fracciones liberadas, en un intento por sustituir los valores de escasez de los permisos previos por aranceles equivalentes y volver el régimen de control de las importaciones más transparente y menos discrecional.

Otro elemento importante del régimen de importación mexicano eran los precios oficiales, los que representaban una base mínima de valoración para la recaudación arancelaria. Aun cuando las reformas de julio no afectaron ni los niveles ni la cobertura de los precios oficiales, en el segundo semestre de 1985, la Comisión de Aranceles fue presionada por los empresarios mexicanos para aumentar los precios oficiales existentes e instalar precios para fracciones anteriormente exentas, buscando de esa manera recuperar por lo menos una parte de la protección perdida con la eliminación de los permisos. A pesar de que la Comisión de Aranceles rechazó la

mayor parte de esas peticiones, la incidencia de los precios oficiales aumentó sustancialmente en el segundo semestre de 1985.

En los Cuadros 3, 4 y 5 se presenta la evolución de algunos indicadores cuantitativos de la apertura comercial de México a través del tiempo. En el Cuadro 3 se encuentran las coberturas de permisos previos, en el Cuadro 4, los promedios arancelarios y en el Cuadro 5, las coberturas de precios oficiales ⁽¹⁾. De acuerdo con lo anteriormente expuesto se observa que, entre junio y diciembre de 1985 (es decir, el semestre de las reformas), la cobertura de permisos cayó de 92.2% a 47.1%, el arancel promedio subió de 23.5% a 28.5% y la cobertura de precios oficiales de 18.7% a 25.4%.

Críticas a las reformas de julio

Aun cuando el número de fracciones arancelarias que habían pasado al régimen de libre importación era impresionante, al poco tiempo se acusó a las reformas de julio de ser más ostentosas que sustanciales.

En primer lugar, dado que la mayor parte de las fracciones liberadas correspondían a bienes intermedios y de capital, aumentaba la protección efectiva de los bienes finales

(1) Para calcular las tasas de cobertura y los promedios arancelarios se utilizó un sistema de ponderadores de producción interna (PONDIMEX86). Este sistema asigna a las fracciones arancelarias de la importación ponderadores de producción interna con base en la estructura de la producción de 1986. Por lo general, los ponderadores de producción interna se consideran preferibles sobre ponderadores de importación, puesto que las tasas de cobertura y promedios arancelarios estimados con los últimos tienden a subestimar la realidad ya que las importaciones que se canalizan a través de las fracciones más restringidas suelen ser menores. El sistema PONDIMEX86, y sus antecesores PONDR y PONDIMEX, han sido utilizados a lo largo del proceso de la liberación comercial mexicana para monitorear la apertura y para definir la condicionalidad de un par de préstamos del Banco Mundial apoyando esa apertura.

CUADRO 3

Producción bajo permisos
México: Régimen a la importación
Ponderadores. Producción
(Porcentajes)

Ramas	Jun. 1985	Dic. 1985	Jun. 1986	Dic. 1986	Jun. 1987	Dic. 1987
01 Agricultura	98.5	93.5	93.8	85.6	85.6	63.0
02 Ganadería	91.0	19.4	19.4	18.9	18.9	11.6
03 Silvicultura	96.9	6.2	6.2	0.0	0.0	0.0
04 Pesca y caza	100.0	66.7	66.7	66.7	66.7	63.3
05 Carbón y derivados	49.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
06 Petróleo crudo y gas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
07 Mineral de hierro	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
08 Minerales metálicos no ferrosos	83.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
09 Cant. arena grava arcilla	21.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
10 Otros minerales no metálicos	33.0	26.1	26.1	26.1	26.1	0.0
11 Carnes y lácteos	99.7	29.9	29.1	33.4	33.3	23.5
12 Prep. frutas y legumbres	98.3	75.8	75.8	12.3	12.3	0.0
13 Molienda de trigo	100.0	68.2	68.2	37.6	0.0	0.0
14 Molienda de nixtamal	100.0	71.1	71.1	0.0	0.0	0.0
15 Molienda de café	100.0	99.7	99.7	99.7	99.7	99.7
16 Azúcar	100.0	92.8	92.8	92.8	90.0	90.0
17 Aceites/grasas comestibles	79.3	57.0	57.0	57.0	57.0	57.0
18 Alimentos para animales	98.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
19 Otros productos alimenticios	96.5	62.7	62.7	44.5	27.3	8.8
20 Bebidas alcohólicas	100.0	99.4	99.4	99.4	99.3	0.0
21 Cerveza y malta	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	5.6
22 Refrescos, aguas gaseosas	98.6	98.6	98.6	98.6	2.1	2.1
23 Tabaco	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
24 Hilados, tejidos fibras blandas	88.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4
25 Hilados, tejidos fibras duras	90.4	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
26 Otras industrias textiles	97.2	28.3	28.3	28.3	28.3	18.1
27 Prendas de vestir	100.0	88.8	88.8	88.8	88.2	88.2
28 Cueros y calzado	97.8	70.2	70.2	70.2	63.0	0.0
29 Aserradero triplay tablero	100.0	28.2	28.2	28.2	28.2	0.0
30 Otros productos made. y corcho	99.9	59.7	59.7	0.3	0.0	0.0
31 Papel y cartón	89.5	12.4	13.4	12.4	12.4	11.7
32 Imprentas y editoriales	57.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
33 Petróleo y derivados	94.3	87.4	87.4	87.2	87.2	87.2
34 Petroquímica básica	92.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
35 Química básica	72.2	7.2	7.2	7.2	6.6	0.3
36 Abonos y fertilizantes	92.1	0.5	0.5	0.5	0.5	0.0
37 Resinas sint. fibras artificiales	59.2	9.3	9.3	0.0	0.0	0.0
38 Productos farmacéuticos	89.1	79.4	79.4	68.8	61.5	12.0
39 Jabones detergentes cosméticos	98.4	53.9	53.9	53.6	53.6	0.0
40 Otros productos químicos	93.6	10.2	10.2	9.0	7.9	7.4
41 Productos de hule	98.5	5.0	5.0	3.9	3.9	0.0
42 Artículos de plástico	97.9	44.1	43.9	43.8	17.6	0.0
43 Vidrio y produc. de vidrio	96.9	14.3	14.3	2.1	0.6	0.3
44 Cemento	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
45 Productos base mineral no metálicos	93.4	22.1	22.1	17.2	6.1	3.5
46 Industrias básicas hierro/acero	90.7	0.5	0.5	0.0	0.0	0.0
47 Industrias básicas metal no ferroso	71.9	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0
48 Muebles metálicos	97.7	45.0	48.1	6.2	6.1	0.0
49 Productos metálicos estructurales	95.9	0.8	0.8	0.3	0.0	0.0
50 Otros productos metal	66.1	5.8	5.8	2.7	1.5	1.4
51 Máquinas y equipo no eléctrico	79.8	13.5	13.5	9.1	9.1	4.5
52 Máquinas, aparatos electrónicos	97.5	30.9	19.9	1.9	0.0	0.0
53 Aparatos electrodomésticos	100.0	92.3	89.4	82.8	56.1	0.0
54 Equipo y aparatos electrónicos	96.6	30.2	29.3	28.3	24.4	0.0
55 Equipo aparatos eléctricos	96.2	21.8	11.9	0.1	0.0	0.0
56 Automóviles	99.7	95.5	95.5	95.5	95.5	95.1
57 Carrocerías, motores y partes	99.1	58.1	57.6	24.9	24.8	14.3
58 Equipo/material transporte	93.4	34.7	34.7	30.7	27.9	2.8
59 Otras industrias manufactureras	91.8	22.9	22.8	18.3	17.0	0.0
Promedio	92.2	47.1	46.9	39.8	35.8	25.4

CUADRO 4

Producción bajo precios oficiales
México: Régimen a la importación
Ponderadores. Producción
(Porcentajes)

Ramas	Jun. 1985	Dic. 1985	Jun. 1986	Dic. 1986	Jun. 1987	Dic. 1987
01 Agricultura	1.2	1.2	0.0	0.1	0.1	0.1
02 Ganadería	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
03 Silvicultura	0.0	47.6	3.4	3.4	3.4	3.4
04 Pesca y caza	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
05 Carbón y derivados	0.0	48.4	1.5	1.5	0.0	0.0
06 Petróleo crudo y gas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
07 Mineral de hierro	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
08 Metales metálicos no ferrosos	0.0	0.6	0.6	0.6	0.6	0.0
09 Cant. arena grava arcilla	34.3	36.0	36.0	36.0	34.6	0.0
10 Otros minerales no metálicos	0.0	6.9	0.0	0.0	0.0	0.0
11 Carnes y lácteos	15.7	15.7	1.0	1.0	1.0	0.0
12 Prep. frutas y legumbres	2.9	2.9	1.7	1.7	0.0	0.0
13 Molienda de trigo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
14 Molienda de nixtamal	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
15 Molienda de café	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
16 Azúcar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
17 Aceites/grasas comestibles	0.0	23.1	23.1	23.1	22.9	19.0
18 Alimentos para animales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
19 Otros productos alimenticios	14.5	14.7	14.6	14.6	6.3	0.0
20 Bebidas alcohólicas	99.9	98.7	95.7	0.0	0.0	0.0
21 Cerveza y malta	94.4	94.4	0.0	0.0	0.0	0.0
22 Refrescos, aguas gaseosas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
23 Tabaco	85.2	85.2	85.2	85.2	0.0	0.0
24 Hilados, tejidos fibras blandas	47.8	85.1	84.8	84.8	72.1	0.0
25 Hilados, tejidos fibras duras	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
26 Otras industrias textiles	23.0	39.5	40.4	40.4	38.9	0.0
27 Prendas de vestir	12.1	13.7	10.6	10.6	9.4	0.0
28 Cueros y calzado	55.9	79.9	22.6	22.6	21.9	0.0
29 Aserradero triplay tablero	19.5	53.8	53.8	53.8	24.4	15.8
30 Otros productos made y corcho	0.0	15.8	13.9	13.9	1.2	0.0
31 Papel y cartón	41.4	70.8	56.5	54.5	44.7	0.0
32 Imprentas y editoriales	10.1	11.6	8.5	7.9	7.9	0.0
33 Petróleo y derivados	0.3	1.7	1.7	1.7	1.7	0.0
34 Petroquímica básica	0.8	2.2	1.3	1.3	0.8	0.0
35 Química básica	15.9	42.6	41.8	42.1	25.9	0.0
36 Abonos y fertilizantes	0.3	1.4	1.4	1.4	1.1	0.0
37 Resinas sint. fibras artificiales	39.2	61.0	61.3	53.0	21.3	0.0
38 Productos farmacéuticos	2.1	2.7	2.7	2.7	0.9	0.0
39 Jabones detergentes cosméticos	10.7	11.1	11.1	11.1	5.9	0.0
40 Otros productos químicos	19.3	30.7	30.0	25.6	14.6	0.0
41 Productos de hule	53.3	60.0	56.4	52.0	51.6	0.0
42 Artículos de plástico	24.4	27.4	20.0	19.0	3.2	0.0
43 Vidrio y produ. de vidrio	65.9	71.5	72.5	71.5	67.5	0.0
44 Cemento	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
45 Productos base mineral no metálicos	31.5	31.6	31.6	30.7	24.4	0.0
46 Industrias básicas hierro/acero	23.4	59.7	48.0	48.9	38.4	0.6
47 Industrias básicas metal no ferrosos	3.0	8.4	7.1	7.3	7.3	6.9
48 Muebles metálicos	24.5	24.5	1.7	1.7	1.6	0.0
49 Productos metálicos estructurales	44.1	44.1	28.1	28.1	17.1	0.0
50 Otros productos metal	41.7	51.0	47.8	47.8	31.8	4.5
51 Máquinas y equipo no elec.	28.6	34.6	26.0	28.7	22.1	0.1
52 Máquinas, aparatos electrónicos	24.1	30.6	28.0	29.8	26.5	0.0
53 Aparatos electrodomésticos	34.8	34.8	0.2	6.8	6.8	0.0
54 Equipo y aparatos electrónicos	33.7	41.2	14.5	19.5	11.3	0.0
55 Equipo aparatos eléctricos	45.3	48.4	48.1	47.4	33.4	0.0
56 Automóviles	88.6	88.6	87.4	87.4	71.0	0.0
57 Carrocerías, motores y partes	15.6	16.4	13.6	14.1	12.0	0.0
58 Equipo/material transporte	11.1	11.1	11.1	11.1	4.6	0.0
59 Otras industrias manufactureras	19.6	20.2	16.6	16.6	8.5	0.0
Promedio	18.7	25.4	19.6	18.7	13.4	0.6

CUADRO 5

Protección arancelaria
México: Régimen a la importación
Ponderadores. Producción
 (Arancel promedio)

Remas	Jun. 1985	Dic. 1985	Jun. 1986	Dic. 1986	Jun. 1987	Dic. 1987
01 Agricultura	7.6	7.7	7.4	9.6	10.0	6.0
02 Ganadería	5.8	16.0	14.8	14.8	14.0	8.0
03 Silvicultura	15.4	34.0	30.9	25.0	22.4	9.7
04 Pesca y caza	49.2	49.2	44.3	44.3	39.4	19.7
05 Carbón y derivados	19.9	20.3	16.6	16.6	15.2	7.5
06 Petróleo crudo y gas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
07 Mineral de hierro	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
08 Metales no ferrosos	25.3	26.1	25.5	25.9	23.6	11.2
09 Cant. arena grava arcilla	20.9	20.6	19.5	19.5	17.8	8.6
10 Otros minerales no metálicos	11.4	7.1	6.8	6.8	6.6	3.4
11 Carnes y lácteos	9.3	24.5	24.4	23.8	21.5	11.2
12 Prep. frutas y legumbres	46.6	46.7	42.2	42.2	37.6	19.1
13 Molienda de trigo	36.9	42.0	38.0	37.7	33.9	18.3
14 Molienda de nixtamal	45.0	47.2	42.5	41.5	37.8	19.5
15 Molienda de café	50.1	50.1	45.0	45.0	40.0	20.0
16 Azúcar	1.1	1.6	1.2	1.2	1.4	0.7
17 Aceites/grasas comestibles	5.9	12.3	11.2	11.2	13.6	4.8
18 Alimentos para animales	5.1	39.0	29.7	29.7	26.5	9.9
19 Otros productos alimenticios	37.4	37.9	34.4	34.4	31.0	16.2
20 Bebidas alcohólicas	49.8	49.8	29.9	29.9	29.9	19.9
21 Cerveza y malta	93.5	93.5	42.4	37.9	37.9	19.4
22 Refrescos. aguas gaseosas	95.9	95.9	44.1	44.1	39.2	19.7
23 Tabaco	50.0	50.0	45.0	45.0	40.0	20.0
24 Hilados, tejidos fibras blandas	27.5	42.5	38.2	38.2	34.2	13.8
25 Hilados, tejidos fibras duras	19.1	20.3	20.4	20.4	18.8	11.7
26 Otras industrias textiles	54.3	60.9	40.4	40.4	36.0	18.3
27 Prendas de vestir	49.8	50.5	44.9	44.9	39.9	20.0
28 Cueros y calzado	42.6	44.8	36.5	36.5	33.2	16.8
29 Aserraderos triplay tablero	25.6	32.1	29.7	29.7	27.0	15.7
30 Otros productos made. y corcho	46.3	48.4	42.5	42.5	38.4	19.2
31 Papel y cartón	28.3	33.9	31.3	30.0	27.1	13.3
32 Imprentas y editoriales	10.8	10.8	7.9	7.9	9.5	5.6
33 Petróleo y derivados	2.2	3.0	2.3	2.1	2.0	1.0
34 Petroquímica básica	4.1	6.5	5.3	4.4	4.2	2.0
35 Química básica	20.6	23.1	22.7	24.5	22.0	9.5
36 Abonos y fertilizantes	4.9	7.5	7.6	7.7	7.2	3.3
37 Resinas sint. fibras artificiales	26.8	29.7	27.8	32.8	29.5	12.6
38 Productos farmacéuticos	19.7	19.9	18.5	19.7	19.3	16.4
39 Jabones detergentes cosméticos	67.2	67.2	41.3	41.3	36.9	18.7
40 Otros productos químicos	25.6	31.9	28.2	29.0	27.0	12.1
41 Productos de hule	35.6	39.9	36.3	36.6	32.8	16.2
42 Artículos de plástico	37.6	41.7	30.1	30.4	33.9	18.0
43 Vidrio y producción de vidrio	52.7	53.5	40.7	40.7	36.4	18.7
44 Cemento	10.0	25.0	22.5	22.5	20.0	10.0
45 Productos base mineral no metálicos	36.9	42.0	35.7	35.8	32.3	16.1
46 Industrias básicas hierro/acero	13.4	21.2	18.4	18.5	17.9	7.3
47 Industrias básicas metal no ferrosos	22.2	26.0	24.8	25.0	22.7	10.9
48 Muebles metálicos	47.9	49.1	43.4	43.4	38.7	17.9
49 Productos metálicos estructurales	39.5	40.3	31.7	31.7	31.2	16.1
50 Otros productos metal	33.6	37.4	28.4	28.3	25.7	14.5
51 Máquinas y equipo no elec.	21.0	31.6	27.2	28.8	26.5	14.7
52 Máquinas, aparatos electrónicos	22.4	34.7	32.8	35.3	31.8	16.9
53 Aparatos electrodomésticos	47.1	48.2	44.5	44.5	39.5	19.8
54 Equipo y aparatos electrónicos	33.3	49.7	37.9	36.8	34.0	17.5
55 Equipo aparatos eléctricos	31.8	39.3	35.2	37.3	33.3	15.5
56 Automóviles	58.9	59.0	34.7	34.7	31.1	16.9
57 Carrocerías, motores y partes	21.6	25.8	23.6	31.3	27.7	12.5
58 Equipo/material transporte	16.6	19.9	17.3	16.9	15.8	6.3
59 Otras industrias manufactureras	50.8	53.1	37.9	37.8	33.8	17.7
Promedio	23.5	28.5	24.0	24.5	22.7	11.8
Dispersión	25.6	25.3	18.1	17.9	15.8	7.8

generando un sesgo en contra de la producción de bienes intermedios y a favor de los bienes finales. Así, aun cuando se disminuía la protección efectiva de los mismos, se aumentaba la dispersión de la protección efectiva.

Sin embargo, las autoridades mexicanas procedían de esa manera debido al frustrado intento de liberación comercial de finales de 1970, cuando se liberaron desde un principio un gran número de productos finales. Para no repetir esa experiencia, iniciaron ahora la apertura con los bienes intermedios, lo cual haría el proceso menos doloroso al estimular primero la eficiencia de la producción intermedia antes de proceder a la liberación de los productos finales. De hecho, el proceso de apertura debería "respetar las cadenas productivas", es decir, comenzar por los eslabones más bajos, y así moverse progresivamente hacia el producto final.

Aunque la intención fue buena, en la práctica la liberación resultó más complicada de adelantar. Uno de los principales problemas consistió en la falta de información a nivel central sobre la estructura de las cadenas productivas y en el hecho de que la clasificación jerárquica de los productos, según cadenas, muchas veces no era única. Por lo tanto, la idea de liberar por cadena sirvió más bien como esquema global que como guía para conducir la liberación a nivel detallado. Por lo tanto, no ha de sorprender que a lo largo del proceso se hayan presentado muchas quejas por parte de los industriales en el sentido de que no se estaban respetando las cadenas productivas.

Una segunda crítica contra las reformas de julio se dirigió a los aumentos arancelarios. A pesar de la apreciación real del tipo de cambio ocurrida en 1983 y 1984, muchos

productos seguían siendo más baratos en México que en el exterior de manera que, en el momento de las reformas, gran parte de las restricciones a la importación todavía "no mordían" efectivamente (es decir, eran redundantes). Ahora bien, al eliminar permisos previos cuyo valor de escasez era cero y sustituirlos por aranceles más altos, los costos de los importadores directos subieron y el régimen de importación se hizo más gravoso.

Además, para evitar que los mercados internos se inundaran con productos importados, según lo anunciaba los múltiples adversarios de la apertura comercial, se devaluó el tipo de cambio un 20% inmediatamente después de las reformas de julio, lo cual redujo aún más el riesgo que la eliminación masiva de permisos provocará un incremento importante en las importaciones.

Finalmente, aun cuando las fracciones que permanecían bajo control representaban apenas el 11% del número total de posiciones arancelarias, se objetaba que los productos involucrados tenían una importancia económica muy alta. De hecho, las fracciones controladas cubrían 38% del valor de la importación de 1984 y casi la mitad de la producción de bienes de la economía mexicana era protegida por ellas. Por lo tanto, medir el grado de apertura en términos del número de fracciones controladas, daba una falsa imagen de la realidad y exageraba el alcance de la liberación.

Por otra parte, hay que reconocer que también en términos de producción interna la liberación fue sustancial. De hecho, antes de las reformas de julio, más del 90% de la producción de bienes estaba protegida por permisos previos en comparación con el 47.1% posterior, por lo cual la libe-

ración afectó a casi la mitad de la producción (véase el Cuadro 3).

A pesar de todas estas críticas, debe llamarse la atención sobre un aspecto importante; las reformas de julio se apartaban radicalmente de los esquemas tradicionales. Por primera vez se procedía a una importante liberación del régimen de importación en momentos en que la balanza de pagos estaba pasando por una situación crítica. En vez de acudir a una política comercial restrictiva para remediar la crisis (lo que siempre había sucedido en el pasado), ahora se abrió la frontera y se intentó equilibrar la balanza externa con la política cambiaria. Por primera vez en la historia de la política comercial mexicana se reconoció el papel que el tipo de cambio debía jugar en esta materia, lo cual implicó una victoria de los objetivos de largo sobre los de corto plazo.

El año de 1986

Después de la devaluación del 20%, de julio de 1985, el ritmo de devaluación se mantuvo por encima de la inflación interna hasta finales de 1986, ocasionando una mayor depreciación del tipo de cambio real. Esta, a su vez, dio lugar a una paulatina recuperación de la balanza externa, a pesar de la caída vertical del precio del petróleo crudo en 1986, lo que significó para México una pérdida de divisas (y de ingresos del gobierno) equivalente a cerca del 6% del PIB.

De hecho, a pesar de la eliminación masiva de permisos previos de importación, la esperada ola de importaciones nunca llegó y efectivamente las importaciones empezaron a decrecer a partir del primer trimestre de 1986. Al mismo tiempo, las exportaciones no petroleras mostraron un dinamismo

desconocido, elevándose de 7 mil millones de dólares en 1985 a casi 10 mil millones en 1986 y a 12 y 14 mil millones en 1987 y 1988, respectivamente. Es decir, en un lapso de tres años (1985-1988) se duplicaron las exportaciones no petroleras (véase el Cuadro 2).

Estas condiciones favorecían una mayor liberación comercial y, de hecho, en el transcurso de 1986 se registraron avances en todos los terrenos, es decir, tanto en la eliminación de permisos previos como en el campo de los aranceles y de los precios oficiales.

Los avances más importantes se dieron en el régimen arancelario. Después de la eliminación del nivel arancelario de 100% ad-valorem a principios del año (lo cual dejó la tasa máxima en 50%), se anunció un programa de desgravación arancelaria en el cual se disminuiría la escala de aranceles "across-the board" de 0-50% a 0-30%. La desgravación se efectuaría en cuatro rondas cada 10 meses, la primera en abril de 1986 y la última en octubre de 1988.

El hecho de que el programa fuera anunciado oficialmente se consideró importante, en primer lugar porque de esa manera los empresarios mexicanos conocerían con anticipación las reglas del juego y, en segundo, para aumentar la credibilidad de la apertura.

Respecto a los precios oficiales, éstos se empezaron a eliminar a partir de enero de 1986 y el proceso continuó cuando México se volvió miembro del GATT en el verano de ese año. De hecho, se adquirió el compromiso de eliminar todos los precios oficiales para diciembre de 1987 al suscribir el código de valoración aduanera. Como se puede observar en el Cuadro 5, la cober-

tura de los precios oficiales bajó en el transcurso de 1986 de 25.4% a 18.7%.

Respecto a la adhesión de México al GATT, conviene precisar que la mayor parte de los compromisos allí adquiridos estaban previstos o inclusive fueron rebasados por el programa de apertura en proceso. Por lo tanto, antes de interpretarse la adhesión de México al GATT como una profundización de su apertura comercial, debe concebirse como una señal de la firme determinación del gobierno mexicano de llevar su apertura más adelante y en este sentido se incrementó la credibilidad del programa considerablemente.

La cobertura de permisos previos sobre producción interna bajó de 46.9% a 39.8% en el año considerado, debido a la eliminación de permisos para un gran número de productos manufacturados sobre todo en la industria alimentaria y de autopartes (véase el Cuadro 3).

El colchón cambiario

Es importante señalar que, a pesar de la progresiva liberación del régimen, las importaciones continuaban decreciendo debido a la política cambiaria que implicaba una continua depreciación del tipo de cambio real hasta finales de 1986 (véase los Cuadros 1 y 2). Sin embargo, esto dio lugar a una enorme subvaluación del peso mexicano que, en su tamaño, era comparable con la de enero de 1983, directamente después de las maxi-devaluaciones de 1982. Esto, a su vez, creó un colchón cambiario gracias al cual los industriales mexicanos vieron llegar la apertura sin mayores preocupaciones. De hecho, la producción nacional era tan barata, que la importación potencial no les amenazaba y que el producto nacional continuaba siendo competitivo en los mercados externos, aún sin

mayores esfuerzos de ajustar los procesos productivos.

Otro resultado de la depreciación del tipo de cambio real sin ajustes compensatorios, era que la inflación interna empezó a crecer nuevamente y, como se puede observar en el Cuadro 1, al finalizar 1986 ésta ya había rebasado el 100%. Como consecuencia, el control de la inflación pasó otra vez al primer lugar de la lista de preocupaciones de las autoridades económicas del país.

El año de 1987

Esto tuvo por resultado un cambio relativo en la política cambiaria en el sentido de que se desaceleró la tasa de devaluación y se dejó que la inflación interna la rebasara, lo cual dio lugar a una gradual revaluación del tipo de cambio real. Al mismo tiempo se procedió enérgicamente con el programa de apertura tanto en el ámbito de los permisos previos, como en el de los precios oficiales; además se implantó la segunda ronda del programa de desgravación arancelaria (en marzo de 1987). En el transcurso del año, la política de apertura se dejó orientar cada vez más por un criterio relativamente nuevo: el de combatir la inflación mediante aperturas selectivas dirigidas hacia aquellos productos cuyos precios se seguían incrementando injustificadamente.

Sin embargo, los resultados de esas políticas para reducir la inflación eran insatisfactorias. Con un tipo de cambio real todavía sub-valorado, la inflación, en vez de disminuirse, continuó creciendo y en diciembre de 1987 alcanzó los límites de la hiperinflación (15% mensual). Este era, además, el resultado de factores exógenos como el desplome de la bolsa de valores de Wall Street y de la bolsa mexicana y después de

una devaluación súbita del tipo cambiario libre de casi 40% inducida por fugas de capital.

Nuevamente, la economía se estaba saliendo de control y fue necesario tomar acciones. Hasta ese momento, la apertura comercial no había sido capaz de romper el círculo vicioso entre inflación y sobrevaluación lo que impedía controlar el desequilibrio externo.

El pacto de solidaridad económica

En diciembre de 1987 se optó por un programa heterodoxo: "El Pacto de Solidaridad Económica", que tenía cinco componentes:

1. Un fuerte ajuste en los precios y tarifas de los bienes y servicios proporcionados por el gobierno y una acentuación de la austeridad pública con el objeto de vencer las presiones inflacionarias inducidas por el déficit fiscal.
2. Un ajuste del tipo de cambio controlado, a un nivel ligeramente inferior al tipo libre y su congelamiento virtual hasta junio de 1988, enfatizando su función de ancla para la inflación interna.
3. Un ajuste único a los salarios y el compromiso de indexarlos a partir de marzo de 1988.
4. Una concertación a través de cámaras y sindicatos con los sectores industrial, comercial y obrero, comprometiéndolos a no subir precios ni salarios.
5. Una mayor apertura comercial buscando presionar los precios internos hacia la baja al exponerlos a una mayor competencia desde el exterior.

La mayor apertura comercial consistió en la aceleración de la desgravación arancelaria. Se habló de quemar etapas y de hecho, el 15 de diciembre de 1987, al anunciar el pacto, se decretó la eliminación de la sobretasa uniforme (de 5%)⁽²⁾ y la reducción de la escala arancelaria "across the board" a la mitad de la escala anterior. El resultado fue una escala de cinco niveles 0, 5, 10, 15 y una tasa máxima de 20%.

Aun cuando esto significaba una desviación del programa anunciado a principios de 1986 (de hecho la desgravación repentina llegó más allá de lo previsto en el programa para octubre de 1988), esto se justificaba dada la crítica situación económica a finales de 1987.

Resultados del Pacto

Tal vez la principal razón por la que el Pacto arrojó resultados satisfactorios estriba en que se manejó con flexibilidad. En cuanto al tipo de cambio, por ejemplo, aunque en un principio se previó cierta devaluación, sobre la marcha esta resultó innecesaria y en la realidad se mantuvo el tipo de cambio nominal casi constante hasta principios de 1989. Los salarios, por otra parte, han seguido registrando algunos incrementos durante el período y por lo que se refiere a los precios, en casos excepcionales se han concedido aumentos cuando la evolución de los costos lo justificaba.

En términos generales, la reducción de la inflación lograda con el Pacto ha sido

(2) Hasta entonces se había aplicado una sobre-tasa de 5% uniforme para todas las importaciones cuya recaudación se destinaba, entre otras cosas, a la promoción de las exportaciones. Esta sobre-tasa no está considerada en las cifras del Cuadro 4.

impresionante: de tasas mensuales de 15% en diciembre de 1987, se ha llegado a una tasa cercana a 1% mensual al finalizar 1988. Por su éxito, el Pacto de Solidaridad Económica fue extendido en dos ocasiones y convertido en el llamado Pacto de Estabilización y Crecimiento Económico a finales de 1988. El nuevo Pacto continuó, grosso modo, con las mismas reglas que el Pacto anterior.

Otro resultado positivo del Pacto consiste en el hecho de que el balance fiscal mostró un mejoramiento notable. Aunque para 1989 todavía se cuenta con un déficit operacional de algunos puntos porcentuales del PIB, esto se debe principalmente al elevado nivel de las tasas reales de interés en el mercado financiero interno (aproximadamente 30% anual), pero en términos primarios (es decir, sin contar intereses) la balanza fiscal goza de un superávit de una magnitud del 6% al 7% del PIB.

Todo esto se ha podido lograr en un ambiente poco recesivo y con una estabilidad casi total del tipo de cambio nominal. Efectivamente, a pesar de más de un año de una fuerte (auto)disciplina de precios en la cual las fricciones, sin lugar a dudas, han aumentado considerablemente, hay poca escasez de producto y la economía sigue funcionando sobre principios de libre mercado.

Riesgos para el futuro

Existen dos fuentes de preocupación, ambas lo suficientemente importantes como para poder aniquilar los efectos positivos de los pactos de concertación. La primera proviene del elevado nivel de las tasas reales de interés y la segunda del acelerado deterioro de la balanza comercial.

Con el tipo de cambio virtualmente congelado durante todo 1988 y con una inflación todavía alcanzando un nivel de aproximadamente 50% en ese año, el tipo de cambio real se apreció nuevamente, lo cual condujo a los efectos usuales para la balanza comercial. De hecho, las exportaciones no petroleras no registraron incrementos a partir del segundo trimestre de 1988, mientras las importaciones crecieron hasta niveles comparables con los de 1981, año récord antes de las crisis de 1982.

La inundación de los mercados internos con productos importados, que no habían llegado en los primeros años de la apertura comercial debido al colchón cambiario, se manifestó en el segundo semestre de 1988, y el ajuste estructural que no había sido necesario efectuar en los primeros años, ahora está en pleno proceso.

En cuanto al preocupante aumento de las importaciones durante 1988, se ha sugerido frecuentemente que este aumento tuvo un carácter especulativo, anticipando la posibilidad de un regreso a un régimen más cerrado por el cambio de administración en 1988. Una vez aclarada la continuidad, las importaciones seguramente se moderarán y con eso la balanza comercial podrá seguir registrando un ligero superávit. Ahora queda por verse si así sucederá.

Evidentemente, un superávit en la balanza comercial de esa magnitud (aunado al superávit en la cuenta de servicios por "maquila" y turismo) no sería suficiente para dar servicio a una deuda externa de más de 100 mil millones de dólares y, de hecho, el gobierno de México espera poder contratar nuevos préstamos por un monto de aproximadamente seis mil millones de dólares anuales en los próximos años. Contando con una inflación externa de 4%

anual y un moderado crecimiento real del PIB, un endeudamiento nominal neto de seis mil millones de dólares anuales no implicaría un aumento real en el endeudamiento como proporción del PIB y todo parece indicar que el gobierno de México prefiere un endeudamiento neto nominal (pero no real), antes que dejar de crecer.

Sin embargo, también queda por verse si la contratación de nuevos préstamos por seis mil millones de dólares anuales es viable (o por montos aún mayores, en caso de que las expectativas acerca del comportamiento de la balanza comercial resultaran demasiado optimistas). Tal vez es en este campo donde se encuentra el mayor riesgo de que el programa económico de la nueva Administración fracase.

Cabe mencionar también la posibilidad de reducir la deuda externa mexicana, y por ende su servicio, mediante el Plan Brady. Aparentemente el gobierno mexicano tiene depositada por lo menos una parte de sus esperanzas en esta posibilidad y espera que una exitosa negociación de sus obligaciones externas pudiera reestablecer la confianza de los inversionistas, sobre todo nacionales y, de esa manera, inducir un retorno de capitales y una baja en las tasas reales de interés en el mercado financiero nacional. En consecuencia, el déficit fiscal operacional se convertiría en un superávit, lo cual liberaría los fondos necesarios para la inversión productiva.

Evidentemente, esto implicaría una solución permanente para las dificultades que caracterizan el entorno macroeconómico de México. Queda por verse si este panorama se materializará en la realidad.

Lecciones

Ante todo es preciso señalar que todavía es demasiado temprano para llegar a conclusiones definitivas. En última instancia, el éxito de la apertura comercial de México depende del éxito de su programa macroeconómico actual, el cual —como acaba de señalarse— todavía está en proceso. En caso de que este programa fracasara a causa de un desequilibrio del sector externo, las autoridades mexicanas podrían verse enfrentadas a la necesidad de interrumpir, por lo menos temporalmente, la apertura —podría ser mediante la adopción de una tasa única a un nivel sustancialmente superior al nivel máximo de 20% vigente en este momento o inclusive optar por macrodevaluaciones— para detener la ola de importaciones.

Sin embargo, parece factible extraer de la experiencia mexicana algunos lineamientos generales que podrían ser de interés para otros países que están considerando la posibilidad de encaminarse hacia una apertura comercial.

Apertura y macroeconomía

Un primer punto que es interesante señalar en la experiencia mexicana es la estrecha relación que parece existir entre apertura, por un lado, y las condiciones macroeconómicas, por el otro. El manejo del tipo de cambio parece desempeñar un papel primordial al respecto. A juicio del autor, la experiencia mexicana demuestra claramente que la apertura comercial no puede sustituir la función de los instrumentos macroeconómicos en el rompimiento del círculo vicioso entre inflación y obligaciones externas.

Cuando la economía mexicana se encontraba en ese círculo vicioso en 1983 y 1984,

la apertura comercial de 1985 no lo pudo romper. De hecho, en 1986 y 1987 se tenían incompatibilidades entre inflación y las obligaciones externas y aunque tal vez la aceleración de la apertura haya desempeñado cierto papel en el control de la inflación en 1988 —lo cual es difícil de determinar—, en la situación actual (abril 1989), la balanza externa de México sigue siendo crítica.

Todo parece indicar que una apertura comercial nunca puede ser razón para no aplicar la debida disciplina fiscal y monetaria. Al contrario, sobre todo cuando la apertura comercial se realiza en un ambiente de subvaluación (como en el caso de México), que de por sí crea presiones inflacionarias, solamente existen razones para imponer una disciplina aun más estricta.

Tipo de cambio real

Es deseable efectuar la apertura comercial en un ambiente de subvaluación para evitar los efectos especulativos vía importaciones. Sin embargo, hay que tener presente que el colchón cambiario así creado (implicando precios internos por debajo de los externos) puede ser una fuente importante de presiones inflacionarias.

En la experiencia mexicana no cabe duda de que el colchón cambiario generado por las políticas cambiarias de agosto de 1985 hasta finales de 1986 fue demasiado alto; y, por ello, fue uno de los principales responsables del brote inflacionario posterior. Además esto pospuso indebidamente el deseado proceso de ajuste estructural.

Velocidad de la apertura

En cuanto a la velocidad de la apertura, hay que mencionar diversos factores tanto económicos como políticos que se conju-

gan. Puesto que los beneficios que se buscan obtener con una apertura comercial (ajuste estructural y ganancias en productividad) son de largo plazo —es decir, de 5 a 10 años—, desde este punto de vista no hay necesidad de proceder con mucha rapidez. Además, una apertura muy rápida puede quebrar a industrias que, con un mayor gradualismo, hubieran podido ajustarse exitosamente a las nuevas circunstancias. Por lo tanto, un lapso de unos cinco años para abrir una economía parece adecuado.

Por otra parte, desde un punto de vista político puede ser más atractivo efectuar la apertura rápidamente para no darles a los opositores del programa el tiempo necesario para organizar un cabildeo fuerte en contra. En el caso mexicano, también el hecho de que la apertura se inició casi a la mitad de un sexenio político y el objetivo de terminarla antes del cambio sexenal, parece haber contribuido positivamente a la aceleración del proceso. Como ya se mencionó, los posibles riesgos de una apertura tan acelerada como la mexicana se contrarrestaron mediante la generación un "colchón cambiario" amplio.

Grado de apertura

Otro punto que merece consideración es el grado de apertura que se pretende lograr. En el caso mexicano la apertura comercial ha llegado muy lejos, inclusive más allá del grado de apertura de muchas economías avanzadas. Estados Unidos, por ejemplo, maneja una escala arancelaria muy fragmentada con tasas de 0 a casi 40% ad valorem (tasa para la nación más favorecida) y además con muchas tasas específicas (las cuales en su funcionamiento equivalen prácticamente a los precios oficiales), en comparación con la escala actual mexicana de 0 a 20% con sólo cinco niveles y sin

precios oficiales. Bajo el actual régimen mexicano de importaciones solamente quedan con permiso previo algunos productos agrícolas y alimentarios (cereales, azúcar, café, cacao, etc.), petróleo y sus derivados y algunos productos bajo programas de fomento industrial (farmacéuticos, computadoras y automóviles), casi todos ellos productos cuyos mercados internacionales no se caracterizan precisamente por ser tan libres. Otros productos tales como los textiles y el hierro y acero que en Estados Unidos están bajo Restricciones Voluntarias de Exportación (VER) pueden importarse ahora libremente en México.

El grado de apertura actual de México ha dado lugar a múltiples quejas por parte del empresariado mexicano en el sentido que tiene que competir en mercados externos a través de barreras arancelarias (y para-arancelarias) más altas que las barreras que sus competidores externos enfrentan en el mercado mexicano. Lo que es más, según algunos comentaristas, México deberían haber negociado su apertura comercial con base en reciprocidad con sus socios comerciales en vez de haber abierto su economía unilateralmente.

Hay que reconocer que las negociaciones comerciales internacionales suelen ser muy lentas, por lo cual una negociación de la apertura mexicana con base en reciprocidad jamás habría permitido la velocidad con la cual el proceso se ha dado en la realidad. Sin embargo, también se pueden considerar posiciones intermedias. Es decir, aun cuando en un principio la urgencia de liberar era tan grande, que el retraso de una negociación recíproca no era deseable, una vez en proceso, la apertura se habría podido cambiar "del tren expreso al tren local" y negociar el resto de la apertura con intercambio de concesiones.

El papel del Banco Mundial

El Banco Mundial ha otorgado dos préstamos a México en apoyo de su programa de apertura comercial, así como algunos préstamos complementarios para estimular la reconversión industrial. Puesto que la condicionalidad de los préstamos mencionaba metas explícitas para los indicadores de apertura (cobertura de permisos y precios oficiales, promedios y dispersiones arancelarias, etc.), se ha sugerido frecuentemente que la apertura comercial de México fue impuesta por el Banco Mundial. Aunque no cabe duda que el Banco Mundial ha estado en favor de la apertura mexicana desde un principio, y aunque seguramente los representantes del Banco Mundial han hecho cierto esfuerzo de convencimiento, la decisión de abrir la economía la tomaron las autoridades mexicanas unilateralmente sin ninguna presión desde afuera, excepto la de las circunstancias.

Además, cabe señalar que los dos préstamos de política comercial (TPL1 y TPL2) fueron otorgados en 1986 y 1987, respectivamente, es decir, habiendo cursado más de un año desde el inicio de la apertura en julio de 1985. Siendo así, los préstamos del Banco Mundial, lejos de forzar a las autoridades mexicanas, más bien sirvieron para remover obstáculos que surgieron antes de la intervención del Banco Mundial.

Apertura a la medida

También se sugiere que debería ser posible planear el proceso de apertura detalladamente con base en estudios de comparación de precios y de protección efectiva. Estos estudios permitirían conocer con precisión la forma en que las medidas de apertura afectarían a cada industria, lo

cual a su vez permitiría programar la apertura a "la medida".

La experiencia de México en este terreno enseñó que tales expectativas no son realistas. Los estudios de protección efectiva suelen ser demasiado agregados para estos fines y las comparaciones de precios no se pueden realizar para todo el universo de los productos afectados. Si bien es cierto que las comparaciones de precios pueden ser muy útiles en el análisis de casos específicos, parece preferible programar una apertura comercial con mecanismos uniformes y "across-the-board", y limitar el análisis más sofisticado de acuerdo con los lineamientos de la protección efectiva a aquellos casos en que las medidas de carácter global conducen a injusticias evidentes.

Consenso

Tal vez el requisito más importante de todos para que se pueda llevar a cabo una apertura comercial de manera exitosa consiste en la existencia de un consenso al respecto por

parte de las autoridades en materia de política económica. Tratándose de un proceso económico, de por sí controvertido, e incidiendo fuertemente en intereses establecidos a lo largo de mucho tiempo, si no existe tal consenso, la apertura comercial se vuelve una presa fácil de todo tipo de presiones y los peligros de un aborto del proceso serán demasiado grandes.

Aún cuando hay que reconocer que en el caso de México han existido diferencias de opinión entre las diversas autoridades, involucradas con respecto al grado, la forma y la cronología de la apertura, el proceso mismo nunca ha sido cuestionado por las principales entidades en la materia y a la fecha —es decir, a casi cuatro años del inicio del proceso— no hay indicios de un posible retorno a las condiciones de antes. Aún más, a medida que avanza la apertura, ha crecido el reconocimiento por parte del empresariado mexicano, sin lugar a dudas el sector más afectado por la liberación comercial, que la apertura en sí es positiva y que beneficiará a la larga a todos los mexicanos.