



**CISEUA**

Area: México-Estados Unidos

*Serie:  
Documentos*

# Implicaciones Jurídicas de la Apertura Comercial

José Juan de Olloqui



Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América  
Coordinación de Humanidades  
Universidad Nacional Autónoma de México

# IMPLICACIONES JURIDICAS DE LA APERTURA COMERCIAL

**CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE  
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

JOSE JUAN DE OLLOQUI

# IMPLICACIONES JURIDICAS DE LA APERTURA COMERCIAL



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
México, 1991

CENTRO DE INVESTIGACIONES  
SOBRE  
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

*COMITE EDITORIAL*

MÓNICA VEEA CAMPOS  
PAZ CONSUELO MÁRQUEZ PADILLA  
BARBARA DRISCOLL  
MÓNICA GAMBRILL  
MARÍA TERESA GUTIÉRREZ HACES  
ADOLFO AGUILAR ZÍNSER

*COMITE CONSULTIVO*

ALICIA AZUELA  
JOSÉ LUIS BARROS  
JORGE BUSTAMANTE  
HÉCTOR CUADRA  
RAFAEL FERNÁNDEZ DE CASTRO  
MANUEL GARCÍA Y GRIEGO  
RODOLFO DE LA GARZA  
GUADALUPE GONZÁLEZ  
LUIS GONZÁLEZ SOUZA  
ROSARIO GREEN  
ROBERTA LAJOUS  
SOLEDAD LOAEZA

HUGO B. MARGAIN  
RICARDO MÉNDEZ SILVA  
ANGELA MOYANO  
JOSÉ JUAN DE OLLOQUI  
JOSÉ LUIS OROZCO  
OLGA PELLICER  
AXEL RAMÍREZ  
JAMES SMITH  
BARBARA STRICKLAND  
JESÚS VELASCO  
SIDNEY WEINTRAUB  
EMILIO ZEBADÚA

Primera edición: 1991

DR © 1991. Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria 04510, México, D. F.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA  
Impreso y hecho en México  
ISBN 968-36-1954-1

## INDICE GENERAL

	Pág.
Prólogo .....	
Presentación .....	
1. Introducción .....	1
2. Derecho y Desarrollo Económico en México .....	3
3. El Capítulo económico de nuestra Constitución .....	9
4. México ante el reto de la apertura comercial .....	16
5. Adaptaciones jurídicas al libre comercio en el Régimen Salinas .....	30
6. Relaciones comerciales de México en el mundo .....	36
7. La internacionalización del Sistema Financiero Mexicano .....	41
8. Conclusiones .....	53

## PROLOGO

El documento "Implicaciones Jurídicas de la Apertura Comercial" del Dr. José Juan de Olloqui presentado en noviembre de 1990 a consideración del Comité Editorial del Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América, CISEUA, considera aspectos fundamentales en las relaciones comerciales de México no sólo con Estados Unidos sino con muchas otras regiones del mundo.

Para llevar a cabo este análisis, el Dr. Olloqui parte de la premisa de que el papel del Derecho, es decir, de los principios constitucionales de rectoría del Estado sobre la economía del país, es esencial para establecer las bases indispensables en el proceso de apertura comercial de nuestro país a los mercados internacionales.

Olloqui estima que, hoy día, nos enfrentamos con la rapidez de las transformaciones mundiales en una época de grandes cambios económicos y técnicos, y de ahí que el principal reto para México sea buscar un desarrollo económico con justicia social e irrestricto respeto a la libertad, preservando su soberanía y su herencia cultural.

Situando a México en una posición geopolítica privilegiada no sólo por ser vecinos de Estados Unidos, el mayor mercado del mundo, sino por tener acceso a los dos grandes océanos y ser el puente entre las dos Américas, Olloqui estima que en virtud de que México no puede permanecer al margen del desarrollo internacional por el aislamiento que esto supondría, es indispensable diseñar las estrategias necesarias que conlleven un desarrollo económico más vigoroso y saludable.

De esta manera, postula poner en práctica una política de exportaciones agresiva que evidentemente exige cambios estructurales significativos al pasar de una economía proteccionista a una de apertura.

Después de describir el estado de la relación de México con el GATT (General Agreement on Trade and Tariffs-Acuuerdo General de Aranceles y Comercio), los países europeos, los de la Cuenca del Pacífico y los de América Latina, examina detalladamente la relación con nuestros vecinos del Norte considerando la posibilidad de formalizar un Tratado de Libre Comercio.

Tomando en consideración que actualmente México se encuentra en proceso de delinear y estructurar un posible Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, el Comité Editorial del Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos estimó de fundamental importancia la publicación de este documento.

Una de las preocupaciones centrales del personal académico del CI-SEUA ha sido, no sólo el seguimiento del proceso de gestación del Tratado de Libre Comercio desde su inicio en los diferentes ámbitos, sino también participar activamente en la continua discusión en seminarios locales e internacionales con especialistas canadienses, norteamericanos y mexicanos en aras de aportar nuevas perspectivas en torno a tan delicada temática.

De esta manera, a la vez que nos hemos sentido partícipes en el análisis de las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos, estamos comprometidos a continuar estudiando los nuevos alcances de estos vínculos. Así, el documento que a continuación presentamos constituye uno de gran relevancia, acorde con la coyuntura actual y escrito por uno de los principales especialistas en las relaciones México-Estados Unidos, a la vez que promotor de los estudios norteamericanos en México.

MONICA VEREA CAMPOS  
Directora

## PRESENTACION

Ante la nueva etapa que vive el país a partir de diciembre de 1988, las estructuras económico-sociales han empezado a modificarse. Bajo la estrategia de la modernización se planea que México se integre a los cambios que internamente se demandan y que externamente se requieren para que se pueda realizar en plenitud el despegue hacia el desarrollo.

En este contexto, el presente ensayo tiene por objeto discutir y analizar la vinculación entre Derecho y Economía y entender cómo de manera singular en México, el primero ha sido un factor decisivo en el desarrollo económico. Lo anterior enfocado fundamentalmente hacia el reto que los cambios externos representan y que colocan a nuestro país ante una oportunidad históricamente única.

Es opinión casi unánime que México ha de modificar sus relaciones con el resto del mundo en materia comercial, si es que se pretende avanzar en la ruta del desarrollo. ¿Cuál es el papel del derecho ante esta circunstancia? Dicho en forma más específica, ¿cuál es el papel que debe asumir la legislación para crear un ambiente que propicie el desarrollo, esto es, que lo fomente o canalice teniendo en cuenta las oportunidades que representan la apertura de los mercados internacionales?

Son estas interrogantes las que intento analizar en el marco de conceptos realistas y que no soslayan los riesgos, pero que tampoco se apegan a dogmatismos ni prejuicios que ya no deben tener cabida en nuestra sociedad.

Con base en un análisis histórico comparativo entre el Derecho y el desarrollo económico en México, este trabajo mantiene el mismo argumento que ya señalé en una anterior publicación titulada "Financiamiento Externo y Desarrollo en América Latina";<sup>1</sup> en el sentido de que en nuestro país, al revés de otros, con gran frecuencia el Derecho antecede a la Economía, es decir la legislación fomenta el desarrollo económico siendo un factor decisivo para que éste se alcance. Algún día habrá que ponderar esta tendencia y hacerla actuar en nuestro beneficio, reconociendo de antemano las limitaciones que existen para evitar frustraciones.

Se parte de los principios constitucionales que apuntalan la tesis arriba señalada y establecen los parámetros sobre los que la nación ha de regular sus relaciones comerciales con el exterior; destacándose el hecho de que estos principios constituyen, por encima de ser legislación vigente, fundamentos firmes inscritos en el espíritu de México. La soberanía nacional,

<sup>1</sup> Editorial Porrúa, S. A., México, 1984, pp. 123.

la rectoría económica del Estado, la búsqueda de la justicia social, no son elementos sujetos a negociación. México ha sido, es y será firme en esto.

Lo anterior tampoco implica dejar de reconocer el reto de la apertura comercial. La multiplicidad geopolítica de México lo lleva a la necesidad de enfrentar la competencia internacional. Señalo en este trabajo las oportunidades que esto representa y la necesidad de alejarnos de viejos conceptos de paternalismo y proteccionismo excesivo. Se tiene la conciencia de que se trata, en el fondo, de un problema de actitud. Pasar de una economía cerrada a una economía abierta requiere fundamentalmente el compromiso del empresario, del trabajador y del Gobierno, en fin, de una solidaria actitud de la nación entera. Todos sin excepción estamos comprometidos en esta tarea y ésta se inicia todos los días.

Asimismo se destacan los cambios normativos que el actual régimen ha realizado para impulsar la apertura. Sin duda en el futuro se realizarán más, ya que el Derecho es un elemento vivo en una sociedad viva. Estos cambios no han quedado exentos de críticas, esto es bueno, en la pluralidad es necesario escuchar todas las voces; pero lo fundamental es el interés de las mayorías que reclaman justicia, seguridad, empleo, servicios y educación, entre otras cosas. El actual régimen ha demostrado que sabe escuchar pero también, y esto en forma indubitable, que sabe actuar. No podemos perdernos en el canto de los grillos desaprovechando nuestras oportunidades históricas.

Por último, destaco los retos y las oportunidades con respecto a la internacionalización del Sistema Financiero Mexicano. Dentro de este complejo tema y de manera dialéctica procuro ir despejando las incógnitas que esta nueva situación traería, así como sus riesgos y las necesidades del Sistema actual.

Todo lo anterior está basado fundamentalmente en conferencias que he dictado en diferentes foros y libros que he publicado años atrás. He creído conveniente compilar algunas de estas ideas, enriqueciéndolas, y presentarlas a todos los interesados para que puedan servir de objeto de reflexión sobre el gran tema central que ha constituido la pasión de mi vida, México.

Mi agradecimiento muy especial a mi Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular al Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos, por la oportunidad de lograr este objetivo al auspiciar la publicación del presente trabajo.

José Juan de Olloqui

Noviembre, 1990.

## 1. INTRODUCCION

Derecho y Sociedad son elementos que se influyen mutuamente para el desarrollo humano. Ya en otras ocasiones hemos señalado que las relaciones entre Derecho y Economía, entre legislación y proceso económico son muy estrechas, y que en los países latinoamericanos es el Derecho el que ha sido el motor de los cambios económicos a los que tiene que enfrentarse la sociedad. Hoy en día, cuando nuestros países latinoamericanos y en especial la Nación Mexicana están en el umbral del Siglo XXI; cuando podemos voltear hacia el pasado recogiendo sus enseñanzas y con ellas otear el futuro próximo, tenemos que estar ciertos que el camino de la modernidad tiene una sola vía, el uso del Derecho como instrumento para el cambio y el desarrollo social.

El Derecho es instrumento para lograr bases de riqueza mayores; mejor distribución de los bienes y servicios; mejores niveles de equilibrio social y una sociedad más justa en todas sus manifestaciones, dentro de ámbitos de mayor democracia y participación, donde se pueden encontrar caminos de concertación en los que la solidaridad y el diálogo son los principales móviles del desarrollo social.

Es tiempo de reconocer aciertos y errores del pasado, es tiempo de entender que la grandeza de México sólo podrá ser alcanzada a través de las vías de las Instituciones legales y que éstas deben tener su cimiento en lo más profundo de la sociedad civil. Nuestro país lo requiere hoy más que nunca y le es dado al estudioso del Derecho la posibilidad de entender estos procesos de cambio que significan el despegue de nuestra nación hacia el Siglo XXI, un despegue, cuyo éxito no está desprovisto de obstáculos y dificultades y que sólo con la unión y buena voluntad, el trabajo y esfuerzo de los mexicanos de este siglo, podrá permitir que los del siglo venidero puedan alcanzar. De esta forma podemos realizar el país que nuestros antecesores soñaron desde la Independencia hasta la Revolución y que nosotros tenemos la obligación de consolidar sin miedos, sin prejuicios y sin falsos dogmatismos.

El destino de esta tierra, de esta América nuestra, de esta Patria Grande a la que se refería Bolívar, que abarca del Río Bravo a la Tierra del Fuego, hoy más que nunca está sujeto al entendimiento de la realidad por parte de nuestros juristas, para que sea la vía del Derecho el camino del cambio, de la entrada a la modernidad y de la ansiada integración, con lo cual podemos alcanzar por fin el cabal cumplimiento de nuestro destino.

## 2. DERECHO Y DESARROLLO ECONOMICO EN MEXICO

En las distintas épocas y países se da una interrelación peculiar entre legislación y proceso económico. Yo he sostenido la tesis de que en México el Derecho antecede a la economía y es un factor decisivo para su desarrollo.

Sin duda la evolución jurídica de México ha sido, en algunas etapas, una superestructura derivada de las estructuras económicas imperantes en la Sociedad. Tampoco me cabe duda de que el Derecho en México ha sido, a partir de 1917, agente efectivo en el desarrollo social y económico, y en ocasiones ha creado el marco jurídico que requería el proceso de crecimiento del país.

Al emerger a la vida independiente, los juristas consideraron como actividad prioritaria legislar sobre la tenencia de la tierra y las relaciones familiares, buscando también un orden social que tendiera a darle unidad política a la diversidad cultural que dificultaba la integración.

Por su estructura lógica y por su carácter abstracto, ese Derecho, derivado del romano, tiende a perdurar a través de cambios históricos, mostrando menor flexibilidad que el Derecho anglosajón, en el que se parte de decisiones individuales que, mediante la inducción, llegan a constituir normas aplicables a cada caso particular.

En efecto, el Derecho anglosajón tiende, en cierta medida, a favorecer más el cambio que aquel basado en el Derecho romano, donde el juez parte de las reglas generales a las decisiones individuales mediante la deducción.

Ambas tradiciones jurídicas estuvieron presentes en la colonización de América y ambas influyeron de manera importante en el desarrollo económico de las regiones en que fueron aplicadas.

En el caso de México, sobre todo en el Siglo XIX, existen dos fenómenos legales de tipo ambivalente. Por un lado nuestro acontecer jurídico responde, en algunas de nuestras Constituciones del pasado, a estímulos dominantes de la mística federalista de la época. Este factor nos lleva a reformar el marco jurídico de un país a todas luces centralista, condicionando la realidad futura al adelantar la norma a la realidad política.

Por otro lado existió, desde el comienzo de nuestra vida independiente, la necesidad de crear un cuerpo jurídico que impulsara nuestra economía. Una vez que los estragos de la lucha insurgente habían terminado, se promulgaron medidas para favorecer las exportaciones, el comercio, la inmigración y la captación de recursos financieros. Sin embargo, en ellos están presentes ideas liberales y conservadoras a la vez.

Al triunfo de la Revolución de 1917, la Carta Magna regula no sólo la realidad económica existente en esos momentos, sino que también, como respuesta a las expectativas que la Revolución había creado en los sectores populares, establece disposiciones tendientes a devolver a la nación el dominio sobre sus recursos a fin de promover un crecimiento independiente y crear una sociedad más justa.

En la etapa siguiente de la Revolución, la institucionalización, se crean los instrumentos necesarios para avanzar en el desarrollo económico del país y se fortalece una super estructura jurídica capaz de anteceder y estimular la formación de nuevas actividades económicas.

Es en esta etapa en la que se originan muchas de las leyes comerciales vigentes, se sientan las bases para la creación de un modelo de desarrollo más autónomo, se define el papel de la inversión extranjera dentro del proceso económico y se marcan las pautas de la acción del Estado como rector y propulsor de la actividad económica del país.

La estrategia de industrialización que se echa a andar a partir de los años cuarenta, también hizo necesaria la creación de una superestructura jurídica de apoyo. El esquema de desarrollo adoptado dejó a la inversión extranjera un papel suplementario con respecto a la inversión nacional, asignando ciertas áreas de la economía al Estado o a los nacionales.

A esta etapa siguió una época caracterizada por un crecimiento acelerado de la economía, conocida como desarrollo estabilizador, en la que se creó una amplia y diversificada planta industrial, base para el desarrollo futuro del país.

A principios de los años setenta, se origina otra etapa en la que se pretende mantener el ritmo de crecimiento y, a la vez, reducir la dependencia externa y corregir la injusta distribución del ingreso vía el gasto público. Esta etapa se caracterizó por un crecimiento errático de la economía y una sustancial elevación del endeudamiento y la inflación, que hicieron necesario establecer el control de cambios, en donde el Estado modifica el aparato jurídico para ajustarse a las circunstancias.

La siguiente etapa del desarrollo económico del país se inicia con una crisis, misma que es aprovechada para cambiar la estructura económica mediante una profunda reforma de su marco jurídico.

Por último, a partir de diciembre de 1988, ha empezado para el país una nueva etapa de desarrollo, en la que se ha asumido como estrategia de cambio la modernización de las estructuras jurídicas y que tiene como objeto dar un nuevo impulso a la actividad económica orientada por la demanda del pueblo que exige justicia, seguridad, empleo, servicios, educación, salud y vivienda dentro de un marco de mayor participación y responsabilidad ciudadana. Esta fórmula modernizadora alcanza al Estado para que éste vuelva a ser aquel que se planteó en la Revolución Mexicana y la Carta Magna de 1917, capaz de garantizar la soberanía de la Nación y al mismo tiempo dar justicia a los mexicanos y con ello, lograr con certeza y permanencia la grandeza de México.

Recapitulando, puede afirmarse que durante la Colonia los hechos eco-

nómicos en general se adelantaron a la superestructura jurídica, pero a partir de la época independiente son las superestructuras legales las que han motivado el desarrollo económico, avanzando muy por delante de las situaciones a que dieron lugar.

Este fenómeno, nos hace reconocer en el Derecho un poderoso factor de crecimiento económico y cambio social. En efecto, aunque no podemos esperar que el Derecho lleve a cabo todos los cambios sociales, creando las condiciones efectivas para ello, tampoco podemos contemplar la evolución del Derecho en México como un monolito que cancele dicha posibilidad.

El Derecho puede vincularse con el desarrollo económico en dos formas:

Por una parte, la legislación puede crear un ambiente que propicie el desarrollo, esto es, que lo fomente o canalice, en cuyo caso el Derecho antecede a la economía.

El segundo caso se refiere a la situación en la que ocurre primero la transformación económica y el Derecho se ajusta a una situación "*de facto*", para convertirla en una situación "*de jure*".

### 3. EL CAPITULO ECONOMICO DE NUESTRA CONSTITUCION

Dentro de este marco, la Constitución ha venido adoptando a partir de su creación, estructuras que han favorecido el desarrollo económico de México, mención especial merecen las reformas de 1983 de las que me permito hacer un somero análisis.

Los antecedentes de la Legislación Económica son bastante amplios en el caso de México, particularmente a partir de la Constitución de 1917 que desde sus inicios marcó lo que sería una potencial planeación económica y la intervención del Estado en el quehacer económico del país.

Sin embargo, es hasta 1983 cuando se establecen en forma explícita, en los artículos 25 y 26, las bases fundamentales de la Rectoría del Estado, la Economía Mixta y el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo.

Esta medida permitió actualizar y ordenar las atribuciones del Estado en materia económica, ofreciendo la necesaria seguridad jurídica para que a través del Derecho se permita la convergencia de los esfuerzos de los sectores público, social y privado que conforman la economía mixta, dentro de nuestro modelo propio de desarrollo.

El caso de los artículos 25 y 26 Constitucionales demuestra que la Legislación puede crear un ambiente que propicie el desarrollo, esto es que lo fomenta o canaliza, antecediendo con ello a la economía.

Las reformas y adiciones de los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra Constitución actualizaron e incorporaron los principios del desarrollo económico a nuestra Carta Magna, contando a partir de entonces con un conjunto explícito de atribuciones, consistente y definido en sus alcances.

Estos preceptos, junto con los artículos 30., 50., 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123, 131 y demás relativos de nuestra Ley Suprema, establecen las bases constitucionales que fundamentan las atribuciones del Estado mexicano en materia económica, luego de un largo proceso que partió del liberalismo clásico a la participación activa del Estado en la vida económica del país.

Los principios del desarrollo económico contenidos en la Constitución a partir de la Reforma de 1983 se refieren a la rectoría del Estado, la economía mixta y el establecimiento de un sistema de planeación democrática del desarrollo. En sus disposiciones fijan bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia social, la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de sus instituciones, órganos descentralizados y empresas de participación estatal.

También se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional.

El artículo 25 establece en un sólo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado para el desarrollo nacional.

La rectoría del desarrollo nacional garantiza que éste sea integral, es decir que abarque a toda la población y actividades, evitando privilegios indebidos a determinados sectores. De igual manera es finalidad de la rectoría fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático.

En lo que corresponde al fortalecimiento democrático, es de entenderse que la rectoría deberá fundarse en la participación de todos los sectores en esas decisiones e igualmente en que sea democrática o participativa la derrama de beneficios que tales decisiones impliquen.

Considerando las finalidades a lograr, se plantean las acciones que el Estado debe llegar a realizar para el logro de aquéllas que son: planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica. La conducción hace sobreentender el trabajo directivo gubernamental traducido a los actos legislativos y ejecutivos y las gestiones directas en las ramas económicas que maneja directamente el Estado. La coordinación supone la concertación de las acciones entre los tres niveles en que se desenvuelve el Estado mexicano, que son la Federación, los Estados y los Municipios, respetando las atribuciones de cada uno. La orientación se lleva a cabo con medidas inductivas que tiendan a fomentar o desalentar diversas ramas de actividad de los particulares para armonizar los fines generales de la comunidad.

En su tercer párrafo el artículo 25 Constitucional introduce el concepto de sector económico al mencionar que al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores públicos, social y privado. El sector público de la economía está integrado por las empresas de propiedad pública; al sector social lo forman las personas o grupos cuya actividad económica se funda en la propiedad social o de aportación colectiva como son los ejidos, las cooperativas, las comunidades agrarias o los sindicatos; y el sector privado está en manos de individuos que en lo particular efectúan actividades económicas.

La posibilidad de que estos tres sectores concurren al desarrollo económico nacional, plantea un principio democrático que es cuidadosamente manejado en la legislación secundaria para efectos de que se conserve una economía mixta que garantice la coexistencia de la propiedad pública, social y privada, sujetas al interés de la nación.

El cuarto párrafo de este artículo se refiere al manejo exclusivo de las áreas estratégicas que se encomiendan al sector público; es decir lo que se ha dado en llamar los "Monopolios de Estado" estas áreas suponen actividades económicas que revisten particular importancia para el desarrollo porque constituyen el fundamento de otras actividades prioritarias o bien porque se refieren a recursos no renovables.

Al facultarse al sector público a participar por sí o con los sectores social y privado en el impulso y organización de áreas prioritarias de desarrollo, entendiéndose éstas como las que resulta conveniente fomentar y

que no son fundamentales o básicas como las estratégicas, se reafirma la función rectora del Estado en materia económica.

De esta manera, el artículo 25 Constitucional establece y ordena las atribuciones del Estado en materia económica, refiriendo estas atribuciones siempre al interés general y limitándolas en la propia Constitución y en las leyes.

La vinculación entre el Estado rector del desarrollo y la sociedad se da mediante el proceso de planeación, que requiere de su activa participación para garantizar que efectivamente sea democrático y a fin de que los planes y programas se cumplan.

El artículo 26, establece expresamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, anteriormente implícitas en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortaleció la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de México.

La planeación organiza el trabajo y las tareas del sector público y permite incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Constituye un proceso de participación social en el que la consolidación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos válidos para toda la sociedad.

La planeación democrática debe atender al fortalecimiento de la soberanía y la independencia nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural, como expresión de nuestro nacionalismo revolucionario. Favorece una distribución más equitativa del ingreso, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría de la calidad de vida.

La concertación se ha consolidado como uno de los capítulos más significativos del presente régimen. A través de ella se han logrado tomar importantes decisiones para el desarrollo y la modernización de México.

También se ha subrayado que el ejercicio de la rectoría económica no requiere de un Estado grande sino democráticamente fuerte. La expansión indiscriminada del Estado como política de desarrollo no resuelve los problemas y sí conduce a congestionarlo y a disminuir su eficiencia para atender áreas estratégicas.

Los principios contemplados en nuestra Ley Fundamental son la base sobre la que se tiene que partir para entender el proceso de la apertura económica en México. Forman elementos esenciales para delimitar los parámetros sobre los cuales la presente administración ha iniciado este gradual proceso de apertura y también los claros principios de política que todo aquel que desee iniciar negociaciones con nuestro país debe atender y respetar. El no aceptar este hecho significa la diferencia entre negociar dentro de un ámbito moderno y libre o la continuación de políticas de explotación y coloniaje que han demostrado que a la larga no producen beneficios a ninguna de las partes involucradas y que desde luego, nuestro país no está dispuesto a aceptar.

## 4. MEXICO ANTE EL RETO DE LA APERTURA COMERCIAL

Enfrentamos la rapidez de la transformación mundial en una época de grandes cambios económicos y técnicos como signos dominantes de la historia contemporánea. El principal reto de México, dentro de este contexto, es el de buscar un desarrollo económico con justicia social e irrestricto respeto a la libertad; y que al propugnar por un desarrollo económico, reafirme en términos inequívocos, su aspiración legítima a preservar su soberanía política y mantener su herencia cultural aún más allá del progreso material.

México cuenta con ventajas comparativas que nos garantizan el éxito: disponemos de considerables recursos naturales; una población joven y dinámica; somos vecinos del mayor mercado del mundo, y poseemos una situación geopolítica privilegiada.

Pertenece, al mismo tiempo, al Atlántico del Norte y a la Cuenca del Pacífico, somos el puente entre las dos Américas, uno de los países más grandes de América Latina, el único de ellos con acceso a los dos grandes océanos, al tiempo que nuestras costas también miran al Caribe. Donde otros países han triunfado, con mayor razón tendremos éxito nosotros.

El desarrollo de México exige una constante adaptación a las circunstancias. Demanda además, imaginación para diseñar las estrategias necesarias y valor para romper con moldes inadecuados.

Cuando el propósito es lograr las condiciones para un crecimiento económico más vigoroso y más saludable, acompañado de un mejoramiento de los niveles de vida de nuestra población, no caben dogmatismos inflexibles ni defensa de intereses sectarios.

En el pasado fuimos capaces de promover el desarrollo de la planta industrial mediante una estrategia proteccionista. Con ella diversificamos nuestra actividad económica, incrementamos el valor agregado de nuestra producción, generamos mayores niveles de empleo y dimos un paso adelante en nuestro proceso de desarrollo.

Esta estrategia generó desequilibrios en el sector externo, en el ahorro, la inversión, así como en la estructura del gasto público. Pretender quedarnos en esa etapa sería anquilosarnos, destinarnos a la dependencia económica y financiera.

Por ello, el cambio se ha hecho indispensable no sólo por el agotamiento del modelo, sino también para participar de manera activa en las transformaciones que están ocurriendo a nivel mundial.

Debemos poner en práctica una política de exportaciones agresiva que, como primera premisa, postule que debemos adaptarnos al mercado y no

éste a nuestros bienes y modos de producción. No debemos exportar sólo nuestros excedentes sino generar la capacidad de adaptación a los vaivenes del mercado externo. Debemos concentrarnos en productos de alto consumo y colocarlos en los mercados de mayor demanda del mundo.

El paso de la protección a la apertura exige cambios en nuestra planta industrial. En gran medida la competencia externa nos impulsa hacia estas transformaciones.

Tenemos el compromiso de elevar la calidad de los bienes que producimos y ofrecer precios atractivos. Es imprescindible fomentar la innovación, superar las áreas vulnerables, y sobre todo, que el exportador tenga la seriedad para cumplir lo pactado. Lo importante es poner la dinámica del comercio exterior al servicio del desarrollo de México.

Debemos exportar de acuerdo con las necesidades de modernización del país y adecuarnos a las nuevas tendencias del orden económico internacional. De lo contrario, nos espera el atraso y el estancamiento económico. Por ello, la inversión productiva debe reorientarse hacia la consolidación de un sector exportador eficiente y agresivo, que asegure un crecimiento económico autofinanciable.

La nueva etapa de desarrollo exige armonía entre los esfuerzos de la iniciativa privada y el sector público. Demanda, asimismo, un nuevo tipo de relación que supere tutelaje y paternalismo, y una rectoría del Estado que asegure la congruencia de las políticas, la eficacia de la inversión y la justicia de la distribución.

El principal reto en este campo reside en involucrar al capital privado nacional y extranjero en la tarea de apoyar el futuro de la economía del país, a fin de liberar recursos que el gobierno pueda aplicar directamente a los fines del desarrollo nacional.

En vez de subsidiar la ineficiencia, se busca incrementar la productividad y el bienestar de la población. Se han roto tabúes a fin de fortalecer la responsabilidad del Estado. Eso es modernidad.

En este sentido se explica la racionalización del aparato paraestatal y el saneamiento financiero del Estado, procesos que son dos expresiones de la voluntad del gobierno para modernizar la nación y replantear la presencia del Estado en el desarrollo nacional.

Sin embargo, todas estas modificaciones realizadas en el país no tendrían sentido si México permaneciera al margen del desarrollo internacional. En cuanto a esto debemos mantener el equilibrio entre dos ideas: defender nuestra innegable soberanía en el exterior, y entrar de lleno al concierto internacional. Ello implica un gran reto para nuestro país, reto en el que cualquier forma de actuar de modo reflexivo y planificado será con mucho, más valiosa que la simple permanencia como meros observadores.

Las consecuencias de la participación de los miembros de la comunidad internacional en el dinámico comercio entre las naciones ha tenido resultados muy parecidos. En todos ellos, y México no tendría por qué ser una excepción, el comercio exterior ha sido un aguijón para su aparato

productivo, específicamente, ha obligado a los sectores exportadores a desarrollarse a nuevos niveles, con base en el desarrollo de tecnologías y la especialización en su producción. Congruentemente, han disminuido el desempleo y subempleo, cediendo paso a trabajo de mejor calidad, con mayor remuneración y un aumento en el poder adquisitivo de las mayorías.

A México le corresponde ahora intentar este cambio y hacer suya esta nueva forma de vida.

Pero el ingreso de nuestra nación a la movilidad del mercado internacional no puede realizarse sin el diseño previo de un plan de acción, que debe tomar como premisa esencial la búsqueda de la reciprocidad en todas las negociaciones. Debe buscar la eliminación de barreras para nuestras exportaciones en todo mercado.

Efectivamente, debemos negociar. Sin embargo, no podemos atenernos a una figura única de negociación. Las particulares condiciones de cada mercado y el modo de ser de cada nación o foro nos obligan a adoptar posiciones diversas en el desarrollo del intercambio, pero en todas ellas, partiendo de la base de que México es una nación soberana.

Otro elemento común a todas las formas de negociación que nuestro país intente es el hecho de que México debe velar en primer lugar por su propio interés. Dentro de este marco, cualquier acuerdo deberá reportar una verdadera ventaja para la nación en el sentido de un desarrollo integral y continuado.

Hasta aquí hemos venido hablando de diferentes modos de negociar atendiendo a la diversidad de las relaciones internacionales. Para hacer esta idea más completa, podemos decir que los principales polos donde debemos buscar acuerdos comerciales ventajosos pueden resumirse en cinco que, hoy por hoy, representan centros de gran desarrollo, o bien, regiones que implican mayores beneficios. Tales polos son el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, (*General Agreement on Trade and Tariffs*), GATT, principal acuerdo comercial a nivel mundial; América Latina, de la que no podemos desligarnos por razones de origen e identidad cultural; Europa, donde los cambios que se viven pueden procurarnos grandes ventajas; la Cuenca del Pacífico, región que ha cobrado una gran relevancia y Canadá-Estados Unidos, que significan nuestro principal punto de intercambio.

### **México en el GATT**

El GATT forma parte de la legislación nacional desde el 6 de noviembre de 1986, en que la adhesión de México fue ratificada por el Senado de la República. Desde entonces, el país participa plenamente de todas las actividades del Acuerdo y disfruta de todas las concesiones arancelarias negociadas desde la entrada en vigor del GATT.

Uno de los principios fundamentales del Acuerdo, y que México ha hecho suyo, es la cláusula de la nación más favorecida, que establece la aplicación de un tratamiento no discriminatorio entre los países miembros.

## **México y los países de Europa**

En Europa se están registrando vertiginosos cambios que son sorprendentes y por demás trascendentes. Por un lado, los países de la Comunidad Económica Europea buscan la consolidación de un mercado unificado hacia 1992. Asimismo, la Asociación Europea de Libre Comercio ha expresado su interés en establecer un Area Económica Europea con la Comunidad. Finalmente, las naciones de Europa Oriental rápidamente se transforman en economías de mercado, buscando atraer inversión extranjera y mercados para sus exportaciones.

El peso de los países del Este de Europa crece en los mercados internacionales fundamentalmente debido a la apertura política que se está produciendo en ellos, al tamaño de su población y a la reforma económica.

Los principales cambios de tipo económico que se llevan a cabo en esos países son la eliminación de subsidios gubernamentales, ajuste en el presupuesto público, así como la apertura a los flujos comerciales y de inversión.

Los esfuerzos de México se encaminan a incrementar las exportaciones mexicanas a esos países, a captar un mayor porcentaje de sus recursos de inversión y al aprovechamiento de mecanismos de cooperación económica de que disponen para los países en desarrollo.

## **La Cuenca del Pacífico**

La Cuenca del Pacífico ha cobrado una creciente relevancia para la economía de México.

Es evidente que nuestra débil relación económica con esta área debe revertirse, tomando en consideración las perspectivas de crecimiento que ofrece. En el esfuerzo que el Gobierno Federal emprende para dinamizar la economía nacional, una de las grandes opciones es precisamente la Cuenca del Pacífico.

El gran avance tecnológico logrado por algunos países de la Cuenca y el extraordinario mercado potencial que tienen los países de Asia y América nos brindan la posibilidad de pasar de simples exportadores de materias primas a productores que incorporan valor agregado.

Cualquier relación bilateral con México es atractiva para los países de la ribera Asiática pues nuestro país ofrece un ámbito propicio para el comercio y la inversión extranjera, más aún hoy que se han clarificado las regulaciones jurídicas al respecto, como señalaremos adelante.

Es necesario que las relaciones económicas entre México y los países de la Cuenca del Pacífico se desarrollen de modo permanente y sostenido. Se requiere que la coordinación de acciones y la negociación entre ambas regiones se inscriba en un sistema de planeación a largo plazo, donde se considere la estrategia de crecimiento de los países de la Cuenca y las necesidades de una economía en desarrollo como la nuestra.

## **México y América Latina**

Una misma cultura, vínculos sociales y un pasado común unen estrechamente a esta región, sin embargo, a pesar de estos lazos que debían ser fuente de un desarrollo conjunto, armónico y equilibrado, nuestras relaciones comerciales con América Latina no han recibido aún el empuje adecuado.

Para que América Latina logre ascender a nuevos estadios de desarrollo debe diseñarse una estrategia regional de los países latinoamericanos. Estos deben aunar sus fuerzas para crecer y consolidarse. Como complemento a esta política, América Latina debe diversificar sus contactos para disminuir su dependencia de Estados Unidos.

Los integrantes de la Asociación Latino Americana de Integración, ALADI han acordado el otorgamiento de ventajas de tipo arancelario mediante la celebración de acuerdos para toda la región y otros acuerdos regionales aplicables a un subconjunto de naciones, buscando el acercamiento de los países integrantes. Estas disposiciones pretenden como objetivo final y a largo plazo el establecimiento de un mercado común latinoamericano.

Nuestro país ha celebrado diez acuerdos de alcance parcial bilaterales con los países miembros de ALADI, en los que se han negociado preferencias arancelarias y no arancelarias. También se han realizado dieciséis acuerdos comerciales de tipo sectorial en los que se otorgan preferencias para productos de diversas industrias. Las preferencias acordadas se hacen extensivas, sin reciprocidad, a los países de menor desarrollo económico. Estos acuerdos sectoriales son resultado de recomendaciones directas de los empresarios, quienes han asesorado su negociación.

Sólo podrá iniciarse la integración de la Gran Nación Latinoamericana que soñó Bolívar, cuando desaparezcan las barreras comerciales en beneficio de todos los pueblos.

## **México en la relación con Canadá-Estados Unidos**

Por diversos factores como su experiencia histórica, sesenta años de estabilidad política, creciente infraestructura y economía relativamente diversificada, México cree en la legitimidad de su Derecho a ejercer todas sus opciones políticas y económicas, bajo la política de no dependencia.

En consecuencia, debemos considerar los efectos que sobre México tendría un nuevo tipo de relación comercial con los Estados Unidos y Canadá. Nuestro país debe anticipar acontecimientos y diseñar una estrategia que responda a sus intereses, que debería basarse en los siguientes principios, que ya alguna vez he comentado:

1. México jamás debe aceptar ser un país satélite o dependiente. No debe sacrificar nunca su libertad, dignidad y soberanía.

2. La política exterior debe diseñarse, antes que nada, de acuerdo con el interés nacional.
3. A pesar de que nada debe estar por encima del interés nacional, una estrategia de política exterior bien diseñada no tiene por qué entrar en conflicto con principios básicos.
4. La fortaleza económica va generalmente acompañada de una autonomía mayor y de una ampliación en las opciones disponibles.
5. El desafío que México enfrenta es la reconciliación de los intereses aparentemente contradictorios: objetivos de la autonomía en las decisiones y acciones, por un lado, con el logro de un desarrollo económico lo más rápido posible, por el otro.

La relativa autonomía de México y las consecuencias para Estados Unidos de una estrecha interrelación entre las dos economías dan en mi opinión, los fundamentos suficientes para que México pueda optar por una alternativa que yo denomino "La política de no dependencia".

México debe considerar cuidadosamente las implicaciones de un acuerdo de libre comercio norteamericano. En todo caso, a México le conviene reforzar su relación con Canadá, por razones de simetría y equilibrio. México también debería explorar la posibilidad de formalizar algún tipo de coordinación con Canadá, teniendo en cuenta que es otro de los principales socios comerciales de Estados Unidos.

Los Estados Unidos y Canadá celebraron en enero de 1988 un acuerdo de libre comercio que pretende intensificar su relación comercial, a través del intercambio de productos y capitales, reduciendo aranceles y barreras y fijando métodos de coinversión, de consulta y de solución de conflictos.

El primer ministro canadiense, Brian Mulroney, declaró que tal acuerdo no equivale a la integración de un mercado común norteamericano y no implica compromisos de soberanía, por el contrario, ha significado un gran impulso para la economía de su país.

Por su parte, en 1989 México refrendó y amplió el Acuerdo Marco de 1987, que regula sus relaciones con los Estados Unidos y que proporciona una base para las negociaciones encaminadas a una más equilibrada concurrencia de los productos de cada uno de los países en este mercado.

## 5. ADAPTACIONES JURIDICAS AL LIBRE COMERCIO EN EL REGIMEN SALINAS

Siguiendo con la idea de que en nuestro país el Derecho antecede a la Economía, considero que es precisamente el orden jurídico el que debe dar la pauta para que el actual régimen afronte el reto que implica la apertura comercial, mediante la modernización de las estructuras jurídicas de nuestro Estado.

Como señalamos anteriormente en la creación de una economía fuerte, estamos en la búsqueda de una exportación más eficiente y agresiva, de una producción nacional competitiva en todos los mercados internacionales, todo ello con el objeto de obtener la seguridad de un crecimiento continuo y autofinanciable.

Es por ello que la Administración Salinas, dando seguimiento a los objetivos y metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo ha instrumentado una serie de reformas al marco jurídico que propician un cambio favorable a nuestros intereses.

Las estructuras, hasta hace poco tiempo vigentes, conformaron los firmes cimientos necesarios para iniciar nuestro crecimiento. Ante la necesidad de continuar este camino, el régimen actual ha venido realizando modificaciones al sistema jurídico sobre diversas materias. Estas modificaciones se han concretado en la expedición y adaptación de normas, tales como la Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; el Reglamento para el Autotransporte Federal de Carga, el Reglamento para el Autotransporte Multimodal Internacional; diversas modificaciones a la Ley Aduanera; la Resolución que clasifica los productos petroquímicos que se indican dentro de la petroquímica básica o secundaria; el Decreto que reforma el Artículo 11 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo en materia petroquímica; el Decreto para el Fomento y Desarrollo de la Industria Automotriz; el Decreto para el Fomento y Modernización de la Industria Manufacturera de Vehículos de Autotransporte; el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación; el Reglamento de la Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el uso y explotación de Patentes y Marcas; el Acuerdo para la liberalización del uso de equipos terminales de telecomunicaciones; el Decreto en la Frontera Norte y Zonas Libres de México, así como en el Municipio de Cananea; el Decreto para establecer medidas para impulsar el desarrollo

industrial en la región fronteriza Norte como en las Zonas Libres de México, así como en el Municipio de Cananea; el Reglamento del Artículo 24 de la Ley General de Vías de Comunicaciones y muchas otras disposiciones.

Las ideas inspiradoras de todo este proceso de cambio las comentaremos a continuación brevemente.

En principio estos cambios responden a la creciente necesidad de modernizar la planta productiva nacional, mediante la capitalización de las empresas, el fomento de determinadas actividades y, sobre todo, la reducción de los costos de producción para hacer nuestros precios competitivos en los mercados internacionales.

Por otra parte, se ha reducido enormemente la necesidad de cubrir trámites administrativos que obstaculizaban el proceso económico nacional, logrando con ello el perfeccionamiento del mercado interno y una mayor celeridad en la producción y distribución y servicios producidos en el país.

Este gran esfuerzo emprendido hacia la desregulación administrativa ha sido claramente apuntado en el Plan Nacional de Desarrollo y, además, se han mantenido exitosamente la combinación de las libertades individuales con los convenientes y necesarios controles y vigilancia de la actividad económica nacional, que evita los privilegios indebidos para algunos sectores, el abandono de otros, o la acumulación de grandes capitales.

Asimismo, se busca el fomento de las exportaciones buscando la menor dependencia en el financiamiento externo para mantener un sano equilibrio en nuestra balanza comercial, estimulado a las empresas exportadoras y dando mayor seguridad en las transacciones comerciales con entidades económicas del exterior.

Igualmente, se han adoptado medidas para complementar la obligación impuesta al Estado de garantizar el pleno empleo de la población y una más justa distribución de la riqueza nacional. En este aspecto el camino es especialmente difícil, pues hay factores de tipo social y económico que dificultan el logro de estos objetivos, sin embargo, las bases están establecidas firmemente.

De especial interés es la intención gubernamental, concretada en disposiciones legales vigentes, de fomentar el intercambio tecnológico entre las empresas nacionales y los proveedores del exterior. Es evidente que la modernización tecnológica es fuente primordial del aumento de la productividad y el mejoramiento de la calidad de los productos nacionales. La transferencia tecnológica es una alternativa viable para que la planta productiva nacional se haga de instrumentos y conocimientos que además de promover el flujo de tecnologías nuevas hacia el país fortalezcan el acervo tecnológico nacional. Asimismo, se estimula la creación y funcionamiento de entidades de investigación tecnológica nacional.

No quisiera terminar el capítulo sin mencionar que no es posible tener una economía con un sector importante, y en muchos sentidos fundamental, que continúa operando con severas deficiencias.

Es el caso del agro mexicano. En un primer momento la reforma agraria fue un instrumento de justicia social y, al favorecer la movilidad de los

factores en el campo, propició un incremento de la producción agropecuaria.

Sin embargo, con el tiempo, el campo no sólo se ha estancado, sino que su estructura productiva está desfasada del resto de la economía. Se hace urgente, por tanto, una reforma en la estructura jurídica que estimule la inversión y permita modificar radicalmente las formas de producción, especialmente en el minifundio y la propiedad ejidal.

De ser necesario, incluso, sería pensable alterar las formas de propiedad: no podemos por un atavismo histórico condenar a nuestros campesinos y sus descendientes a una vida estancada en el nivel de subsistencia.

También ha sido objetivo fundamental, dentro del marco planteado de desregulación, el estímulo del desarrollo de los sistemas de comunicaciones y transportes de todo tipo.

Finalmente, y de gran importancia, son de mencionarse las diversas modificaciones realizadas al orden jurídico con el objeto de promover y regular la inversión extranjera directa. Se ha reconocido la necesidad de propiciar la inversión productiva generadora de más y mejores empleos y de tecnología competitiva, como coadyuvante en el proceso de crecimiento económico nacional.

Se estimula la inversión extranjera como complemento del ahorro nacional, pero no se permite su participación de un modo indiscriminado. Los flujos de capital extranjero, sumados al capital nacional, asegurarán la expansión de nuestra capacidad exportadora. La inversión extranjera debe complementar el capital de riesgo necesaria para la reactivación de la economía mexicana.

Todo ello se enmarca en un régimen jurídico que brinda permanencia, certidumbre, seguridad y transparencia a los sectores productivos en general.

## 6. RELACIONES COMERCIALES DE MEXICO CON EL MUNDO

México ha iniciado un importante proceso de revaluación y orientación de sus vínculos comerciales en el exterior, buscando maximizar las ventajas que le ofrece su excepcional posición geográfica a la que ya me he referido.

El fundamento conceptual de este proceso, corroborado por el Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México con el exterior, que organizó el Senado de la República, descansa sobre la patente necesidad de que México se incorpore a las nuevas corrientes económicas y comerciales del mundo, para lo cual se requiere elevar la productividad y la competitividad de nuestra economía y diversificar las exportaciones mexicanas. Ello exige, además, pugnar en todos los frentes de negociación por el acceso estable y permanente de los mexicanos a los mercados extranjeros y promoviendo una justa reciprocidad al esfuerzo de apertura realizada en el país.

En el plano multilateral México debe luchar por eliminar las barreras al comercio, incrementar los esfuerzos para que los países miembros del GATT se sujeten a las reglas y disciplinas básicas establecidas por este Organismo y para mejorar su estructura y normatividad.

En los aspectos comerciales de la propiedad intelectual, en la inversión y en el comercio de servicios, México debe aprovechar las medidas que significan estímulos para traer tecnología moderna, inversión productiva y fuentes de empleo bien remuneradas, destacándose el hecho de que es fundamental que se impulsen economías eficaces para la protección de los Derechos de la propiedad intelectual.

Con respecto a América Latina, se considera fundamental renovar esfuerzos para avanzar en la integración de la zona, reconociendo que con Latinoamérica no sólo hay razones históricas y culturales para la integración, sino un amplio potencial que necesita ser aprovechado para impulsar el desarrollo de nuestros pueblos; la diversificación y la transformación de las relaciones comerciales de México y otras zonas y regiones del mundo permitirá también avanzar en las relaciones comerciales con América Latina.

En particular, es necesario establecer mecanismos que intensifiquen y apoyen el comercio en Centroamérica y el Caribe que son fronteras naturales de nuestro país. Se ha identificado también la importancia de vincularse a los flujos de bienes y servicios que animan el fenómeno de la Cuenca del Pacífico, región cuyo dinamismo tecnológico, comercial y financiero

se acredita ya como determinante en el cambio mundial y que México por su ubicación geográfica y por su potencial, debe considerar de alta prioridad.

Países como Japón, Corea del Sur, Singapur, Hong Kong, Tailandia, Indonesia y otros, ofrecen perspectivas de gran interés para el crecimiento y desarrollo de nuestro País, por lo tanto se deben revisar y promover nuevos acuerdos que abran diferentes campos de actividad comercial, con un sentido adicional de complementariedad económica. La dinámica y creciente complejidad de los mercados de los países de la Cuenca del Pacífico, así como del resto del mundo, reclaman mayor presencia de México.

De especial importancia estratégica ha sido la decisión de iniciar negociaciones para la creación de una zona de libre comercio con Estados Unidos, habida cuenta de la importancia de ese mercado, nuestra ubicación geográfica, la historia de nuestras relaciones comerciales, la complementariedad de nuestras economías y el potencial de crecimiento que ofrece a nuestro país. Este acuerdo de libre comercio debe preservar la soberanía política y económica de México y permitir que desarrolle y fije en libertad su política comercial con el resto del mundo. Sus propósitos serán propiciar la certidumbre en las relaciones comerciales, el abandono de políticas proteccionistas de Estados Unidos, así como de barreras arancelarias y no arancelarias y evitar recíprocamente la aplicación de medidas unilaterales que tanto daño han causado en el pasado a las relaciones económicas entre nuestros dos países.

Un acuerdo de esta naturaleza facilitaría el flujo de bienes y servicios mexicanos al mercado estadounidense, incluyendo la mano de obra, de manera estable y permanente y proporcionaría un nuevo impulso al desarrollo nacional, promovería la creación de empleos mejor remunerados y mejoraría el nivel de vida de los mexicanos.

No obstante lo anterior, se reconoce la necesidad de que el Acuerdo de Libre Comercio, en caso de requerir mayor apertura por parte de México, contemple un periodo de transición suficiente para dar tiempo a que la planta productiva nacional realice las adaptaciones y las inversiones necesarias para competir con éxito en el nuevo entorno.

Esta política, por otro lado, reconoce que para contar con una planta productiva moderna y eficiente, es indispensable que nuestra población acceda a niveles superiores de educación. Por ello considera necesario, ahora más que nunca, impulsar la educación básica y superior para que México cuente con jóvenes suficientemente preparados en las diversas disciplinas de la ciencia, de la tecnología, del humanismo y del trabajo, con el fin de enfrentar los nuevos retos del mundo contemporáneo. Esta preparación es condición insoslayable para que nuestro país pueda competir exitosamente en los mercados globales.

De hecho, la educación es el único medio capaz de lograr que un pueblo pueda acceder a mejores niveles de desarrollo y por ende a mejores niveles de vida que aseguren su futuro, por lo que es indispensable crear los mecanismos necesarios para que aquellos niños y jóvenes mexicanos

hoy sumidos en la pobreza, tengan acceso a todos los niveles de educación y así un porvenir más digno y promisorio.

El presidente Carlos Salinas de Gortari ha manifestado que México no se quedará fuera de la nueva configuración mundial en marcha, pero que en ningún caso su participación en la actividad económica internacional se hará en detrimento de su capacidad de autogobierno y de su soberanía.

Bajo estas bases, el Lic. Salinas de Gortari acordó con el presidente Bush iniciar las consultas en ambos países para concretizar un tratado de libre comercio que, sobre las bases señaladas permita iniciar un nuevo esquema de relación comercial con Estados Unidos.

## 7. LA INTERNACIONALIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

Quisiera ocuparme por último del tema de la apertura externa de nuestro sistema financiero, y para ello me propongo exponer, en forma dialéctica, las tesis que he venido sosteniendo en distintos foros y en diversas fechas:

- ¿Conviene a México abrir un sistema financiero?
- ¿Existen alternativas?
- ¿Cuál es la estrategia a seguir?
- ¿Estamos preparados?
- ¿Cuáles son nuestras perspectivas?

Abordemos la primera pregunta:

¿Conviene a México la apertura?

Mi respuesta es afirmativa: sí conviene a nuestro país la apertura del Sistema Financiero.

Y ello ante todo por razones de estricta lógica. No se puede tener una de las economías más abiertas del mundo con un Sistema Financiero cerrado, sobre todo en la medida en que se incrementa nuestra participación en el comercio internacional y se estrechan nuestras relaciones con otros bloques de países.

En efecto, para que nuestros productos puedan competir eficazmente en el exterior, no basta con aumentar los niveles de productividad, también es necesario tener acceso a créditos en términos competitivos.

De hecho, el crédito se ha convertido en un factor determinante para ganar mercados en el exterior, y ello no sólo por ser componente del costo final del producto sino también porque en condiciones de competencia intensa, se hace indispensable mantener niveles más elevados de inversión para adaptarse rápidamente a las condiciones del mercado, para introducir mejoras en los procesos o en los bienes generados, o para desarrollar nuevos y más avanzados productos.

La apertura del Sistema Financiero estimularía la competencia entre las instituciones financieras mexicanas y del exterior y el costo del crédito tendería a abatirse.

Y no sólo los exportadores saldrían beneficiados, sino todas las ramas productivas del país, ya que podrían tener acceso a recursos financieros más baratos y a un sistema más eficiente.

¿Existen alternativas?

Yo diría que sí. La más evidente sería dejar las cosas como están, pero ello sería contradictorio y condenatorio. Siempre será posible pretender la autarquía, pero ello supone un elevado costo: cerrarnos a las oportunidades de crecimiento que supone la competencia y el acceso a los mercados internacionales.

Esta posibilidad no corresponde a la política económica con la que nos hemos comprometido e implica un lujo que no podemos darnos cuando una parte importante de nuestra población vive en condiciones de pobreza extrema y cuando el crecimiento demográfico nos exige un gran dinamismo económico para abatir los niveles del desempleo actual y dar trabajo a los cientos de miles de mexicanos que año con año se incorporan a la población económicamente activa.

En todo caso, ante esta perspectiva considero que es preferible establecer las condiciones y modalidades bajo las cuales debe darse la apertura.

¿Cuál sería la estrategia a seguir?

A este respecto propongo tres principios rectores para llevarla a cabo: reciprocidad, selectividad y gradualismo.

Por reciprocidad entendemos que si dejamos entrar a competidores del exterior, debemos exigir a cambio que nuestras instituciones financieras puedan operar en el extranjero. Tal reciprocidad, adicionalmente, debe tomar en cuenta nuestro grado de desarrollo. Yo creo que podemos y debemos obtener concesiones especiales de los países mejor capacitados para competir en nuestro mercado. A esto llamo reciprocidad relativa.

Negociar los obstáculos que han enfrentado las instituciones bancarias mexicanas que desean operar en Estados Unidos es un buen ejemplo del tipo de reciprocidad que podemos buscar.

En lo que respecta a selectividad, huelga decir que no es necesario ni quizá conveniente abrir nuestro Sistema Financiero de manera irrestricta. En primer lugar debemos establecer, de acuerdo a nuestro mejor interés, los productos que la banca u otros intermediarios extranjeros podrán ofrecer. En algunos casos su participación podría ser poco conveniente, al menos en el corto plazo, como sería el mercado cambiario, dado su carácter especulativo, sus efectos sobre la oferta monetaria y la posición de nuestras reservas. Este mercado se podrá abrir una vez que se equilibren dichas variables.

En segundo lugar, podemos determinar con qué países o bloques de países nos conviene estrechar vínculos financieros y qué esperamos lograr de ellos. No buscaríamos lo mismo de mercados financieros muy desarrollados (como los de Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y los países de la Cuenca del Pacífico), de lo que sería nuestra actividad en Centro y Sudamérica, por ejemplo. Esta selectividad también deberá estar influida por la compatibilidad en la reglamentación bancaria.

Por último, no tenemos por qué abrir el sistema financiero de un día para otro. Podemos establecer distintos plazos en distintas operaciones o productos para permitir que nuestras Instituciones bancarias y financieras se puedan ajustar a las exigencias de un mercado más competido.

¿Estamos preparados para la apertura?

Aquí debo contestar: sí, pero es imprescindible mejorar en algunos sectores.

Empecemos por la banca. Ciertamente, tenemos mayor conocimiento del mercado y una amplia infraestructura de sucursales que nos permiten realizar un elevado número de operaciones de menudeo a nivel nacional. Sin embargo, debemos reconocer que algunos bancos no están, hoy por hoy, preparados para aceptar los retos que supone la apertura. Pero incluso los bancos más eficientes padecen algunas limitaciones en comparación con las grandes instituciones internacionales.

En concreto: nos falta mayor capitalización, recursos humanos mejor capacitados y mayor inversión en materia de sistemas y comunicaciones. Además, aún seguimos operando con costos comparativamente altos. La relación de personal empleado frente a los recursos que se manejan es elevada, los costos de ciertos productos aún pueden reducirse y no se cubre toda la gama de servicios que la actividad económica moderna demanda.

En términos generales, las casas de bolsa y otros intermediarios financieros presentan una situación similar. Con la apertura se enfrentarán a la competencia de instituciones de mayor dimensión y un alto grado de profesionalismo que buscarán labrarse un nicho en el mercado nacional mediante una amplia gama de instrumentos de inversión y crédito que podrán ofrecer tanto en México como en el exterior, dada su presencia en los principales mercados bursátiles y financieros del mundo.

¿Cuáles son nuestras perspectivas?

Por lo que corresponde a la banca, y considero que lo mismo vale decir para otros intermediarios, estoy convencido de que no podemos esperar a que se superen rezagos para proceder a la apertura. Si este fuera el criterio, nunca nos sentiríamos totalmente preparados. Además, tengo la plena certeza de que sabremos reaccionar ante la competencia.

Frente a la dinámica con que se internacionaliza la economía mundial, otros países con niveles de desarrollo similares al nuestro han optado por abrir su sector financiero para poder aprovechar los beneficios de un mercado más integrado y versátil.

Las experiencias han sido variadas. En algunos casos no ha sido buena porque la apertura no se hizo con prudencia, mientras que en otros, a pesar de la apertura, la banca y otros competidores extranjeros sólo han llegado a captar un pequeño segmento del mercado.

En general, la banca extranjera tiende a labrarse un nicho en el merca-

do de operaciones modernas y rentables, como la banca de inversión, la banca corporativa y las transacciones de comercio exterior, pero no ha podido o no le ha interesado desplazar a las instituciones del país y no ha logrado participar en el mercado de servicios tradicionales, donde la banca local tiene más arraigo.

Más aún, en México tenemos la experiencia de que es posible competir aun en aquellas actividades en las que tradicionalmente se concentra la banca internacional, puesto que hoy en día ya lo estamos haciendo con instituciones extranjeras.

La apertura es sólo una cara de la moneda. Lo verdaderamente importante es que como consecuencia de ella nuestras instituciones alcancen niveles de competitividad que les permitan conquistar nuevos mercados en el exterior.

El sistema financiero nacional debe aprovechar la oportunidad que le ofrece el nuevo rumbo que ha emprendido la economía mexicana para desarrollar su actividad internacional apoyando el crecimiento de la expansión hacia afuera de nuestra economía. El sector financiero y el productivo deben apoyarse mutuamente en la conquista de nuevos mercados.

De hecho, así ha venido ocurriendo. A pesar de que varios bancos tuvieron que cerrar oficinas a consecuencia de la crisis de la deuda, hoy tenemos mayor presencia en el exterior. Si a fines de 1982 teníamos 38 oficinas para cubrir 11 mercados, actualmente contamos con 47 sucursales, agencias y oficinas de representación en 18 mercados. Los activos que manejan estas oficinas se han multiplicado considerablemente y su giro principal, además, ya no es tan sólo la contratación de crédito sino la promoción de negocios mexicanos en el extranjero.

Para acelerar el crecimiento de la actividad internacional de nuestro Sistema Financiero se requiere, en primer lugar, de un firme compromiso institucional del más alto nivel.

En segundo lugar, la expansión debe efectuarse conforme a un plan pragmático y realista, acorde a las capacidades de cada institución. Este plan supone el establecimiento de oficinas en el exterior, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Tener una presencia sólida en las plazas donde podamos apoyar los negocios de nuestra clientela mexicana y desarrollar negocios con el extranjero.
- b) Contar con oficinas en los mercados financieros en que podamos captar recursos para complementar nuestras fuentes de financiamiento comercial y de inversión.
- c) Asegurarnos de que estas oficinas sean rentables y hagan una contribución positiva a las utilidades de la institución; si no es así, mejor cerrarlas o de plano no abrirlas.
- d) Asegurarse de que nuestras oficinas puedan participar y promover una amplia gama de negocios y no dependan de una sola fuente de ingresos, por importante que ésta sea.

En cualquier caso, el objetivo de estas oficinas consiste en detectar, promover y realizar transacciones comerciales y financieras entre México y otros países, sin excluir desde luego las operaciones rentables que puedan intermediar entre terceros países. Además, debe buscarse que, por su distribución regional, estas oficinas permitan, en su conjunto, una adecuada diversificación de riesgos y de fuentes de ingreso.

En tercer lugar, se debe contar con un respaldo administrativo sólido en las casas matrices, capaz de atender la actividad de las oficinas en el exterior y darles seguimiento.

Cabe hacer notar que los funcionarios de estas áreas no se pueden improvisar. Es necesario formarlos y retenerlos mediante una actividad profesional intensa y significativa, así como una retribución acorde a las condiciones del mercado. No puede subestimarse la importancia de contar con personal que tenga una auténtica mentalidad internacional. Ellos serán los que mejor puedan responder en el futuro a los retos de la globalización de la economía, que —insisto— trae aparejada la competencia internacional en nuestro propio mercado nacional.

Es imperativo recuperar las tasas tradicionales de crecimiento y volcarlos al exterior es un ingrediente fundamental para alcanzar este objetivo. La política de apertura ha planteado enormes exigencias al sector productivo, pero ello ha puesto a México en condiciones de retomar la vía del desarrollo. Lo mismo vale para el Sistema Financiero Mexicano.

La globalización de la actividad económica significará, a la vez, una competencia más intensa y un mayor acceso a nuevos y atractivos mercados. En este contexto, la perspectiva de un acuerdo de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá es una estrategia natural frente a la formación de otros grandes bloques económicos. Ello requiere, sin embargo, de una preparación cuidadosa de nuestra posición y de una adecuada negociación.

Asimismo, México siempre debe ser, en lo que no choque con sus intereses, promotor de los países de América Latina, porque más que un grupo de naciones somos una gran nación deshecha. En ello debemos tomar en cuenta la gran diversidad de nuestra región y el hecho de que la mayor parte de nuestros países aún se encuentran inmersos en una profunda crisis financiera.

De hecho, en el caso de México, a lo largo de la década de los ochenta, a pesar de la crisis económica, de la carga de la deuda externa y la ausencia de financiamiento externo, nuestra economía realizó y continúa realizando una intensa reforma estructural. Y el sector financiero ha tenido un importante papel en este proceso.

En la banca se corrigieron prácticas poco saludables, que por desgracia se habían venido dando en diversos casos, y se produjo una reestructuración institucional que le permite ahora enfrentar en condiciones de mayor solidez la competencia internacional. Paralelamente, se crearon las condiciones para el crecimiento del mercado de valores y el desarrollo explosi-

vo de las casas de bolsa, en ocasiones a costa de negocios que podía haber realizado la banca nacional.

A pesar de las condiciones adversas, el mercado financiero mexicano alcanzó mayores niveles de refinamiento y versatilidad durante la década pasada, apareciendo muchos nuevos productos y desarrollándose también la actividad de las instituciones auxiliares de crédito. Hoy contamos con un sistema financiero más sólido y más competitivo.

El camino por recorrer es largo. Nuestras Instituciones están relativamente poco capitalizadas, requerimos de personal capacitado e inversiones fuertes en infraestructura de comunicaciones e informática. Adicionalmente, el entorno económico nacional es aún difícil. Sin embargo, estoy seguro de que la banca y otras instituciones financieras de nuestro país sabrán estar a la altura de este reto.

Hay bancos que han actuado en consecuencia, dando prioridad a los recursos de fomento a las exportaciones y otros fondos de desarrollo; capacitando al personal para hacer frente a los grandes retos de la apertura y realizando actividades que despierten interés y voluntad de acción en el campo internacional.

Estas medidas corresponden a la convicción de que la globalización económica es inevitable, y que se ha decidido enfrentarla con una estrategia productiva llevar la guerra al campo del enemigo.

## 8. CONCLUSIONES

1. En Latinoamérica y muy especialmente en nuestro país, el Derecho ha sido el motor de los cambios económicos, ha sido un instrumento para lograr una mayor riqueza más equitativamente distribuida, para alcanzar mejores niveles de equilibrio social y generar una sociedad más justa dentro del ámbito de una mayor democracia y participación solidaria.
2. Los mayores retos a los que se enfrenta México son el desarrollo económico ininterrumpido; la justicia social; el respeto a la libertad; la preservación de la soberanía política y la conservación de nuestra herencia cultural.

Los principios constitucionales de rectoría económica del Estado, planeación democrática, sistema de economía mixta, y soberanía plena, son esenciales para entender los parámetros dentro de los que la actual Administración viene desarrollando el proceso de apertura comercial y constituyen la base sobre la cual el país puede negociar con el mundo su ingreso a los mercados internacionales.

3. El cambio en nuestro país se ha hecho indispensable, no sólo por el agotamiento de un modelo, sino también para participar de manera activa en las transformaciones que están ocurriendo a nivel mundial. Debemos iniciar una nueva política en materia de exportaciones y pasar de una política proteccionista a la apertura, modificando nuestra planta industrial. La inversión productiva debe dirigirse a consolidar el sector exportador para garantizar un crecimiento económico sostenido y autofinanciable.
4. Las futuras generaciones exigen reformas audaces para recuperar y mejorar nuestros niveles históricos de crecimiento. Las acciones emprendidas por la actual Administración nos permiten mirar hacia el futuro con optimismo. Dando seguimiento a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, el régimen Salinas ha instrumentado una serie de reformas al marco jurídico que propician el cambio. Se han modificado y adicionado disposiciones ya vigentes y se han creado nuevas leyes y reglamentos que exigía por la vocación de crecimiento de nuestro país.
5. La educación es el medio idóneo para lograr que México se incorpore a las nuevas corrientes económicas y comerciales, lográndose que el acceso a mejores niveles de desarrollo y, con ello, a mejores niveles de vida que aseguren el futuro del pueblo de México.

6. A México definitivamente le conviene la apertura de su Sistema Financiero, pues es necesario tener acceso a créditos en términos de competitividad. Los tres principios rectores de este proceso son: el de reciprocidad, el de selectividad y el de gradualismo.

Para acelerar el crecimiento de este sector se requiere de un firme compromiso institucional, de la expansión conforme a un plan pragmático y realista y de un respaldo administrativo sólido capaz de atender las actividades de las oficinas en el exterior.

Hoy nuestro Sistema Financiero es sólido y competitivo y puede llegar a la altura de cualquier otro sistema en el mundo.

El bienestar que se persigue con la modernización es una manera, actualizada, de cumplir con los objetivos que se trazó la Revolución Mexicana.

*Implicaciones Jurídicas de la Apertura Comercial*, editado por el Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América, se terminó de imprimir en los talleres Gráficos de Cultura, el día 10 de mayo de 1991. Su composición fue hecha mediante el sistema Tipografix. Se utilizaron los tipos Mallard 10:11 y 8:9 puntos. Se tiraron 1 000 ejemplares más sobrantes de reposición. La edición estuvo al cuidado de  
Silvia Elena Velez Quero.

