

201
16



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE ECONOMIA

La Política de Liberalización a las Importaciones Mexicanas Durante el Período 1977-1984 y Perspectivas

T E S I S

Que para obtener el título de:

Licenciado en Economía

presenta:

Amalia Carranza Damián



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA POLÍTICA DE LIBERALIZACIÓN A LAS IMPORTACIONES
MEXICANAS DURANTE EL PERIODO 1977 - 1984 Y PERSPECTIVAS

INTRODUCCION

Página

I.	EVOLUCION DE LA POLITICA COMERCIAL EN EL AMBITO INTERNACIONAL	
1.	La Política de Comercio Internacional hasta la Segunda Guerra Mundial	1
1.1	Surgimiento del Proteccionismo	1
1.2	Adopción del Liberalismo Económico	4
1.3	Necesidad del Bilateralismo	6
2.	Liberalismo Versus Proteccionismo	7
2.1	Establecimiento del Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (GATT)	8
2.1.1	Regulación de las Relaciones Comerciales Internacionales	11
2.1.2	Implicaciones en el Comercio Internacional	12
2.2	Instrumentación de Nuevos Modelos de Desarrollo durante el Período de Posguerra	13
2.2.1	El Desarrollo Hacia Adentro	15
2.2.2	Implicaciones de la Instrumentación del Modelo de Sustitución de Importaciones	16
II.	LA POLITICA COMERCIAL MEXICANA APLICADA A LAS IMPORTACIONES EN EL PERIODO 1940-1976	
1.	La Tarifa del Impuesto General de Importación como Marco de Regulación Comercial	20
1.1	Definición y Objetivos	20
1.2	Estructura y Alcances	23
2.	Instrumentación de la Política y Análisis Cronológico de Resultados	25
III.	LA POLITICA DE APERTURA COMERCIAL EN EL PERIODO 1977-1981	
1.	Origen y Principales Objetivos	33
2.	Ventajas del Mayor uso del Arancel	37
3.	La Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (CAOCE)	38

	Página
3.1 Estructura	39
3.2 Funciones	40
4. Proceso de Instrumentación de la Política de Apertura	40
5. Evaluación General	43
 IV. CAMBIOS SIGNIFICATIVOS EN LA POLITICA COMERCIAL APLICADA A LAS IMPORTACIONES A PARTIR DE 1982	
1. Manifestación de la Crisis en 1982	52
2. Retorno a la Utilización del Permiso Previo de Importación	56
3. Influencia del Mercado Controlado de Divisas	58
4. Racionalización de la Protección	63
5. Instrumentación de la Política de Racionalización de la Protección	66
5.1 Régimen de Permisos Previos	67
5.2 Reestructuración Arancelaria	72
5.3 Precios Oficiales	75
 V. NUEVO PROCESO DE LIBERALIZACION COMERCIAL Y PERSPECTIVAS	
1. Alcances del Proceso de Racionalización	77
2. La Promoción de Exportaciones y la Política Comercial	79
2.1 Marco Programático	81
2.2 Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores	84
2.3 Programas de Importación Temporal para la Exportación	85
2.4 Derecho a la Importación de Mercancías para Exportación	87
3. La Nueva Etapa de la Apertura Comercial	90
4. Perspectivas de la Política Comercial Aplicada a las Importaciones	100
4.1 Resultados a Corto Plazo	101
4.2 Perspectivas a Mediano Plazo	104
 RESUMEN Y CONCLUSIONES	109
ANEXO ESTADISTICO	123
BIBLIOGRAFIA	149

INTRODUCCION

Tradicionalmente el comercio exterior ha jugado un papel relevante en el desarrollo de los países que integran la comunidad internacional, los cuales históricamente han instrumentado diferentes políticas comerciales de diversas orientaciones y un mismo fin: la obtención del crecimiento económico. Así se tiene a la política proteccionista que caracterizó la etapa del mercantilismo y cuya corriente de pensamiento se constituyó en precursora del modo de producción capitalista y -- que en forma posterior sería sustituida por el liberalismo económico ante los requerimientos que traería consigo la aparición de las primeras economías industriales.

Es a partir de ese momento como surge la disyuntiva entre ambas políticas y que inclusive aún persiste, adquiriendo mayor importancia debido al gran desarrollo alcanzado por el intercambio mundial de mercancías. Sin embargo, cabe señalar que en los últimos años la política proteccionista se ha constituido a nivel internacional como uno de los principales rasgos que caracterizan las relaciones comerciales entre países, aún cuando en teoría, las naciones industrializadas pregonizan principalmente la adopción del liberalismo como medio para lograr el crecimiento estable y sostenido de las economías.

En el caso de México, de todos es conocido el hecho de que desde la década -- de los cuarentas, el país practicó una marcada política proteccionista en apoyo al modelo industrializador sustitutivo de importaciones, la cual fue modificada a partir del año de 1977 con la instrumentación de un proceso gradual que trataría de consolidar una estrategia de apertura comercial mediante la sustitución de permisos previos por aranceles. Bajo este marco surgió la inquietud de tratar de analizar, como trabajo de Tesis Profesional, la política de liberación a las importaciones instrumentada por México en el período 1977-1981, su agresiva interrupción en 1982 y su reformulación experimentada durante 1985.

De esta suerte, la apertura comercial instrumentada en el período 1977-1981 representó una primera intención del Estado mexicano por terminar con el acentuado proteccionismo que caracterizó por muchos años a su comercio en materia de importaciones, y a la cual se atribuyó la gran brecha comercial originada durante los -- años 1978-1980, teniendo repercusiones específicas en los graves problemas de balanza de pagos que experimentó el país a partir de 1982, cuestión que aparentemente

te se manifestó por el crecimiento excesivo e inusitado de las compras realizadas al exterior en dicha etapa, aparejada por una reducción sustancial de las exportaciones.

En este sentido, los objetivos generales de este trabajo son los siguientes:

- Demostrar el grado en que la liberalización del comercio efectuada en México durante el período 1977-1981 influyó en el desequilibrio comercial por el que atravesó el país en 1982 y que a partir de entonces se ha constituido en elemento importante de la crisis económica que se experimenta.

- Analizar el comportamiento de las medidas adoptadas en el contexto de la política comercial aplicada a las importaciones en el período 1977-1985.

De esta forma, las hipótesis que se plantearon para el desarrollo de la investigación se señalan a continuación:

- La política de liberalización a las importaciones mexicanas, aplicada a partir de 1977 y hasta mediados de 1981, fue puesta en práctica en un mal momento, ya que coincidió con la instrumentación de la estrategia de crecimiento acelerado realizada por el Estado, la cual originó la aparición de desequilibrios internos que afectaron negativamente la balanza de pagos, derivando una nueva modificación a la política comercial aplicada a las importaciones influida por la conjugación de factores externos e internos.

- La política comercial aplicada a las importaciones en el período 1977-1984 evidenció la carencia de una estrategia seria de comercio exterior, ya que se caracterizó por la aplicación de medidas que optaron alternativamente por reducir la protección arancelaria para luego elevarla, así como por disminuir el número de fracciones arancelarias sujetas a permiso previo, para después aumentarlo, logrando con ello un claro descontrol en la economía.

- La política de comercio exterior en México debe estar vinculada a otro tipo de políticas, como la industrial, fiscal, monetaria y financiera, entre otras, no debiendo utilizarse sólo en situaciones de coyuntura, sino como política estructural contenida en otra de desarrollo integral.

La estructura del trabajo obedece a la intención de partir de los aspectos más generales relativos a la política comercial instrumentada a nivel internacio-

nal, hasta el análisis particular de la política comercial aplicada a las importaciones en el caso de México, apoyado esto con una evaluación cronológica de resultados. De esta forma, la investigación se divide en cinco capítulos.

El Capítulo I se inicia con un análisis de la evolución de la política comercial en el ámbito internacional, destacándose el surgimiento del proteccionismo y del liberalismo económico, así como la disyuntiva existente entre ambas políticas y su incidencia en el comercio internacional. Asimismo se incluye la descripción del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y su ingerencia en las relaciones comerciales internacionales. Por último, se aborda la participación de la política comercial en la instrumentación de nuevos modelos de desarrollo a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, concluyendo con la experiencia de México en relación con el modelo industrializador sustitutivo de importaciones.

En el Capítulo II se describe a manera de antecedente, la política comercial mexicana aplicada a las importaciones en el período 1940-1976, haciendo especial referencia al papel de la Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI) como instrumento medular de regulación comercial. Asimismo se realiza un análisis cronológico de los resultados obtenidos de la aplicación de esa política en el período señalado.

Dado que la política de comercio mexicana aplicada a las importaciones se modificó sustancialmente a partir del año de 1977 con el inicio de un proceso de apertura comercial, basado en la sustitución del permiso previo por el arancel, el Capítulo III inicia con la descripción del origen de este proceso y de sus principales objetivos, para continuar con un breve análisis de las ventajas del mayor uso del arancel como instrumento de protección, así como de la participación de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (CACCE) en el desarrollo de la estrategia de liberalización comercial. Finalmente se detalla el proceso de instrumentación de la política de apertura en el período 1977-1981, realizándose una evaluación general de la misma.

En lo relativo al Capítulo IV, éste contiene el análisis de la situación económica que prevaleció durante los años 1981 y 1982, con el fin de establecer el ámbito en el que se realizó una nueva modificación a la política comercial aplicada a las importaciones mediante el retorno a la utilización del permiso previo como principal instrumento de protección comercial. Se hace referencia a su vez, a

la influencia que tuvo el mercado controlado de divisas en la instrumentación de esta política, así como al reinicio de la política de racionalización de la protección a través de la aplicación de permisos previos, aranceles y precios oficiales, circunscrito al surgimiento de diversos planes y programas en materia de comercio exterior a partir de 1984.

Si bien este trabajo de investigación abarca el período 1977-1984, la necesidad de actualizarlo, dado el dinamismo que ha experimentado en los últimos años la política comercial aplicada a las importaciones, llevó a ampliar el período de estudio hasta 1985, por lo que el Capítulo V contiene el análisis de la vinculación entre el proceso de racionalización de la protección y la promoción de exportaciones a través de la instrumentación de varias acciones, entre las que destacan: la actualización y mejoramiento del sistema de devolución de impuestos a la importación; la puesta en marcha del mecanismo para promover programas de importación temporal para exportaciones; y la expedición de los Certificados de Derecho a la Importación para la Exportación (DIMEX).

Finalmente, se indican las medidas anunciadas durante el mes de julio de 1985, mediante las cuales se inicia otro nuevo intento de liberalización comercial, que sentaría las bases para la adhesión de México al GATT. El desarrollo del trabajo termina con un planteamiento acerca de los resultados esperados en el corto plazo, así como de las perspectivas a mediano plazo de la política comercial aplicada a las importaciones.

Por último se incluye un breve resumen de los resultados más relevantes del trabajo, así como de algunas reflexiones a manera de conclusión.

Deseo expresar mi agradecimiento al Licenciado Eduardo Ibáñez Mariño, quien dirigió y revisó la presente investigación.

Asimismo, agradezco a la señora Martha Navarro su valiosa ayuda en la presentación final de este trabajo.

México, D.F., Agosto de 1986.

C A P I T U L O I

EVOLUCION DE LA POLITICA COMERCIAL EN EL AMBITO INTERNACIONAL

1. LA POLITICA DE COMERCIO INTERNACIONAL HASTA LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Si bien es cierto que el intercambio de bienes y servicios es el medio a través del cual una unidad económica independiente establece relaciones económicas con otras y se convierte en parte integrante de una comunidad económica local o nacional, es claro el hecho de que a medida que el intercambio se extiende más allá de las fronteras geográficas de un país, el sistema económico nacional se constituye como parte integrante de un sistema regional, continental o internacional. No obstante lo anterior, el comercio de bienes y servicios históricamente ha estado determinado por diferentes políticas, que han configurado la naturaleza de las relaciones de intercambio de un país con el resto del mundo.

De esta suerte, la política de comercio internacional se encuentra en íntima relación con la estructura de la economía mundial, lo cual se constata mediante el análisis de las diferentes corrientes de pensamiento que han surgido en las diversas etapas del desarrollo de las relaciones económicas internacionales. En este sentido, la política del proteccionismo comercial definió uno de los rasgos principales de la ideología mercantilista, que en forma posterior, fue sustituida por una política librecambista, la cual caracterizó a la etapa clásica de la Economía, conformando así una nueva fase en la estructura económica mundial. Por lo anterior, se hace evidente la estrecha vinculación que existe entre la política comercial y las características históricas del desarrollo de los diferentes segmentos que integran la comunidad internacional.

1.1. Surgimiento del Proteccionismo

La etapa final del feudalismo se caracterizó por el crecimiento de las ciudades y el desarrollo de las relaciones monetario comerciales intrazonales, con lo que se establecieron las condiciones para que en el seno del propio feudalismo surgieran las bases del modo de producción capitalista, dando origen de esta forma a la doctrina de los mercantilistas como reflejo de los intereses del capital mercantil, cuyo desarrollo en cada uno de los países de Europa Occidental, evolucionó de manera distinta debido a las condiciones históricas que prevalecieron en ellos. Se sabe por ejemplo, que es en Italia donde se observó en forma inicial el desarrollo acelerado del capital mercantil, promoviéndose de esta forma un amplio comercio con países de Oriente.

Por otro lado, a fines del siglo XV se produjeron grandes descubrimientos geográficos que hicieron posible la penetración europea al Nuevo Continente a través de España y Portugal, superando de esta manera, el desarrollo que había alcanzado Italia. Estos éxitos favorecieron en un principio el desarrollo del comercio exterior de España y Portugal, mediante el intercambio de productos primarios de América, la extracción de sus metales preciosos -principalmente de México y Perú- y el tráfico de esclavos africanos llevados a Europa por comerciantes españoles y portugueses. En 1517, estos últimos, se introdujeron en Cantón, adueñándose de puertos en los que con anterioridad dominaba el comercio chino. Como señala Marx: "El descubrimiento de los yacimientos de oro y plata en América, la cruzada de exterminio, esclavización y sepultamiento en las minas de la población aborigen, el comienzo de la conquista y el saqueo de las Indias Orientales, la conversión del continente africano en cazadero de esclavos negros: son todos hechos que señalan los albores de la era de producción capitalista. Estos procesos idílicos representan otros tantos factores fundamentales en el movimiento de la acumulación originaria". 1/

A la postre, españoles y portugueses no pudieron conservar su predominio en el comercio colonial, ya que posterior a ellos, penetraron en Asia, América y África - los holandeses, franceses e ingleses, siendo estos últimos quienes lograron hacer de su país el más importante en lo que a posesiones coloniales se refiere. Asimismo, se observó el enriquecimiento de una minoría inglesa a expensas de su propio pueblo, ampliándose esta riqueza mediante el comercio y el saqueo de las colonias, lo que contribuyó también a la expansión del sistema colonial inglés. Al respecto Marx planteó lo siguiente: "Es aquí, en Inglaterra donde ...se resumen y sintetizan sistemáticamente en el sistema colonial, el sistema de la deuda pública, el moderno sistema tributario y el sistema proteccionista. En parte, estos métodos se basan, como ocurre con el sistema colonial, en la más avasalladora de las fuerzas. Pero todos ellos se basan en el poder del Estado, de la fuerza concentrada y organizada de la sociedad, para acelerar a pasos agigantados el proceso de transformación del régimen feudal de producción en el régimen capitalista y acortar los intervalos". 2/

Así, aún durante el período final del feudalismo y sobre la base de las condiciones antes referidas, surgió el mercantilismo como la doctrina precursora del modo de producción capitalista. Entendiéndose por mercantilismo, la doctrina económica que prevaleció en los siglos XVI a XVIII, como consecuencia del movimiento

1/ Marx, Carlos. "El Capital", Edit. FCE. México, 1976 Tomo I, p.p. 638-39.

2/ Marx, Carlos. Op.Cit., p.p. 638-39.

comercial generado y que facilitó la acumulación de capitales que constituyeron la base del régimen de producción capitalista al que también contribuyó a impulsar. - El objetivo fundamental del mercantilismo fue la formación de un Estado económicamente rico y políticamente poderoso, apoyado por una filosofía nacionalista que proponía para tal fin, el logro de una balanza comercial favorable que produjera los metales preciosos que darían el respaldo suficiente al Estado. Esto último, a través de la diferencia del valor obtenido entre las exportaciones y las importaciones recibidas en metálico.

Los mercantilistas fueron simpatizantes de la idea de que el Estado interviniera en la economía sólo de manera general e indirecta, debiéndose concretar a proteger a la clase de los comerciantes, tratando de promover las exportaciones y restringir las importaciones. Esta filosofía, adoptada por el Estado, dió como resultado la formación de monopolios, constituidos por una minoría privilegiada de comerciantes y a través de los cuales, las diferentes naciones procuraron mejorar su balanza comercial, obteniendo los suministros necesarios en imperios coloniales, así como comprando barato y vendiendo caro aquello que necesitaba el resto del mundo. El objetivo fundamental de lograr excedentes monetarios en el intercambio comercial fue complementado mediante la instrumentación de diversas reglamentaciones al comercio exterior, entre las que destacaron el establecimiento de altos aranceles a las importaciones, listas de prohibición y contingentación de exportaciones y el otorgamiento de estímulos indirectos a las mismas, como fue el caso de la devolución de impuestos y la aplicación de subsidios, prácticas que fueron desarrolladas principalmente en Inglaterra.

Cabe señalar que durante el desarrollo del mercantilismo, Europa experimentó el inicio de la actividad industrial, dejando atrás los procesos de producción artesanal y sustituyéndolos por los de producción industrial, lo que generó la necesidad de institucionalizar el proteccionismo industrial, caracterizado por la instrumentación de medidas de política económica aplicadas al comercio exterior con la finalidad de proteger de la competencia externa, ciertas actividades económicas, principalmente en el sector industrial, así como de perpetuar condiciones favorables para su desarrollo y de esta forma augurar mercados externos que estimularan su expansión. En este sentido, muchos países europeos establecieron diversos mecanismos reguladores en su comercio exterior, entre los que destacaron el establecimiento de impuestos y derechos considerables, listas de prohibición a las importaciones de manufacturas, obstáculos a las exportaciones de materias primas y el otorgamiento de subsidios a las industrias nuevas.

El apoyo derivado de la aplicación de esta política proteccionista coadyuvó en gran medida a la configuración final de la actividad industrial, la cual experimentó una estructuración más definida mediante la aceleración de los procesos productivos, originando con ello una clara modificación de la estructura social y económica de los países europeos. Esta etapa de transición generó altos niveles de producción y diversificación de bienes, propiciando una demanda más fluida de los mismos, al igual que la necesidad de un intercambio más concurrencial.

Con base en este dinamismo, se inició la difusión de una nueva doctrina, estructurada en principios que le otorgaban un nuevo aspecto al comercio exterior, centrado ahora en las manufacturas. Se entabló así la lucha entre el viejo capitalismo comercial -controlado por el Estado- y el industrial, que se consideraba autosuficiente con base en la superioridad que le proporcionaba su nueva tecnología, lo que le otorgaba confianza para la conquista de mercados externos. De ahí que el mercantilismo se llegara a convertir en un obstáculo para el desarrollo del proceso industrial, preconizándose ahora la libre circulación de mercancías, lo que hacía necesario la eliminación de barreras comerciales entre los países y de esta forma tratar de lograr un comercio sin frenos, llegándose a difundir la idea de que cualquier forma de restricción comercial podría conducir a la ruina de los países. Bajo estos preceptos surgió el liberalismo económico, encabezado por el industrialismo inglés.

1.2. Adopción del Liberalismo Económico

En la segunda mitad del siglo XVIII, Inglaterra se transformó rápidamente de nación agraria en industrial, adquiriendo amplio desarrollo las industrias de la lana, del algodón, la metalurgia y la de construcciones navales, a la vez que se formaban grandes centros industriales urbanos en los que crecía aceleradamente la población con un numeroso proletariado industrial, integrado principalmente por campesinos a quienes les habían expropiado sus tierras. Asimismo, se expandieron y consolidaron las relaciones comerciales y monetarias, creándose un importante mercado interno que ofrecía grandes perspectivas de ampliación para el capitalismo industrial. A esta fase de desarrollo se llegó en Inglaterra antes que en cualquier otro país, originando en consecuencia que estos fenómenos económicos plantearan la necesidad de transformar en el seno de esta sociedad, la vieja política mercantilista debido a que medidas de política más liberales resultarían acordes a los intereses de la nueva burguesía, puesto que había desaparecido la necesidad de adoptar medidas prohibitivas al comercio exterior, ya que Inglaterra, con base en su aparato

productivo, no tenía a la competencia de otros países y por el contrario, requería de nuevos mercados. Se abrió así en el siglo XIX una nueva fase en la historia de las relaciones económicas internacionales, conocida con el nombre de librecambio o liberalismo económico que no representaba más que "una reacción frente a las trabas comerciales introducidas durante el largo período mercantilista". 3/

El librecambio o liberalismo económico se define como aquella corriente de pensamiento en que el comercio internacional es posible sin obstáculos tanto de tipo comercial como de factores productivos. Así, la teoría librecambista alcanzó su máxima expresión en 1860-1880, período en que se difundió por toda Europa, así como en Asia y África, que en ese entonces eran las áreas geográficas que contenían casi en su totalidad, colonias europeas. Inclusive, en 1860 mediante el tratado franco británico Cobden-Chevalier, se efectuaron considerables reducciones arancelarias que significaban un triunfo general de esta corriente, basada principalmente en los siguientes principios:

- La división internacional del trabajo, que tendió a favorecer a Inglaterra como primera potencia industrial.
- El patrón oro, que permitió una fluidez en los mecanismos de pagos internacionales y en los movimientos de capital, que favoreció la expansión financiera británica.
- El comercio con pocas trabas (bajos aranceles, supresión de restricciones a las importaciones y de listas de artículos prohibidos), con objeto de facilitar la exportación de las manufacturas inglesas, creando de manera sistemática una favorable relación de intercambio para el capitalismo británico.
- La libertad de migraciones, que facilitaba los movimientos de población hacia las nuevas repúblicas americanas (sobre todo E.E.U.U. y Argentina).
- La libertad de los mares, aprovechada naturalmente, por la Gran Bretaña.
- La reserva de los mercados coloniales para las potencias metropolitanas que también benefició al Reino Unido que para entonces, ya disfrutaba del mayor imperio colonial.

Como es lógico, una política sustentada en los principios anteriores no podía perdurar indefinidamente, dado que Inglaterra tuvo que enfrentarse a la cada vez -

3/ Tamames, Ramón. "Estructura Económica Internacional". Edit. Alianza. Madrid, 1980. p.p. 30.

más fuerte competencia de otros países europeos insertos en la revolución industrial, incluido Estados Unidos que avanzaba a pasos agigantados hacia la industrialización y conquista de mercados. Incluso Engels sostuvo tiempo atrás que: "La teoría del librecombio se había establecido sobre la hipótesis de que Inglaterra debería ser el único gran centro industrial en un mundo agrícola. Los hechos desmentirían por completo esta hipótesis". 4/

En efecto, cuando se procedió al reparto de los últimos espacios vacíos o sin soberanía reconocida, ya no había nada que distribuir amistosamente, por lo que la nueva ampliación de las zonas de influencia habría de hacerse a través de la guerra que dió origen al primer conflicto mundial de 1914-1918.

1.3 Necesidad del Bilateralismo

A fines de la década de 1870 la corriente del liberalismo comercial inició su caída, dando paso a la pugna librecombio-proteccionismo en el seno de la propia Inglaterra a finales del siglo pasado. En el caso de Alemania y Francia, estos países adoptaron políticas arancelarias más proteccionistas con el propósito de lograr el desarrollo de sus industrias frente a la competencia inglesa. Fue así como a partir de 1918 se dió una situación nueva en el ámbito económico internacional, caracterizada por los acontecimientos que trajo consigo la primera guerra mundial, originando la elevación de los aranceles, el abandono del patrón oro y el establecimiento de diversos obstáculos al intercambio, tanto de mercancías como de capitales, fenómenos que enmarcaron particularmente al período de entreguerras y que desembocaron en la gran depresión de 1929-1933, posterior a la cual el librecombio sería progresivamente desplazado por el bilateralismo como forma de relación económica entre los países.

De esta forma, a partir de 1931 Francia reincorpora a su política comercial -- una serie de restricciones cuantitativas o contingentes como principal instrumento de esa política, que primero se utilizó como medida de represalia económica y que casi inmediatamente después, se transformaría en un elemento de protección más radical que los aranceles. La forma más común de contingenciación fue la bilateral, representada por listas de mercancías anexas a los tratados comerciales y a través de las cuales se fijaba un límite de valor a la importación autorizada de las mercancías de cada país en particular. Los contingentes globales, más flexibles porque lo establecía un país frente a los demás, cedieron en importancia rápidamente debido al surgimiento de la licencia previa de importación.

4/ Párrafo citado en Tamames, Ramón, Op. Cit., p.p. 33.

Otro de los instrumentos del bilateralismo fue el comercio estatal, generalmente practicado por países socialistas, que conforme al sistema de planificación económica centralizada, deja al Estado las funciones de intercambio comercial. El control de cambios constituye por otra parte, otro elemento importante utilizado en el bilateralismo y al cual correspondieron diversos mecanismos reguladores. Este sistema se generalizó en Europa a partir de 1933 y dió lugar a los acuerdos de "Clearing", que tenían por objeto garantizar la equidad entre países participantes de un comercio mutuo, haciendo que los saldos acreedores que al final de un ejercicio llegara a tener una nación determinada, no pudieran emplearse para la adquisición de productos de otro país. De ahí la importancia de las listas cupos o contingentes, que determinaban la cantidad máxima a importar y a exportar por cada uno de los países, procedimiento que representó el problema fundamental del bilateralismo, toda vez que careció de un sistema multilateral, además de que imprimió una fuerte rigidez a las relaciones comerciales internacionales durante el período que finalizó con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, cabe mencionar que el bilateralismo existe aún en la actualidad ya que como se señala: "El hecho de que nuestro tiempo sea una época de cooperación e integración económica, no quiere decir que el bilateralismo haya pasado a la historia... ya que... además, el proteccionismo a ultranza sigue encontrando en los métodos tradicionales del bilateralismo la mejor de sus defensas, incluso en los países más desarrollados". 5/

2. LIBERALISMO VERSUS PROTECCIONISMO

Es ya un hecho histórico la disyuntiva que se ha originado entre la doctrina liberal y la restrictiva en materia de comercio exterior. La decisión por parte de los países de adoptar una de las dos banderas que enarbolan ambas doctrinas, se ha ubicado tanto en el tiempo como en el lugar o región de que se trate.

Actualmente, dicha decisión adquiere importancia relevante debido al gran desarrollo alcanzado por el intercambio mundial de mercancías, sobre todo si tomamos en cuenta que el comercio exterior es un renglón que contribuye en gran medida al crecimiento económico de las naciones.

Al respecto, cabe señalar que la política proteccionista a nivel mundial se ha constituido como uno de los principales rasgos que caracterizan las relaciones económicas internacionales y que amenaza con transformarse en un problema de grandes magnitudes para los próximos años, ya que se observa que a los instrumentos de pro

tección nacional propios de los sistemas de importación de cada país, se han agregado otros complementarios a los tradicionales, que en muchos casos, han adquirido el carácter de acuerdos internacionales y que en cierta medida evocan los adoptados durante los años treinta. De esta forma, es así como los instrumentos no arancelarios han adquirido una mayor importancia según lo demuestra la actual aplicación de acuerdos de restricción voluntaria a las exportaciones, acuerdos para la comercialización ordenada, medidas compensatorias (mediante códigos de impuestos y subsidios compensatorios) y de reglamentos de control técnico y fitosanitario.

El esquema anterior conforma la esencia de lo que se ha dado en llamar "Neoproteccionismo" que se ha definido como una práctica reciente desarrollada principalmente por algunos de los países industrializados con el fin de ampliar sus esquemas de protección. Contrariamente a lo anterior, a nivel declaratorio estas economías promueven el argumento de que el libre comercio es el mayor camino para lograr el desarrollo económico, apoyándose en los planteamientos surgidos en la última Ronda de Negociación del GATT celebrada en Tokio, Japón y que ha dado origen a una nueva conceptualización de este organismo.

Los aparatos siguientes tienen como objetivo analizar en términos muy agregados la evolución del liberalismo comercial —apoyado por el GATT— y la del proteccionismo, inicialmente concebido en el modelo de industrialización sustitutivo de importaciones y actualmente retomado bajo diversas conceptualizaciones. De esta suerte, a continuación se analizará el papel que ha jugado el GATT en el comercio mundial como instrumento de apertura y como medio de regulación en los intercambios mundiales.

2.1 Establecimiento del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se colocó en el plano internacional como nueva potencia económica debido a la semiparalización del aparato productivo de sus aliados (Inglaterra y Francia) y a que los países que resultaron vencidos en la guerra, quedaron semidestruídos tanto en el aspecto económico como político. Por su parte, las naciones subdesarrolladas se encontraban en la misma situación de retraso de antes de la guerra, debido a que el dinamismo que su comercio alcanzó durante ésta, fue sólo de carácter coyuntural.

Con base en la situación anterior, se previó el peligro de que en el corto plazo se pudiera dar una nueva crisis económica mundial como la sufrida en 1929-1933, por lo que, a conveniencia del recién surgido centro hegemónico de poder, fueran es

tablecidos diversos programas emergentes de ayuda financiera para la reconstrucción de las economías devastadas por la guerra, pretendiéndose de esta forma promover - el desarrollo de los países no industrializados a través de un efecto en cadena, cu yo disparador estaría constituido por el establecimiento de nuevas formas de orga- nización en el comercio mundial.

Si bien al inicio del período de posguerra se observa una nueva forma de relaciones monetario-financieras internacionales, establecidas primordialmente por el - funcionamiento de organismos multilaterales, tales como el Fondo Monetario Interna- cional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), hacia fina- les de la década de los 40's se promueve el establecimiento del Acuerdo General so bre Aranceles y Comercio (GATT), cuyo principal objetivo sería el de tratar de regu- lar las relaciones comerciales internacionales, creando de esta forma funciones com plementarias a la de los dos organismos enunciados en primer término, así como la - estructura de un ambiente multilateral propicio para el desarrollo del sistema capi- talista como tal.

Es claro el hecho de que el establecimiento del GATT, junto con el FMI y el -- BIRF, institucionalizaran la hegemonía norteamericana, permitiendo que este cen- tro de poder controlara el derrotero que seguirían las relaciones económicas interna- cionales a partir del período de posguerra. De esta forma, la génesis del GATT - abarca el período en que se inició la reconstrucción del Sistema Económico Mundial con los Estados Unidos al frente, lo cual imprimió a la reedificación y a las insti- tuciones que fueron creadas, un significativo carácter de parcialidad. Lo anterior se tradujo en el hecho de que la política económica internacional, y concretamente la política de comercio, se diseñaran conforme a los intereses particulares de los Estados Unidos.

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio tiene su origen en la frustrada Organización Internacional de Comercio (OIC), que había sido ideada para que promp- viera y coordinara las relaciones comerciales internacionales. Sin embargo, la - constitución de esa Organización fue limitada por la oposición del Congreso de los Estados Unidos, argumentando una grave afectación a sus intereses, toda vez que la OIC se pretendía constituir con un carácter netamente multilateral. De esta forma, al no proceder el establecimiento de la OIC, se retoma su Acuerdo General, el cual fue concebido básicamente como un instrumento a través del cual podría hacerse una reducción recíproca de aranceles, comprendiendo así una serie de obligaciones subsi- diarias a los principios estipulados en la OIC.

En este sentido, el Acuerdo General se convirtió en el instrumento básico para regular el comercio internacional entre las partes contratantes, con todos los derechos implícitos en un tratado internacional negociado para un fin distinto y que requería la infraestructura propia de un organismo internacional para funcionar. 6/ - De esta forma, el GATT no es propiamente un "Acuerdo" bajo su connotación tradicional de tratado internacional. Las obligaciones adquiridas por las partes contratantes emanan de un Protocolo de Aplicación Provisional, a través del cual 23 países se comprometieron en enero de 1948 a cumplir los preceptos contenidos en el Acuerdo General. En forma posterior, otros Estados se han incorporado al GATT mediante protocolos de adhesión semejantes, los que se constituyen, para propósitos internos de los Estados y en el ámbito internacional, como instrumentos a través de los cuales los Estados quedan obligados con respecto a las demás partes contratantes del GATT.

Con base en lo anterior, el Acuerdo General tiene como objetivo negociar reducciones arancelarias y regular el comercio internacional sobre bases de reciprocidad y ventajas mutuas, haciendo uso para ello de la cláusula de la nación más favorecida. De igual forma, el Acuerdo contempla proporcionar protección al valor y naturaleza de la concesión arancelaria otorgada, a fin de limitar una posible anulación de la misma a través de la instrumentación de barreras no arancelarias. Adicionalmente, en el Acuerdo General se contemplan procedimientos de consulta y acción conjunta para poner en operación sus postulados.

La propia génesis del GATT manifiesta un cambio de prioridades, toda vez que en la actualidad, el tema central gira en torno a las barreras no arancelarias. De esta suerte, los aranceles, siendo aún objeto de negociación, han permitido el paso a otro tipo de restricciones al comercio, principalmente en forma de barreras no arancelarias, las cuales tratan de ser reguladas a través de códigos de conducta, cuyas consecuencias se reflejan en el logro de los objetivos de desarrollo y la participación de los países no industrializados en el comercio mundial.

Cabe señalar que el GATT, a diferencia de los organismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas, como es el caso del FMI o del BIRF, creados para efectuar funciones de regulación monetaria y financiera internacional, sólo representa un mecanismo parcial que funciona como instrumento jurídico en el tratamiento de las relaciones comerciales entabladas entre los países contratantes, establecido con el fin de liberar el comercio internacional mediante la reducción de los

6/ Sepúlveda A., Bernardo. "Las Nuevas Reglas del GATT y el Marco Jurídico Mexicano" en "El Comercio Exterior de México". INCE-ADACI, Siglo Veintiuno Editores, 1982. Tomo II, p.p. 299.

aranceles de una serie de productos específicos de interés para los países negociadores. Sin embargo, es necesario mencionar que por el carácter propio de este instrumento, los beneficios de la liberación del comercio, logrados a través del GATT por medio de sus Rondas de Negociaciones Comerciales Multilaterales, se han concentrado en el grupo de naciones industrializadas, mientras que el grupo de países en desarrollo se ha mantenido al margen de las ventajas que les podría brindar la supresión de barreras al comercio.

2.1.1 Regulación de las Relaciones Comerciales Internacionales

La iniciativa de los Estados Unidos, planteada al inicio del período -- de posguerra respecto a la creación de un organismo especializado en la regulación del comercio mundial, fue rápidamente aceptada por la Comunidad Internacional, que aspiraba a retornar a un sistema semejante al del libre comercio, el cual ayudara a alcanzar un nuevo florecimiento económico, cuyos objetivos básicos se vincularon con "el aumento del ingreso real, la demanda efectiva, la producción y el intercambio de bienes, así como el fomento del desarrollo industrial y económico en general. Además se pretendía promover la reducción de aranceles y demás barreras sobre la base de reciprocidad y ventajas mutuas, así como buscar soluciones a los problemas relativos al comercio internacional mediante la comprensión mutua, la consulta y la cooperación." 7/ Para el logro de estos objetivos, era necesario recurrir a la celebración de acuerdos internacionales y al establecimiento de una organización internacional especializada.

Como se señaló en el inciso anterior, la frustrada Organización Internacional de Comercio dió al traste con los objetivos básicos para regular la relaciones comerciales internacionales y de esta forma tratar de alcanzar mayores niveles de desarrollo. Con la institucionalización del GATT durante los últimos años de la década de los 40's, las reglas del juego que constituían la política de comercio internacional, así como el propio desarrollo de las corrientes comerciales, darían origen a la constitución de un proceso irreversible en la estructura económica internacional que acentuaría la asimetría en el proceso de desarrollo entre los diversos grupos de países.

Si bien las restricciones proteccionistas, heredadas del bilateralismo, se tornaban cada vez más amenazantes contra el incremento de la demanda internacio-

7/ Demeneghi J. Francisco, "Las Negociaciones Comerciales del GATT y los Países en Desarrollo", Tesis UNAM, México, 1975, p.p. 22.

nal de mercancías al inicio del período de posguerra y el comercio internacional - se hacía cada vez más agresivo y difícil para los países más débiles, con la formalización del GATT se pretendió corregir esta tendencia general y erradicar, o al menos paliar, este tipo de irregularidades que afectaban en forma negativa el mercado internacional. Por lo anterior, el funcionamiento del Acuerdo General consistió -- principalmente en poner en práctica el principio de no discriminación en las relaciones comerciales establecidas entre las partes contratantes. Sin embargo, se observa que a través del tiempo, este principio encuentra su excepción en las llamadas zonas de influencia, las cuales definen su "Sistema de Preferencias Arancelarias", - que contribuirá en forma posterior, a constituir la fuerza negociadora de los países más avanzados. No obstante lo anterior, la estructura que se configura con este sistema, así como con la manipulación de la política comercial, causa una disparidad en la demanda internacional y el incumplimiento cada vez más generalizado - de las normas y principios del GATT, lo que a su vez determina una acentuada heterogeneidad de los mercados internacionales, así como de las estructuras nacionales y niveles de desarrollo de los países.

2.1.2 Implicaciones en el Comercio Internacional

Es necesario reconocer que el GATT cuenta en su haber con importantes - contribuciones, como el de constituirse en un foro en donde las naciones participantes pueden discutir la incidencia de sus medidas de política comercial, introducir reducciones considerables de aranceles y de otro tipo de restricciones al comercio -- mundial, así como el establecimiento de un nuevo concepto de reglas y principios jurídicos que en sus comienzos, trataron de ayudar a contrarrestar la repetición de - la caótica etapa padecida en el período de entreguerras.

Sin embargo, es necesario señalar que el GATT no es una entidad con vida propia e independiente. De hecho, es lo que el centro hegemónico ha querido que sea, ya que como se mencionó, la experiencia ha demostrado que la reducción de medidas proteccionistas ha beneficiado sólo a los países industrializados en tanto que los códigos, reglas y principios jurídicos que rigen el Acuerdo General, no responden a una concepción positiva de política económica, debido a que éstos se basan en la creencia de que para expandir el intercambio con ventajas recíprocas, sólo basta eliminar los obstáculos que estorben el libre juego de las fuerzas económicas.

Esta noción abstracta de homogeneidad económica, es la que ha "impedido" al GATT reconocer las grandes diferencias estructurales entre centros industriales y países periféricos, lo que al mismo tiempo ha hecho que no pueda contribuir a --

crear, en el aspecto comercial, un orden de cosas que responda a las exigencias del desarrollo, sino por el contrario, el GATT, para los países en desarrollo, no ha tenido la eficacia que ha demostrado para las naciones industrializadas. De ahí que se señala que: "Las reglas del GATT tendrían que modificarse para reconocer las consecuencias de las desigualdades estructurales entre países industriales y países en desarrollo. Estas modificaciones conciernen especialmente a la reciprocidad en las preferencias concedidas por los países industriales a los países en desarrollo y a las preferencias entre países en desarrollo". 8/

De lo anterior desprendemos que a partir de los objetivos principales que el GATT se había fijado, se deriva un conjunto de principios que giran alrededor de una concepción liberal del comercio internacional. No obstante, en términos generales, puede afirmarse que el GATT no ha cumplido los objetivos para los que fue creado, es decir no ha logrado liberar los obstáculos que han surgido gradualmente en el comercio internacional, en especial el que se realiza entre países industrializados y subdesarrollados. Los primeros han obtenido un mayor beneficio, ya que han mantenido, y en ocasiones incrementado, el número de barreras a las exportaciones provenientes de los países en desarrollo. En contrapartida, estos últimos no han logrado liberar y diversificar su comercio externo.

Las consideraciones anteriores nos llevan a aseverar que el GATT es una instancia a nivel internacional que promueve el liberalismo comercial, con el fin de agilizar las corrientes comerciales mundiales mediante la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias. Sin embargo, es claro el hecho de que bajo esta política existe una grave contradicción en su conceptualización, toda vez que muchos países -principalmente desarrollados que están adheridos al GATT- son liberales "de palabra", pero "de hecho" son proteccionistas, situación que actualmente distorsiona la política comercial internacional, en tanto que las desigualdades entre países en desarrollo e industrializados se profundizan debido a la distribución inequitativa de los beneficios del comercio internacional.

2.2 Instrumentación de Nuevos Modelos de Desarrollo durante el Período de Posguerra.

El fin de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo modificaciones de gran importancia en las relaciones económicas internacionales y en la conducción de la po

8/ Prebisch, Raúl. "Nueva Política Comercial para el Desarrollo". Edit. FCE. — México, 1979. p.p. 139.

lítica económica de una gran cantidad de países, tanto en desarrollo como industrializados, proceso que prevalecería por varios años durante el período de posguerra. De esta forma, bajo el nuevo ordenamiento de la economía internacional durante este período, el proceso de acumulación de capital a escala internacional entró en una dinámica expansionista sin precedente, coadyuvando en ello al estímulo de la reconstrucción de Europa Occidental y Japón, el liberalismo comercial -promovido por el GATT-, el irrestricto movimiento de capitales a corto y largo plazo y la desigual división internacional del trabajo.

Bajo este panorama, la inversión y la acumulación de capital fueron redituables de nueva cuenta, sobreviniendo de esta forma el auge más prolongado e ininterrumpido del sistema capitalista que trajo consigo el desarrollo de nuevos sectores de inversión y el abaratamiento de muchos de los insumos utilizados en los procesos de producción.

Cabe señalar que durante la primera mitad del siglo XX, el proceso de acumulación de capital había sido orientado por las industrias manufactureras de exportación de los países industrializados, en tanto que durante el período de posguerra, las industrias productoras de maquinaria y equipo -léase bienes de capital- darían un nuevo impulso a la acumulación de capital en la economía internacional. De esta forma, el nuevo modelo de acumulación de capital a escala mundial, impuesto principalmente por los Estados Unidos, iba a estar determinado en gran medida por las necesidades de estas industrias de exportación de los países desarrollados. Asimismo, podemos señalar que otro de los factores que contribuyó al auge de este modelo a partir del inicio del período de posguerra fue el abaratamiento de los insumos, lo que originó una disminución de los costos de producción y consecuentemente una elevación de la tasa de beneficio. La tendencia descendente del precio de las materias primas se explica en gran parte por la modernización de la agricultura en los países industrializados y por las innovaciones tecnológicas que permitieron la generación de sucedáneos sintéticos a los productos naturales. Asimismo, el aumento de la oferta mundial de materias primas, producto de un sector agrícola modernizado, condujo hacia la disminución de precios relativos y absolutos de los insumos.

De esta forma, la combinación de una serie de factores a partir de finales de la década de los 40's, permitiría la consolidación y ampliación del mercado mundial.

Entre estos factores destacan la liberalización del comercio internacional y el establecimiento del sistema monetario y financiero internacional, factores que dieron origen al desarrollo de una estructura productiva mundial cada vez menos polarizada, es decir más interdependiente y a un crecimiento considerable en el intercambio de medios de producción y tecnología.

Cabe mencionar que en forma adicional al desarrollo de los factores señalados, la ampliación del mercado mundial se vió influido por la adopción, en algunas economías, y por la imposición, en otras, de nuevos modelos de desarrollo, tal vez acordes con las necesidades de acumulación del capital a escala mundial.

Sobre este particular, es necesario recordar que derivado de la Segunda Guerra Mundial, varios países en proceso de desarrollo, principalmente latinoamericanos, lograron progresos importantes en sus sectores agrícola e industrial, promoviéndose de esta forma un proceso industrializador orientado hacia el exterior. Sin embargo, al término de esta conflagración mundial, la orientación económica de estos países habría de estar subordinada a un nuevo modelo de desarrollo industrializador, basado en la sustitución de importaciones, fenómeno que trajo como consecuencia la adopción de políticas de incremento del gasto público, tanto en servicios sociales como en infraestructura económica, así como de estímulo a la inversión privada, -- principalmente a través de la protección arancelaria y la concesión de estímulos -- fiscales y crediticios. 9/ Asimismo, se ha sustentado que la adopción de un esquema industrializador, basado en la sustitución de importaciones, cae dentro del modelo de desarrollo hacia adentro, por lo que a continuación se hará un breve análisis de la esencia de este modelo, así como de sus implicaciones en la política comercial internacional.

2.2.1 El Desarrollo hacia Adentro

En la concepción del sistema centro-periferia, la industrialización se considera un hecho real y un fenómeno espontáneo que indica la existencia de un cambio en el modelo de crecimiento periférico: del desarrollo hacia afuera, basado en la expansión de las exportaciones, al desarrollo hacia adentro, basado en la ampliación de la producción industrial. De acuerdo con la concepción anterior, dicho fenómeno se vincula a ciertas transformaciones en la economía mundial que guardan especial significación e importancia para la periferia.

9/ Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo", Ilpes, Siglo Veintiuno Editores, México 1973. p.p. 356.

Se destaca en primer lugar, acontecimientos de tipo coyuntural, como son las dos guerras mundiales y la crisis económica registrada entre ambas, ya que estos hechos impusieron barreras a las importaciones, una marcada dinamización de la demanda de exportaciones y, en consecuencia, de la demanda interna en la periferia, constituyéndose en factores que impulsaron la actividad industrial en Latinoamérica y que permitieron paliar las dificultades de importar productos manufacturados desde los países en conflicto.

Asimismo, la adopción en la periferia de medidas tendientes a mantener el nivel de ingreso y del empleo, incidieron positivamente sobre la demanda de bienes, cuya oferta externa estaba limitada, originando así condiciones favorables para la producción interna de manufacturas que sustituyeran a sus similares de importación. Además de factores de tipo coyuntural que impulsaron la industrialización de América Latina, existieron otros elementos de carácter estructural ocurridos en la etapa de la posguerra, aludiéndose específicamente a la sustitución de la Gran Bretaña por los Estados Unidos como centro hegemónico, lo que significó un cambio de gran importancia para la periferia, como es el hecho de que el déficit externo que mantenían los países en desarrollo con respecto al centro, inducía en forma repetida a la adopción de medidas restrictivas a las importaciones, lo que a su vez originaría estímulos para sustituirlos en la medida de lo posible, por producción interna. Fue así como, por mediación del mecanismo impulsor del déficit externo y del carácter más cerrado que caracterizaba a la economía del nuevo centro rector, que se llevó a cabo un desarrollo periférico también más cerrado, bajo formas indistintamente llamadas de industrialización, sustitución de importaciones o desarrollo hacia adentro.

2.2.2 Implicaciones de la Instrumentación del Modelo de Sustitución de Importaciones

Durante la fase de desarrollo hacia adentro, la expansión de las economías periféricas estuvo basada obligatoriamente en la industrialización como forma propulsora del desarrollo periférico, realizada mediante la producción interna de productos que antes se importaban, es decir, "por medio de la sustitución de importaciones". 10/ Asimismo, para llevar a cabo dicha industrialización fue indispensable limitar la importación de los bienes que ahora se producían internamente, así como la de otros productos prescindibles, a fin de encaminar todos los esfuerzos a incrementar las importaciones requeridas para producir los artículos cuya --

10/ Rodríguez, Octavio. "La Teoría del Subdesarrollo de la Cepal". Edit. Siglo XXI. México, 1981. p.p. 65.

sustitución había sido emprendida. Con lo anterior, la importación de ciertos bienes se comprime, mientras que la de otros se expande, por lo que la política de sustitución de importaciones se dice que conlleva "un hecho peculiar: cuanto más se -- sustituyen unas importaciones tanto más crecen otras". 11/

Así, la industrialización por sustitución de importaciones se desarro- lló en contraste con un patrón teórico de referencia en el cual se establecen las - condiciones que deben cumplirse para preservar el equilibrio de la balanza de pagos, ya que idealmente, se considera a esta industrialización como un doble cambio estructu- ral: uno, en la estructura productiva y el otro en la estructura de importaciones, - transformaciones que de poder conservar el equilibrio externo, harían posible la -- continuidad del crecimiento impulsado por la expansión industrial.

Sin embargo, en forma contraria, este mismo patrón de referencia condu- ce al desequilibrio externo, en la medida en que esta tendencia se origina por la fal- ta de un mecanismo económico que asegure un reajuste de las importaciones, que a tra- vés del tiempo, logre crear una adecuación entre las necesidades reales y la capaci- dad de importación, ocasionando que los cambios en la estructura productiva inheren- tes a la industrialización de la periferia, así como las transformaciones en la gama de importaciones que la acompañan, no se den en la proporción necesaria para al- canzar el equilibrio externo. Esto último solo "podría haberse conseguido con una política racional que combinara juiciosamente la sustitución de importaciones con - las exportaciones industriales." 12/

Se estima que en el largo plazo, esta desvinculación que lleva al dese- quilibrio, se efectúa también en conexión con las oscilaciones de las exportaciones, ya que cuando éstas aumentan, la sustitución se realiza con dificultades, pero cuando disminuyen, la sola mantención del nivel de ingreso y de actividad en las indus- trias ya instaladas, exige importaciones que excede la reducida capacidad para im- portar. Es de esta forma que la tendencia al desequilibrio se concibe como un re- sultado de la oscilación de las exportaciones y de la capacidad para importar fren- te al nivel creciente de importaciones que exige el propio proceso de industrializa- ción sustitutiva.

En lo que se refiere a México, cabe mencionar que ya desde antes de la Segunda Guerra Mundial, pero sobre todo a partir de los años cincuenta, el Gobierno intensificó los esfuerzos por lograr la industrialización del país, siendo una de - las medidas instrumentadas para lograr tal objetivo, la política de restricciones -

11/ Prebisch, Raúl. Op. Cit. p.p. 20.

12/ Prebisch, Raúl. Op. Cit. p.p. 32.

al comercio exterior, en la búsqueda de sustituir la importación de manufacturas.- La orientación de estas restricciones al comercio exterior condujo a un patrón de sustitución de importaciones que tuvo la siguiente evolución.

En la década de los cincuenta, la sustitución de bienes de consumo duradero y no duradero adquirió importancia particular debido a circunstancias relativamente favorables, como la ventaja de un mercado protegido y el hecho de que la -- producción de este tipo de bienes no presentaba requerimientos técnicos y de capital muy complejos. A medida que se fue agotando la perspectiva de la sustitución de importaciones en bienes de consumo final, se centró mayor atención a la protección -- del mercado interno para las industrias productoras de bienes intermedios, sobre todo de aquellos productos que no representaban fuertes desafíos técnicos y de inversión. Esta segunda etapa se ha desarrollado principalmente desde 1960 y se continúa hasta la fecha.

En cuanto a los bienes de capital, cabe destacar que el avance de la -- sustitución de importaciones se ha visto limitado y que la política de restricciones al comercio exterior no ha podido impedir el déficit creciente en la cuenta corriente de la balanza de pagos, debido a que como ya se mencionó, este desequilibrio se origina, por un lado por el agotamiento de las posibilidades de sustitución y por otro, debido a la creciente rigidez de la estructura de las exportaciones mexicanas, como fenómenos todos, que son inherentes y propios del subdesarrollo.

Es así como se plantea que el proceso de sustitución de importaciones -- en México "se emprendió de una manera más evidente a partir de las presiones y los incentivos derivados de la depresión internacional de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial. La búsqueda de soluciones para problemas de balanza de pagos y el deseo de depender en menor grado de la oferta del exterior de productos manufacturados, acentuaron la necesidad de fortalecer la industria interna del país." 13/

Finalmente, se considera importante destacar que el modelo industrializador sustitutivo de importaciones en México tuvo como principal apoyo una agresiva política proteccionista que abarcó el período comprendido entre 1940 y 1976, utilizando como uno de los principales instrumentos de apoyo, la Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI), razón por la cual el siguiente capítulo destacará el --

13/ Bruce Wallace, Robert y otros autores. "La Política de Protección en el Desarrollo Económico de México", Edit. FCE. México, 1979. p.p. 156.

marco de referencia legal y operativo de dicha Tarifa, así como el análisis cronológico de la instrumentación de la política comercial aplicada a las importaciones en el período antes señalado.

C A P I T U L O II

LA POLITICA COMERCIAL MEXICANA APLICADA A LAS IMPORTACIONES
EN EL PERIODO 1940-1976

1. LA TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION COMO MARCO DE REGULACION COMERCIAL

México, al igual que otros países, cuenta con un instrumento legal enciclopédico a través del cual regula la adquisición nacional de productos del resto del mundo. Dicho instrumento conforma lo que se conoce con el nombre de Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI), integrada a partir de la clasificación de mercancías y con la recopilación de los distintos impuestos y otras disposiciones establecidas para su importación.

El sistema de clasificación arancelaria en que actualmente se basa la Tarifa, es acorde a la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) debidamente adaptada a -- los criterios y requerimientos mexicanos, como se muestra tanto a nivel de Reglas -- Generales y Complementarias, como al de Subpartidas y Fracciones, que persiguen como objetivos: proporcionar mayores facilidades para importar; tratar de brindar mejor protección a los productos internos; y lograr la disminución de las controversias aduanales.

A continuación se describirá en forma más detallada los elementos que hacen co -- brar vida a la actual Tarifa, partiendo desde sus antecedentes más inmediatos.

1.1 Definición y Objetivos

La Tarifa del Impuesto General de Importación en México es el instrumento de -- política económica que agrupa todas las mercancías para efecto, tanto de comercio -- internacional como de protección a los productos nacionales, con respecto a la competencia del exterior. En cada caso, se señalan los impuestos que deben cubrirse para la internación de determinado artículo al país y las normas a que debe sujetar se. En otros términos, es "la ordenación sistemática o tabular que indica los dife -- rentes aranceles aduanales que se imponen". 1/

La Tarifa actual está basada en la Nomenclatura del Consejo de Cooperación -- Aduanera (MOCA), que es un sistema de clasificación de mercancías que tiene como ob -- jetivos fundamentales: facilitar el comercio exterior; simplificar las negociaciones internacionales referentes a los aranceles de aduana; hacer más fácil la confor -- mación de los aranceles nacionales; y efectuar la observancia de la información estadística de las importaciones que realiza el país con el resto del mundo.

1/ Kramer, Arlin. "Comercio Internacional", Edit. Cía. Gral. de Ediciones, Madrid, 1964. p.p. 224.

Cabe señalar que el arancel sobre las importaciones en México ha evolucionado con base en dos criterios diferentes que se pueden enmarcar en dos épocas específicas. La primera, cuando el comercio de importación abarcaba la gran mayoría de los productos que representaban la demanda nacional, especialmente de manufacturas y que sólo requería de grandes rubros a los cuales se fijaba moderados impuestos con objetivos exclusivamente fiscales sin hacer ninguna distinción concreta de los artículos. Esta forma de agrupar las mercancías estuvo representada por las tarifas anteriores a la década de los treinta.

La segunda modalidad se instauró con el desarrollo industrial y comercial interno que hizo necesario el otorgamiento de protección a los productos domésticos y por ende, la ampliación de la Tarifa mediante desgloses, ubicando específicamente los productos elaborados localmente con el tratamiento de protección adecuado. De esta manera surgió la Tarifa de 1930, a partir de la cual se inició la tendencia a emplear, en algunos casos, los aranceles con fines extraoficiales.

Dicha Tarifa se integraba por cuadros clasificadores que sustitúan la enumeración progresiva de las mercancías como método vigente desde 1821. Estos cuadros agrupaban los diferentes productos de acuerdo a su origen y constitución orgánica. No obstante, el sistema padecía de defectos tanto de orden técnico como administrativo, originados por la excesiva generalidad de las fracciones que obstaculizaban cumplir con su función como instrumento de política económica.

En el período 1930-1955, sólo se llevó a cabo una modificación en el año de 1947, que consistió en introducir la cuota ad-valórem con el fin de que las variaciones en los precios de las mercancías, objeto de importación, incidieran proporcionalmente en la recaudación y de esta forma, otorgar a este impuesto la característica de una mayor progresividad. Posteriormente, en enero de 1956, se creó una nueva Tarifa del Impuesto General de Importación, estructurada con base en la sugerencia de la ONU de adoptar la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI), complementada con la experiencia de los países centroamericanos en la adopción de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme para Centroamérica (NAUCA). Para el desglose de las fracciones, se utilizaron las bases de la CUCI y los estudios que se efectuaron sobre el tipo de importaciones provenientes de los Estados Unidos, como principal proveedor.

Las modificaciones efectuadas a la Tarifa de 1956, tendieron a subsanar los problemas de carácter administrativo y técnico a que se hicieron mención anteriormente, procediéndose a desglosar fracciones genéricas, modificar al alza los nive-

les impositivos e incluir la Regla XIV, que fue un mecanismo jurídico a través del cual se concedía una exención del 65% del impuesto a la importación de bienes de -- equipo. Con lo anterior, se consideraba que se resolvían los inconvenientes que -- presentaba la Tarifa anterior. Sin embargo, pronto se vió que no era así, debido a que la Tarifa carecía de Notas Explicativas que hacía posible que quienes la mane- jaban, la interpretaran a su criterio particular, lo que originaba muchas controver- sias.

Otro problema se presentó en 1964 cuando México se incorporó a la ALALC, ya -- que a partir de este acontecimiento se tuvieron que manejar dos sistemas. Por una parte, el basado en la CUCI y por otra, el basado en la Nomenclatura Arancelaria -- de Bruselas (NAB) esto último como sistema acordado por los países que aceptaron -- pertenecer a la ALALC y mejor conocido con las siglas de NABENALC. De esta suerte, nuestro país optó por cumplir con el compromiso de aplicar cabalmente el sistema de clasificación acordado en el seno de la ALALC, dándose en noviembre de 1964 el pri- mer avance de importancia para modernizar y agilizar la Tarifa, mediante la adop- -- ción en forma única de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA), -- lo que significó que México dejara atrás el sistema NAB y que pasara a ser uno más del gran número de países que ya habían adoptado dicho sistema.

Cabe destacar que esta Tarifa de 1964 se creó en un principio, como una simple transposición de un sistema a otro, pero posteriormente se pudo observar que las -- 7,687 fracciones que conformaron inicialmente dicha Tarifa, dieron origen, median- te modificaciones por innovaciones tecnológicas del exterior y del propio desarro- llo interno del país, a la aparición de nuevas fracciones a un ritmo promedio de -- 1,000 fracciones por año. Así, para 1970 la Tarifa General de Importación contaba -- con 12,887 fracciones, cuyos niveles arancelarios eran sumamente irregulares, debi- do a los productos fabricados internamente, desaliento a la compra de bienes suntu- rios, facilidad para la adquisición externa de productos necesarios de inexistente fabricación nacional, tratamiento preferencial a mercancías provenientes de países con quienes se hubiera entablado previa negociación comercial, entre otros, lo cual hacía urgente la necesidad de dotar de congruencia a los niveles impositivos que -- existían, al tiempo de tratar de subsanar de nueva cuenta las deficiencias de la -- Tarifa, buscando su actualización y simplificación con el fin de avanzar en la reví- sión de la política proteccionista en general. Fue así como se procedió a crear en 1975 otra nueva Tarifa --aún en vigor-- utilizando los aspectos positivos de la ante-

rior e incluyendo todas las modificaciones que a la misma había hecho el Consejo de Cooperación Aduanera* desde 1964.

1.2 Estructura y Alcances

Actualmente la estructura de la Tarifa Mexicana del Impuesto General de Importación se basa, como ya se dijo anteriormente, en la Nomenclatura del Consejo de -- Cooperación Aduanera (NCCA), que clasifica a las mercancías por su materia constit tiva o la propiedad que les confiere su carácter esencial, ubicando a los productos en un orden que parte de lo más simple a lo más complejo de acuerdo a su grado de -- elaboración y de lo más específico a lo más genérico.

Para facilitar el reconocimiento y clasificación de las mercancías, la estructura NCCA está dividida en 21 Secciones que agrupan 99 Capítulos. Así tenemos por ejemplo los siguientes:

- Capítulo 01.- Animales Vivos.
- Capítulo 84.- Calderas, Máquinas, Aparatos y Artefactos Mecánicos.
- Capítulo 99.- Objetos de Arte, objetos para Colecciones o Antigüedades.

Cada Capítulo a su vez, tiene un segundo nivel de clasificación comprendido en Partidas Arancelarias, que actualmente suman 1,098 y que engloban grupos más pequeños de productos similares, como se puede observar a continuación.

- Partida 01.01.- Animales vivos de la especie bovina, incluso los del género búfalo.
- Partida 84.25.- Maquinaria cosechadora y trilladora, presas para paja y forrajes, cortado ras de césped; aventadoras y máquinas similares para limpieza de granos, se leccionadoras de huevo, frutas y otros productos agrícolas.
- Partida 99.06.- Objetos de antigüedad mayor de un síglo.

* Organismo técnico de carácter supranacional, creado en 1950 como especialista en asuntos aduaneros a través de la Convención de Bruselas, con el propósito de formular las bases de lo que sería la Clasificación Uniforme Internacional.

Asimismo, cada una de las Partidas se integra por una o más Subpartidas, las cuales se identifican en la Tarifa por una letra mayúscula que puede ir de la "A" a la "Z". En el ejemplo que se ha seguido, tendríamos:

- Subpartida 01.02.A.- Idem.
 Subpartida 84.25.B.- Aventadoras y máquinas similares para limpieza de granos, seleccionados de huevos, frutas y otros productos agrícolas.
 Subpartida 99.06.A.- Idem.

Como una última subdivisión, se presentan en la estructura tarifaria las fracciones arancelarias que pueden ser de dos tipos: específicas o residuales, identificándose en el primer tipo, las mercancías o grupo homogéneo de mercancías con características definidas y que en la Tarifa se encuentran codificadas progresivamente por medio de tres guarismos que van de 001 a 998.

En lo que respecta a las fracciones residuales, las cuales se conocen con el nombre de genéricas, se identifican con el guarismo 999 y por ellas se clasifican todas aquellas mercancías que no disponen de fracción específica, pero que de acuerdo a la Subpartida correspondiente, deben clasificarse en ese mismo grupo. Nuestro ejemplo quedaría de la siguiente forma:

- 01.02.A.001.- Vacas de raza lechera.
 Cabeza Exenta
 Con permiso previo
- 84.25.B.003.- Seleccionadores de granos o semillas.
 Kg. B. 10%
 Con permiso previo
- 99.06.A.999.- Los demás.
 Kg.L. 100%
 Con permiso previo.

Por otra parte, para efectos de contar con las bases legales necesarias para la adecuada clasificación de las mercancías, la propia Tarifa cuenta con 4 Reglas Generales, 12 Reglas Complementarias y Notas Nacionales, siendo estos dos últimos elementos los que otorgan el carácter nacional a la Tarifa, ya que a través de ellos se estipulan las características particulares a que se deben someter las Sec-

ciones, Capítulos, Subpartidas y el total de fracciones de la Nomenclatura, establecidas de acuerdo con las necesidades de comercio de nuestro país.

Por último, otro instrumento auxiliar no menos importante en la clasificación de las mercancías, lo representan las Notas Explicativas, que son el resultado de estudios exhaustivos realizados desde 1951 por el Consejo de Cooperación Aduanera con sede en la Cd. de Bruselas y que culminan con su publicación en 1955 con el propósito de otorgar a través de estas Notas, una garantía a la clasificación uniforme internacional. Cabe señalar que por Decreto del Ejecutivo, éstas son de utilización obligatoria, debido a que representan un compendio enciclopédico que colabora a la rápida identificación de los productos y la comprensión de la terminología aduanera que los define, impidiendo que haya diversidad de criterios respecto a la clasificación de un artículo.

2. INSTRUMENTACION DE LA POLITICA Y ANALISIS CRONOLOGICO DE RESULTADOS

Como se señaló en el inciso anterior, la Tarifa del Impuesto General de importación en México se ha constituido como un importante instrumento en la aplicación de la política comercial, habiendo jugado un destacado papel durante el período — 1940-1976, etapa que se caracterizó por una tendencia altamente proteccionista. De esta forma, el objetivo de este apartado es el de agregar a este capítulo un análisis global de la política comercial a las importaciones y los resultados obtenidos de su aplicación en el período antes mencionado, haciendo hincapié principalmente en la estructura económica y en el sector externo. Para tratar de cumplir con este objetivo, se ha realizado una periodización que más que definir estas etapas administrativas, tratará de ser consistente con las orientaciones establecidas tanto en la política económica en su conjunto, como en la política comercial en particular, durante el período 1940-1976.

Es de todos conocido que a partir de la Segunda Guerra Mundial, México encontró circunstancias favorables para aumentar su producción en las ramas tradicionales y la iniciara en las industrias productoras de bienes de consumo duradero, derivada de la expansión de las exportaciones nacionales de productos primarios y de algunos bienes de consumo no duradero hacia los Estados Unidos, sin contar además con una competencia internacional seria debido a la situación de la posguerra.

Fue así como el período que abarcó la Segunda Conflagración Mundial (1940-1945) resultó altamente benéfico para la balanza de pagos de México a consecuencia de la

mencionada expansión de las exportaciones y de una considerable restricción a las importaciones de una gran variedad de bienes. Mientras tanto, la demanda efectiva en el mercado nacional crecía rápidamente, determinando condiciones de gran rentabilidad para los productores mexicanos de bienes de consumo, principalmente, quienes dentro de la misma limitante referida para importar materias primas estratégicas, refacciones, maquinaria y equipo, producían a su plena capacidad sin poder aún así satisfacer la creciente demanda, lo cual propició una tendencia inflacionaria, con la consecuente elevación de los beneficios.

Esta situación relativamente favorable, debido en gran parte a la restricción de las importaciones, no pasó desapercibida ni para el sector empresarial ni para el Estado, quienes observaron en esta experiencia una lección para el futuro, traduciéndose después de la guerra en una política de sustitución de importaciones que pretendió apoyar la creación de una industria nacional. Esto en la práctica significó limitar oficialmente la importación de bienes de consumo, al mismo tiempo que se facilitaría la de materias primas, bienes intermedios y de capital no producidos en el país.

De esta forma se inicia en México la constitución y aplicación de una política comercial eminentemente proteccionista, la cual ha coadyuvado a las transformaciones ocurridas en la economía mexicana desde la segunda posguerra, aunque su influencia ha sido frecuentemente exagerada, en tanto que se subestima la influencia de otros factores, como es el caso del aumento del mercado interno, la fuerza de trabajo cada vez más capacitada para el trabajo y en el trabajo, la existencia de transferencias y subsidios a las empresas industriales, y la orientación de los recursos crediticios hacia el fomento de actividades industriales bajo condiciones preferenciales. 2/

De lo anterior se desprende que la política comercial así concebida se ha vinculado estrechamente con otro tipo de políticas, como es el caso de la industrial, fiscal, momentario-financiera, entre otras, por lo que desde este punto de vista, representa sólo una parte de la política económica del país, aún cuando ha sintetizado el contenido y orientación de las otras políticas, lo que no necesariamente significa correspondencia plena entre sí. Para los fines de este trabajo, distinguiremos cuatro etapas en el desarrollo de la política comercial aplicada a las importaciones, que en términos generales, a continuación se describen.

2/ Bueno, Gerardo M. "Estructura de la Protección en México" en "El Comercio Exterior de México". IMCE-ADACI, Siglo Veintiuno Editores, México, 1982. Tomo I. p.p. 318.

- La primera etapa abarcó los años de 1940-1945 y el objetivo principal de la política comercial fue el de ampliar la recaudación fiscal, toda vez que los impuestos a las importaciones y exportaciones significaban una parte considerable de los ingresos públicos, además de caracterizarse por su fácil recaudación. En esta etapa, México mantuvo en todos los años un superávit en cuenta corriente, por lo que la búsqueda del equilibrio en la balanza de pagos pasó a ser secundario. Asimismo, la lucha bélica comprendida en estos años, estimuló la fabricación interna de una gran variedad de productos manufacturados que en esos momentos era difícil de obtener en el exterior, a consecuencia de lo cual se incrementaron los aranceles con el propósito de otorgar protección a la naciente industria de manufacturas y semi-manufacturas mexicanas.

Durante esta etapa, la Administración del Presidente Manuel Avila Camacho (1940-1946) se caracterizó por haber instrumentado una política proteccionista, aún cuando enfrentó algunas limitaciones para desarrollar esta política en forma amplia, debido a que en 1943 se concertó un Acuerdo con los Estados Unidos que tuvo vigencia hasta 1950 y que consistía básicamente en un compromiso por parte de México de no incrementar los aranceles de ciertos productos provenientes de ese país.

- Entre 1946-1955, período que abarca la segunda etapa, las circunstancias cambiaron. La recaudación fiscal pasó a segundo término, habiendo ganado mayor importancia el propósito de lograr equilibrar la balanza de pagos, así como la protección a la industria nacional, toda vez que en esta etapa se originó una rápida inflación provocada, entre otros factores, por el financiamiento de importantes déficit presupuestales. Con el propósito de lograr equilibrar la balanza de pagos, se recurrió primeramente a elevar los aranceles a su mayor nivel, sin que por ello se obtuvieran los resultados deseados, teniendo que hacerse, en tres ocasiones, ajustes al tipo de cambio de la moneda nacional, mediante las devaluaciones efectuadas en 1948, 1949 y 1954. Estas disposiciones contribuyeron a limitar las importaciones, aún cuando el déficit en cuenta corriente se mantuvo, originándose además el fenómeno de fuga de capitales. Cabe señalar que en este período se adoptó, por primera ocasión, el mecanismo de licencias o permisos previos a la importación como instrumento de protección adicional a la política comercial que había venido instrumentándose y que a partir de entonces, se usarían con mayor frecuencia con el fin de proteger a la industria local.

En esta etapa, el Gobierno de Miguel Alemán Valdés (1946-1952) acentuó las medidas proteccionistas a la industria nacional con el establecimiento en 1947,

de controles directos a la importación de 120 artículos considerados de lujo y cuya importación había constituido el 1.8% del valor de las importaciones realizadas en el año anterior. Asimismo, se fijaron tasas ad-valorem en el sistema tributario con el uso de precios oficiales para su complementación. Las medidas anteriores, estimularían el proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo duradero.

Cabe señalar que durante los tres últimos años de esta segunda etapa, la Administración del Presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) continuó con la política de industrialización vía sustitución de importaciones y de proteccionismo acentuado.

La etapa que corresponde al período 1956-1970 transcurre teniendo como elemento preeminente de la política comercial al permiso previo de importación, con el objeto de acentuar la protección a la industria doméstica y regular la entrada de productos al país, tratándose de disminuir el desequilibrio externo. En el momento en que este último se hacía más patente, se acudía al endeudamiento externo -particularmente durante la década de los 60's- con el fin de mantener el tipo de cambio fijo, el cual era apoyado por una política de tributación fiscal más flexible y mejor organizada -aunque con profundas carencias- y por otra de corte monetario y financiero, que ampliaba la disponibilidad de recursos para el Estado, complementada con ahorro externo. El contexto interno general era de escaso crecimiento del nivel de precios, crecimiento sostenido del PIB y avance en el proceso de sustitución de importaciones.

Es necesario mencionar que durante los años de 1957-1958, la Administración del Presidente Adolfo Ruiz Cortines fortaleció la política proteccionista seguida hasta entonces, mediante la aplicación de nuevos incrementos a las tasas arancelarias en productos de importación, derivado de la recesión por la que la economía estadounidense atravesó en los años señalados.

En forma posterior, el Gobierno del Presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) inició la instrumentación del modelo conocido como de "desarrollo estabilizador", en el cual el proceso de sustitución de importaciones abarcaba una cantidad -cada vez mayor de productos, entre los que se incluían bienes de consumo intermedio y equipo automotriz, industria que en particular se promovió con medidas de protección que estimularan su integración. De esta suerte, en 1961 se llevó a cabo una revisión de la Tarifa del Impuesto General de Importación con el propósito de

desglosar las fracciones arancelarias a niveles más específicos, dando como resultado un aumento considerable en el total de fracciones existentes hasta entonces. Así mismo, en 1962 se incrementó a 10% el impuesto ad-valorem sobre las importaciones de artículos suntuarios y posteriormente en 1964, se abandonó el Sistema de Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI), adoptándose a partir de entonces, como ya se mencionó en el inciso anterior, la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), que es el sistema de clasificación arancelaria seguido actualmente por la mayoría de los países y que México acogió en cumplimiento con el compromiso que contrajo al constituirse la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). De esta forma se dió "...el primer paso de importancia para modernizar y agilizar el arancel...". 3/

Durante el Gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), se trató de proseguir con el modelo de "desarrollo estabilizador", manteniéndose el incentivo de sustituir importaciones bajo el criterio de alentar la producción de aquellos renglones que en proporción tuvieran mayor importancia en las importaciones totales. Así pues, la política de protección a la industria persistía, aunque con niveles arancelarios sumamente dispersos.

- La última etapa, que corresponde a los años 1970-1976, se ha considerado aparte de la anterior, no obstante que en ésta se mantiene el permiso previo o licencia de importación como el instrumento básico de la política comercial y el objetivo central de proteger a la planta industrial. Esta polarización se realiza bajo el fundamento de que este período constituye el proceso transitorio hacia una política de liberalización de las importaciones y de utilización de la modificación del tipo de cambio -luego de más de 20 años de permanecer fijo- como mecanismo de ajuste preferente con el exterior. De esta manera, durante los años que componen esta etapa, la Tarifa del Impuesto General de Importación experimenta una paulatina revisión hasta concluir en su transformación global, derrocándose un número muy significativo de fracciones arancelarias, reduciéndose otras, aumentándose algunas más y eliminándose algunos aranceles específicos.

La nueva Tarifa entró en vigor en 1975, reflejando ya una liberalización muy importante del comercio exterior en cuanto a las importaciones y bajo un contexto general de consolidación de tendencias recesivas y de reanimación del proceso in-

3/ Bravo Aguilera, Luis. "Las Nuevas Tarifas de los Impuestos Generales de Importación y Exportación de México", Comercio Exterior, Vol. 25, No. 3. Marzo de 1975, p.p. 287.

flacionario que presionaba aún más hacia el endeudamiento externo y el desajuste exterior, es decir el fin evidente del esquema de desarrollo estabilizador, mantenido en lo fundamental.

De esta suerte, la Administración del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) coincidió con el agotamiento del esquema de desarrollo mencionado, por lo que se planteó la instrumentación de un nuevo proyecto de gobierno denominado - "desarrollo compartido" y en el cual la política comercial experimentaría cambios importantes que tendrían como propósito principal, el estimular las exportaciones de productos manufacturados en lugar de sustituir importaciones, con lo cual se pretendía además ayudar a reducir el déficit comercial existente. Se reconocía asimismo, las inconveniencias de la diversidad de tasas arancelarias existentes hasta entonces y en general, de la política de proteccionismo practicada, por lo que se procedió a reestructurar y racionalizar los aranceles de importación de acuerdo al grado de elaboración de los productos y a reforzar "provisionalmente" el sistema de permisos previos a la importación, para que permitiera realizar una política más selectiva de las importaciones.

Fue así como a partir de 1971 se inició una nueva revisión a la Tarifa de Importación. Sin embargo, los resultados obtenidos no fueron los deseados, por lo que se decidió efectuar otra revisión general a la Tarifa en 1975 con el propósito de "...darle una estructura de tasas racionales establecidas con criterio económico a objeto de sentar las bases para una nueva política de protección al aparato productivo nacional, disminuir el desequilibrio de la balanza comercial y estar preparados para las negociaciones comerciales en el área internacional." 4/

En esta nueva revisión, se disminuyó el número total de fracciones arancelarias, se eliminó el impuesto específico, se trató de reducir la disparidad de las tasas ad-valorem y se actualizó la nomenclatura en lo que respecta a Notas Explicativas, Reglas Generales y Complementarias, lo cual en resumen significó lo siguiente:

- . Establecimiento de niveles arancelarios de acuerdo al grado de elaboración de los productos a importar, a fin de tratar de aplicar una nueva técnica sobre proteccionismo industrial.
- . Uniformidad de gravamen en las Subpartidas, fijando dentro de ellas - un igual arancel a las fracciones específicas y genéricas.

4/ Sales Gutiérrez, Carlos. "Promoción Fiscal, Política Arancelaria y Relaciones Económicas Internacionales" en Suplemento de Comercio Exterior, Vol. 26, No. 8 de agosto de 1976. p.p. 16.

- . Eliminación de cuotas específicas a fin de operar únicamente con tasas ad-valórem.
- . Captación de la recaudación fiscal que se estimó más adecuada mediante los niveles arancelarios establecidos.
- . Eliminación de los subsidios a la importación de maquinaria.
- . Ampliación a casi toda la Tarifa de Importación del impuesto (2%) que se destina a financiar la exportación de manufacturas.
- . Actualización de las disposiciones legales contenidas en las Reglas Complementarias para una mejor aplicación e integración de la Tarifa.
- . Reducción sustancial del número de fracciones.

Con lo anterior, se pretendió sentar las bases para la aplicación de medidas que corrigieran algunos de los problemas que, como consecuencia de la política comercial que hasta entonces se siguió, amenazaban con seguir representando serios obstáculos a la economía nacional. Sin embargo, el agravamiento de la situación económica mundial coadyuvó a acelerar los problemas en la economía del país, generando peligrosas tendencias en el resultado de las operaciones comerciales con el exterior.

Ante esta situación y con el propósito de reducir el déficit de la balanza comercial, en julio y agosto de 1975 se anunciaron nuevas medidas fiscales de "aliento" a las exportaciones y restricción a las importaciones, a efecto de lo cual se manejó como principio general la elevación racional de los aranceles que afectarían en menor proporción a los bienes que intervinieran directamente en el proceso productivo y gravando con tasas más altas, los artículos no necesarios o sus componentes. Entre las disposiciones examinadas a fomentar las exportaciones y restringir las importaciones, destacaron las siguientes:

- . Elevación selectiva de los impuestos a la importación.
- . Supresión casi total de impuestos a la exportación.
- . Modificación del régimen de importación temporal.
- . Subsidios del 75% a la importación de maquinaria para producir bienes de exportación y bienes de capital.

Sin embargo, al existir un control generalizado sobre las importaciones se incurrió en un proteccionismo ineficaz, elevando sin medida la protección impli-

cita y perdiendo toda relación entre ésta y los niveles arancelarios, de lo cual se derivó un efecto negativo sobre los precios y las calidades de los productos, propiciándose la generación de utilidades monopólicas a costa de un mercado interno -- prácticamente cautivo. No obstante, las medidas adoptadas atenuaron las tendencias del déficit comercial, pero fueron insuficientes para contrarrestar las causas estructurales que lo originaron, lo que obligó al Estado a seguir el camino de la devaluación del signo monetario nacional, bajo el sistema de flotación regulada del tipo de cambio.

Fue así como a partir del 1° de septiembre de 1976, se llevaron a cabo diversas adecuaciones a la política arancelaria con el objeto de evitar un aumento -- excesivo en el nivel de precios internos en el caso de insumos o partes y componentes de importación y al mismo tiempo permitir una corriente adecuada de importaciones para no frenar el proceso productivo.

El impuesto a la importación se redujo en un promedio del 50% y en los artículos destinados a la agricultura se llegó hasta la exención del gravamen. Respecto a la maquinaria y equipo, la reducción fue de 25% a 20% para propiciar la utilización de la capacidad instalada, facilitando asimismo, la importación de piezas sueltas y refacciones, cuya tasa disminuyó de 20% a 10 por ciento.

Asimismo, de las 7,243 fracciones existentes en la Tarifa del Impuesto General de Importación al 8 de septiembre de 1976, se les disminuyó la tasa a 6,526 fracciones. Posteriormente, el 29 de noviembre del mismo año, se redujo de nueva cuenta el arancel a 1,057 fracciones, principalmente a las que contaban con arancel diferencial concedido a los países miembros de la entonces ALAIC.

A partir de la nueva Administración, iniciada el 1° de diciembre de 1976, la política comercial aplicada a las importaciones se modificaría sustancialmente, promoviendo la apertura comercial basada en la sustitución del permiso previo por el arancel. El capítulo siguiente contempla el análisis correspondiente a esta etapa.

C A P I T U L O I I I

LA POLITICA DE APERTURA COMERCIAL EN EL PERIODO 1977-1981

1. ORIGEN Y PRINCIPALES OBJETIVOS

Con el inicio de la década de los 70's se abre una nueva fase en el desarrollo económico de México, misma que se ha considerado como una etapa de transición hacia un nuevo modelo de acumulación, el cual sustituiría al llamado modelo de "desarrollo estabilizador". De esta forma, se ha señalado que "las contradicciones inherentes al modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones de bienes de consumo duradero entrañan a fines de los años sesenta, una doble crisis económica y política. Al nivel económico se observa una disminución del ritmo de crecimiento industrial, incluido el del sector dinámico, un cuasi estancamiento de la producción agrícola y déficit públicos y comerciales crecientes. El desvanecimiento del llamado milagro mexicano se traduce en el exacerbamiento de las tensiones derivadas de la falta de participación de la mayoría de la población en los frutos del crecimiento, tensiones que culminan con el movimiento estudiantil de 1968 y su represión brutal. Al mismo tiempo vuelve a poner en tela de duda la política para todos practicada hasta entonces, acentuando las divergencias existentes entre los intereses de la clase económicamente dominante y los de las otras fracciones del bloque en el poder. El estancamiento en que desemboca así el modelo implicó una reorientación de la acumulación." ^{1/}

En efecto, las características que había conformado el desarrollo estabilizador pasarían a ser a fines de la década de los 60's, las propias causas de los desequilibrios estructurales y de su agravamiento: reconcentración del ingreso, acentuación de las diferencias de productividad intersectoriales e intrasectoriales, déficit público y comercial crecientes, que conducirían irremediamente al endeudamiento externo y a la atracción creciente de inversiones extranjeras. En este sentido, Clark Reynolds señala que "La política de desarrollo estabilizador no resolvió los múltiples problemas básicos afrontados por México. Su solución eficaz habría requerido grandes cambios de la política tributaria y de gastos públicos, y un equilibrio a largo plazo del sector externo. Infortunadamente, la apariencia de estabilidad hizo que los gobernantes pospusieran las necesarias reformas de la política fiscal y del tipo de cambio, pues sus beneficios parecían inciertos y los gobernantes temían que toda alteración del statu quo asustara al sector privado e hiciera huir

^{1/} C. Grilbomont y M. Rimes. "La Política Económica del Gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): Un primer ensayo de la Interpretación". Trimestre Económico No. - 176. Oct.-Dic. 1977. p.p. 781.

el capital nacional y extranjero, lo que acabaría con el milagro ... el desarrollo estabilizador llevaba en su seno las semillas de la inestabilidad." 2/

El estancamiento en que desembocó el viejo modelo, implicó una modificación urgente al proceso de acumulación al inicio de los años 70's. De ahí que el nuevo grupo gobernante, encabezado por Luis Echeverría, se proclamara abiertamente sustentador de un "nacionalismo reformista", enarbolando desde antes de su elección un proyecto que se conocería con el nombre de "desarrollo compartido", cuyos objetivos de política económica tratarían de conducir al país a esa nueva etapa de desarrollo que se había venido haciendo tan necesaria.

Sin embargo, en la práctica se observó que la referida Administración no im - plantó las medidas fiscales y financieras necesarias para alcanzar los propósitos - que planteaba un crecimiento económico más igualitario e independiente, así como -- tampoco estableció un nuevo mecanismo de tipo de cambio que hiciera frente a las mo - dificaciones futuras de los precios relativos internos y externos, y por el contra- rio, las reformas implantadas fueron demasiado modestas y tardías.

A la situación anterior se sumaron los acontecimientos mundiales que hicieron que los precios de las importaciones y el servicio de la deuda externa crecieran más de prisa, elevando el déficit a niveles cada vez mayores.

Para mediados de 1975, la economía mexicana mostraba una clara y fuerte tenden- cia hacia la recesión económica en la mayoría de las ramas industriales, lo que tra- jo como resultado, entre otras cosas, un incremento considerable en el desempleo, - que originaría a su vez presiones inflacionarias y agudizaría el desequilibrio ex- terno. Así, en 1976 la economía se caracterizaba por su dolarización, la especula- ción contra el peso, la fuga de capitales, la desintermediación del sistema banca- rio, la política monetaria y de gasto restrictiva y el estancamiento general de la economía, elementos principales que condujeron a que el 31 de agosto de ese año el Secretario de Hacienda y Crédito Público anunciara que el gobierno mexicano había -- decidido modificar la paridad del peso respecto al dólar norteamericano, terminando de esta forma con la etapa seguida desde abril de 1954, caracterizada por una polí- tica de tipo de cambio fijo de 12.50 pesos por dólar.

"Con la devaluación, que a eso equivalió la flotación en el caso del peso mexi- cano, la crítica al gobierno del presidente Echeverría se centró en argumentar que

2/ Reynolds, Clark W. "Porqué el Desarrollo Estabilizador de México fue en Realidad Desestabilizador". Trimestre Económico No. 176. Oct.-Dic. 1977. p.p. 1000-1001.

el descalabro monetario era el resultado de una política económica instrumentada - a lo largo del sexenio, que había resultado ser equivocada e ineficaz. Pero para muchos sectores de opinión, la devaluación se convirtió en la prueba irrefutable del fracaso no sólo de la llamada política de desarrollo compartido en sí misma sino, - además, de su inoperancia como alternativa de política frente al desarrollo estabilizador." 3/

Los desequilibrios que condujeron a la devaluación de agosto de 1976, lleva -- rían a México, como miembro del Fondo Monetario Internacional (FMI), a acordar con este organismo un convenio de facilidad ampliada (convenio de estabilización) presentado para el país como la "única" posibilidad de que obtuviera el apoyo financiero de la comunidad internacional ante los problemas por los que atravesaba su economía.

El convenio mencionado se firmó en septiembre de 1976, integrando en 15 puntos las "recomendaciones" de política económica que se han convertido más bien en un machote para los países que como México, han sufrido problemas estructurales. Lo anterior constituyó indudablemente un elemento de gran importancia en la definición general de la política económica del nuevo gobierno que entraría en funciones el 1° de diciembre de 1976.

Para los fines de este trabajo, conviene recordar que en materia de comercio exterior, el convenio "recomendaba" en el punto número once, lo siguiente:

"En materia de política de comercio exterior, reducir las barreras no arancelarias a la importación, así como los estímulos artificiales indebidos a la exportación." 4/

Fue así como la Administración de José López Portillo inició su gobierno el 1° de diciembre de 1976, tratando en la medida de "lo posible" tomar en consideración las "recomendaciones" que sobre política económica en general había inducido para México el Fondo Monetario Internacional.

En lo que respecta a la política de comercio exterior, dicha Administración reconoció que la necesidad más apremiante la representaba el hecho de disminuir el tradicional proteccionismo otorgado a los productos mexicanos, debido a que este sistema

3/ Tello, Carlos. "La Política Económica en México 1970-1976". Edit. Siglo Veintiuno. México, 1978. p.p. 167-168.

4/ Ibidem. p.p. 180.

había generado una sobreprotección que estimuló la formación de una industria nacional ineficiente y con bajo nivel de competitividad en el exterior.

El criterio anterior significó que la Administración López-portillista emprendiera una nueva política de comercio exterior, en la que, en materia de importaciones, los aranceles jugarían un papel principal, sustituyendo de manera gradual en una primera etapa (1978-1980) a la licencia o permiso previo para importar y en una segunda fase (1981-1982) -que no llegó a instrumentarse- la reducción de los niveles arancelarios de protección hasta llegar a una desgravación tal, que reflejaría un óptimo nivel de eficiencia y competitividad de los artículos nacionales.

El anuncio de la nueva política de comercio exterior fue hecho en el discurso de toma de posesión en los siguientes términos:

"Se reducirán gradualmente los obstáculos representados por los actuales permisos y en su lugar, se dará cada vez mayor preponderancia a los aranceles como reguladores de las compras al exterior. Liberalizar gradual y razonablemente los controles de importación, será la medida fundamental para estimular la exportación y competitividad de los productos mexicanos al eliminar distorsiones en el aparato productivo y condiciones que propicien resoluciones casuísticas que no siempre resultan justas." 5/

Así, los objetivos esenciales que se plantearon con la política arancelaria en el mercado como nueva estrategia de comercio exterior en materia de importaciones fueron:

- Reducir la magnitud del desequilibrio de la balanza comercial.
- Fomentar las exportaciones tanto de bienes primarios como manufacturados.
- Propiciar en la industria un proceso de mayor eficiencia y competitividad.
- Avanzar en la etapa de sustitución de importaciones de bienes intermedios hasta tratar de llegar a la fase de sustituir importaciones de bienes de capital.

Para el logro de tales objetivos, se debería tomar en cuenta la experiencia acumulada, la cual había demostrado que el uso ilimitado e indiscriminado de los permisos previos como instrumento de protección, había generado un sector industrial -

5/ López Portillo, José. Discurso de toma de posesión. 1° de diciembre de 1976. -- "El Ejecutivo ante el Congreso". SPP, octubre de 1982, p.p. 15.

fuertemente dependiente de esta protección, creando a su vez una estructura interna de costos y precios elevados que incidió en detrimento de los consumidores y de las posibilidades de exportación. Asimismo, se pensó que dado que los importadores no estaban obligados a transferir a sus clientes los precios más bajos del mercado externo, los receptores de permisos podrían obtener utilidades monopólicas, que en ocasiones darían lugar a prácticas viciadas como el traspaso o venta de los permisos entre ellos mismos.

Por otro lado, los primeros estudios que realizó el gobierno al decidir el viraje que la política comercial debía emprender, tomaban en cuenta las conveniencias e inconveniencias de los instrumentos proteccionistas, en particular los aranceles y las licencias previas de importación, ya que ambos medios influyen en uno o varios de los siguientes fines:

- Estimulo a la producción interna y al empleo, con el fin de afectar el nivel de precios internos y la distribución del ingreso en forma positiva.
- Efectos sobre la balanza de pagos a un tipo de cambio determinado.
- Efectos directos e indirectos sobre el volumen y diversificación del comercio con el exterior.
- Efectos sobre el costo de administración del comercio exterior.

De acuerdo a lo anterior, se consideró que el mayor uso del arancel en sustitución del permiso previo traería consigo grandes ventajas que sustentarían precisamente el cambio de la política tradicional de comercio en materia de importaciones.

2. VENTAJAS DEL MAYOR USO DEL ARANCEL

Se estimó que una estructura arancelaria adecuada presentaría mayores ventajas frente a un sistema de permisos previos, principalmente por las razones que a continuación se enuncian:

- a. Equilibrio en Balanza de Pagos. En lo que se refiere al equilibrio en balanza de pagos, siempre es posible establecer un arancel equivalente al permiso previo, esto es, un arancel que limite la demanda interna a una misma cantidad de importaciones en que lo haría el permiso previo.
- b. Eficiencia y Competitividad. El arancel es un instrumento que permite ma-

yor eficiencia y competitividad a la industria nacional, debido a que se establece un tope al productor nacional (precio internacional más el arancel), en tanto que el permiso previo garantiza un mercado cautivo en el que el fabricante local, en muchos casos, no toma en cuenta factores de competitividad y eficiencia, propiciándose una reducción en sus posibilidades de exportar. Asimismo, se da lugar a la constitución de prácticas monopólicas en perjuicio de los consumidores locales.

c. Mayor Aprovechamiento de la Capacidad Productiva. El arancel, a diferencia del permiso previo, permite un mayor aprovechamiento de la capacidad productiva instalada al facilitarle a la industria nacional la adquisición más ágil de materias primas necesarias, así como de partes y componentes que requiera el mercado.

d. Flexibilidad. El arancel es un instrumento que puede ser manejado con la misma flexibilidad que el permiso previo, permitiendo el ajuste de las tasas arancelarias al alza o a la baja, de acuerdo a los cambios que experimenten las principales variables económicas.

e. Discrecionalidad. El arancel elimina el elemento de discrecionalidad que caracteriza el otorgamiento de permisos previos, fijando una regla general a las importaciones. Asimismo, el arancel, a diferencia del permiso, no está sujeto a criterios personales, desestimulando además, la corrupción.

f. Efecto ingreso. Es evidente que el manejo de una política de importación a través de la aplicación de aranceles genera una mayor recaudación fiscal, a diferencia del permiso previo que ocasiona gastos considerables para el sostenimiento del aparato administrativo encargado de su otorgamiento.

Una vez que se planteó la nueva política comercial, como una de las medidas que se adoptarían bajo la Reforma Administrativa emprendida al inicio de la Administración de José López Portillo, se asignó el manejo de los aranceles y de los controles al comercio exterior a una sola dependencia gubernamental, en este caso a la Secretaría de Comercio, ya que anterior a esta resolución, los aranceles al comercio exterior los manejaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que la instrumentación de los permisos previos se llevaba a cabo en la antigua Secretaría de Industria y Comercio.

3. LA COMISION DE ARANCELES Y CONTROLES AL COMERCIO EXTERIOR (CACCE)

Con el fin de propiciar, por una parte, la adecuada coordinación entre las Secretarías integrantes del área económica, y por otra, de manejar congruentemente --

los criterios que permitieran que las modificaciones arancelarias a realizar tuvieran la flexibilidad necesaria para adaptarse a las cambiantes condiciones económicas, el 24 de mayo de 1977 se expidió el Decreto por medio del cual se creó la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (CACCE), como el ente operativo al que se le encargaría la supervisión y realización de las modificaciones arancelarias y de permiso previo a las mercancías de importación y exportación, bajo los siguientes considerandos:

"Que los aranceles y controles al comercio exterior constituyen instrumentos para procurar el equilibrio de la balanza de pagos, fomentar la producción interna de bienes primarios y manufacturados, en un marco de eficiencia y competitividad, así como para coadyuvar a la estabilización interna de los precios.

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría de Comercio para estudiar, proyectar y determinar los aranceles, escuchando la opinión de la de Hacienda y Crédito Público, así como para estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación.

Que para tales finalidades es conveniente oír la opinión sobre dichas materias de las Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial y de Agricultura y Recursos Hidráulicos en atención a su competencia sobre industrias y producción agropecuaria y forestal.

Que para que dichas opiniones se expresen en forma coordinada y con la celeridad necesaria para el mejor ejercicio de las facultades al principio mencionadas, se ha tenido a bien expedir el siguiente: Decreto que crea la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior." 6/

3.1 Estructura

La CACCE, que hasta la actualidad cumple en reuniones semanales con las funciones que inicialmente le fueron encomendadas, está integrada por el Subsecretario de Comercio Exterior, quien funge como presidente; dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; uno de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; así como por los Directores Generales de Aranceles, Controles al Comercio Exterior e Industrias de la actual Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

6/ Diario Oficial de la Federación, 24 de mayo de 1977.

Por cada representante propietario, se designa un suplente para cubrir las ausencias temporales de aquél.

Cabe señalar que en la práctica, el Subsecretario de Comercio Exterior delega su función de presidente de dicha Comisión en la persona del Director General de Aranceles.

3.2 Funciones

El Decreto al que se hizo referencia anteriormente, menciona que la Comisión deberá contar con una Secretaría Técnica a cargo de la Dirección General de Aranceles, con quien colaborará la Dirección General de Controles al Comercio Exterior.

Las funciones que cubre esta Secretaría Técnica y que se constituye en esencia de la CACCE son:

- Presentar a la CACCE los estudios y proposiciones relativos a la creación, modificación o supresión de fracciones, aranceles y permisos previos para mercancías de importación y exportación.
- Recibir las proposiciones que formulen los miembros de la CACCE para su consideración en materia tanto de modificaciones arancelarias, como de controles al comercio exterior y de política comercial en general.
- Proveer de lo necesario para el desarrollo de los trabajos de la CACCE.

Con respecto a las funciones que desempeña la CACCE, el artículo 6o. del Decreto referido, plantea que:

"La Secretaría de Comercio, tomando en cuenta las resoluciones de la Comisión, formulará los proyectos sobre la creación, modificación o supresión de los aranceles al comercio exterior para someterlos a la consideración del Ejecutivo Federal.- Esta misma Secretaría expedirá las resoluciones relativas a las modificaciones de los controles a la importación y exportación de las mercancías, las cuales por último, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación." 7/

4. PROCESO DE INSTRUMENTACION DE LA POLITICA DE APERTURA

Con el objeto de iniciar el proceso de liberalización comercial, se establecieron algunos criterios generales para la fijación de niveles arancelarios que brinda

7/ Ibidem. p.p. 18.

rían los márgenes de protección sobre la base de diferenciales de precios entre productos nacionales y extranjeros, así como para la eliminación gradual de los permisos previos. Lo anterior significaría el sustancial incremento de los niveles arancelarios y la sustitución de las licencias previas de importación por dichos gravámenes.

En relación al incremento de las tasas impositivas, el ajuste del nivel arancelario de las primeras fracciones liberadas se realizaría tomando en cuenta las siguientes consideraciones:

a. Su establecimiento debería ser en función creciente, dependiendo del grado de elaboración del producto.

b. Existirían dos niveles de aranceles para todos los productos de la Tarifa de Importación. Uno para los bienes que no se fabricaran en el país (aranceles bajos meramente recaudatorios); y otro nivel para aquéllos que se produjeran internamente (aranceles altos proteccionistas), fijado en función del diferencial de precios existente entre el interno y el extranjero.

Las consideraciones anteriores tratarían de estimular una congruencia que evitara la fijación de aranceles más altos para materias primas que para productos terminados, así como la creación de un alto número de tasas arancelarias, por lo que se recomendó reducir su número a un máximo de once, circunscrito a los siguientes niveles: exenta, 5%, 10%, 15%, 20%, 30%, 40%, 50%, 60%, 75%, y 100%, niveles que a su vez se tratarían de conjugar con los siguientes criterios:

- Procurar uniformar el tratamiento arancelario a nivel de Partidas y Subpartidas de la Tarifa de Importación.
- Establecer aranceles medios de 30% y 40% en caso de sucesaneidad total o parcial de los productos.
- Mantener el arancel a un nivel más elevado al que normalmente le correspondería de acuerdo a su grado de elaboración, y en aquellos casos en que se detectara precio "dumping", apoyar a su vez este arancel con la instrumentación de un precio oficial a la importación.
- Tasar a los bienes de consumo con aranceles de 50% y 100%, reservando esta última tasa para los productos considerados como suntuarios.
- Establecer, en el caso particular de la industria automotriz, aranceles -

entre 40% y 80% para los principales componentes de un automóvil, en tanto que para los artículos opcionales y de lujo, aranceles de 75% y 100 por ciento.

- Clasificar los bienes de capital en tres tipos básicos: aquéllos que se produjeran en el país, con aranceles entre 40% y 60%; aquéllos que tuvieron posibilidad de producirse en el corto plazo, con aranceles de 20% y 30%; y los bienes de capital que no tuvieran posibilidad de producirse en el país aún en el largo plazo, con aranceles de 5% y 10 por ciento.
- Exentar de impuestos la maquinaria agrícola y los productos básicos que requieran importarse.

Por lo que respecta a la supresión del permiso previo, se planteó que esta situación podría darse principalmente en los casos que a continuación se señalan:

- Productos que no fueran fabricados en el país.
- Productos sujetos a régimen de permiso de importación automático.
- Productos cuya importación o distribución interna observaran una estructura monopólica y oligopólica.
- Productos fabricados en México en condiciones competitivas de calidad, precio y otros indicadores de eficiencia.
- Productos cuya importación se adaptara a lineamientos de política trazados en programas de desarrollo industrial.

Respecto a las situaciones en que se decidía prorrogar el permiso previo, se pueden señalar las siguientes:

- Fracciones genéricas y semigenéricas que no fuera posible desglosar y que comprendieran en parte, productos de fabricación nacional.
- Casos en los que, al suprimir el permiso, fuera necesario establecer un arancel muy elevado (mayor al 100%) para poder efectuar la liberación.
- La conveniencia de contar con un canal único de distribución por regulaciones específicas o controles fitosanitarios.

De esta forma, para poner en marcha los criterios anteriores mediante la revisión de las primeras fracciones arancelarias cuyo permiso previo vencía en diciembre de 1977 y junio de 1978, se formaron los siguientes grupos y subgrupos de traba

jo con la participación de las mismas representaciones que integran a la CACCE.

1. Textil, del vestido y del calzado.
2. Químico.
 - a. Productos químicos básicos.
 - b. Otros productos químicos.
3. Agropecuario y Forestal.
4. Bienes de Consumo.
5. Bienes de Capital.
 - a. Industrias metálicas básicas, minería metálica y no metálica.
 - b. Maquinaria eléctrica.
 - c. Maquinaria no eléctrica.
6. Automotriz, del transporte y maquinaria agrícola.

Estos grupos y subgrupos de trabajo tuvieron como objetivo primordial la aplicación por rama, de los lineamientos generales que fueron elaborados y aprobados — por la CACCE, abocándose a la tarea de proporcionar y conformar los elementos que fueran necesarios para analizar y sugerir las propuestas concretas que someterían a la consideración de la Comisión acerca de las fracciones con vencimientos de requisito de permiso previo, que según el caso, se efectuaba en los meses de junio y diciembre de cada año.

Así, los trabajos específicos que desarrollaron los mencionados grupos técnicos, se efectuaron bajo un calendario previo de actividades, apoyado tanto en los criterios generales enunciados anteriormente, como en una serie de variantes que surgían de acuerdo a la problemática específica de cada sector. Lo anterior, tratando de coordinar la política de liberación con otras políticas de carácter más general, que contemplaban el manejo de los aranceles y permisos de importación como instrumentos útiles a sus propios fines.

5. EVALUACION GENERAL

Para tratar de complementar los objetivos de este apartado, a continuación se presenta una evaluación general de la política de apertura comercial instrumentada en el período 1977-1981, basada en la sustitución del permiso previo por el arancel. A manera de referencia, conviene recordar que a partir de 1975 el país enfrentó graves problemas de balanza de pagos, por lo que durante los meses de junio y agosto de ese año, la

Administración en turno anunció nuevas medidas fiscales tendientes a estimular las exportaciones y restringir las importaciones con el objeto de reducir el déficit de la balanza comercial. En lo concerniente a las importaciones, se sometieron al régimen de permiso previo aquellas fracciones arancelarias que no estaban sujetas a control.

Sin embargo, esta modificación de la política comercial no logró los resultados esperados, ya que lejos de corregir el déficit comercial, generó un excesivo proteccionismo que ocasionó un desequilibrio en los precios internos, además de una baja considerable en la calidad de los productos nacionales. De acuerdo a esta experiencia y como consecuencia de la nueva paridad cambiaria, a partir del 1° de septiembre de 1976, se modifica de nueva cuenta la política comercial aplicada a las importaciones, reduciendo en un promedio de 50% el impuesto a la importación y liberando progresivamente los permisos previos que pasaron de 94% del total de fracciones arancelarias sujetas a este requisito en 1975, a 84% a fines de 1976. El principal objetivo de estas medidas fue el de evitar un aumento excesivo en el nivel de precios interno y permitir una corriente adecuada de importaciones para no afectar el proceso productivo.

De esta forma, para diciembre de 1976, la TIGI se encontraba integrada por un total de 7,315 fracciones, de las cuales tan sólo el 15.5% representado por 1,131 fracciones, estaba exento del requisito de permiso previo, en tanto que el 84.5% restante, equivalente a 6,184 fracciones se encontraba sujeto a permiso previo.

A partir de 1977, con la nueva política de liberación a las importaciones, el número de fracciones controladas disminuyó a 5,684, lo que representó el 77.4% del total de fracciones, que para ese año ascendía a 7,340, que significaba la existencia de 1,656 fracciones liberadas que representaban el 22.6% del total señalado.

Para 1978, la Tarifa de Importación comprendía 7,453 fracciones, de las cuales quedaron exentas de permiso previo 4,214 que constituyen el 56.5% del total, lo cual significó que para ese año, menos de la mitad de las fracciones que conformaban la Tarifa (43.5%) se encontraran sujetas a permiso (Ver cuadro 1 del anexo).

De 1979 al primer semestre de 1980, cuando la economía nacional crecía a un ritmo anual sostenido del 8%, nivel superior incluso a la tasa de crecimiento alcanzada en ese entonces por los países industrializados, se logró el máximo nivel de liberalización de permisos previos, al eliminarse el control a 5,952 fracciones, que significaban el 76.6% del total de 7,774 fracciones que hasta junio de 1980 --

conformaban la Tarifa. Cabe señalar que a finales del año de 1980, factores internos y externos se conjugarían de tal forma que el país se vería precisado a modificar drásticamente su política económica, limitando entre otras cosas, la política comercial aplicada a las importaciones emprendida en 1977.

En la esfera internacional, las naciones industrializadas mostraban ya los -- síntomas de la recesión, en tanto que en el aspecto interno "el síndrome mexicano - del petróleo" comenzó a generar consecuencias negativas, como fueron:

- a. Aumento más que proporcional del gasto público y la inversión total respecto al PIB, con un consecuente incremento del déficit fiscal.
- b. Aceleración anormal del crecimiento económico, basado en el sector petrolero y aparición de "cuellos de botella" en sectores tradicionales de la economía.
- c. Incremento acelerado del nivel general de precios como consecuencia de un exceso de demanda interna.
- d. Modificación de la paridad cambiaria como medida antinflacionaria.
- e. Liberalización comercial a las importaciones para cubrir la demanda insatisfecha y aligerar el proceso inflacionario.
- f. Aumento considerable en los proyectos de inversión pública y privada, principalmente en programas de infraestructura.

Las consecuencias anteriores fueron semejantes a las que otros países petroleros habían padecido en el período 1973-1980 y que en México se dieron en el lapso - de 1978-1980 con la característica adicional de un aumento creciente del déficit en cuenta corriente.

Lo anterior hizo necesario que a partir de octubre de 1980 se iniciaran diversos ajustes a la política de comercio exterior del país, y en particular a la de importaciones, utilizando para ello en forma simultánea todos los instrumentos disponibles, como fueron: aranceles, permisos previos y precios oficiales, con el fin de contrarrestar la fuerte presión que ya existía en la balanza comercial. Infortunadamente, la aplicación de estos correctivos fue insuficiente, ya que el inicio de la década de los ochentas traería consigo graves desequilibrios en la economía, y en particular en el sector externo.

Es así como en 1981 la caída de la demanda mundial de petróleo, la reducción de los precios internacionales de algunas materias primas que tradicionalmente exporta México, así como el incremento de las tasas de interés externas, empeoraron los trastornos que ya padecía la balanza de pagos del país, arrojando un déficit en cuenta corriente calculado en 12,544 millones de dólares, cifra que resultó superior en un 73.7% a la registrada en 1980.

A lo anterior contribuyó tanto el deterioro del saldo de la balanza comercial -que en ese año fue de -5,634 millones de dólares- como el déficit de la balanza de servicios que había alcanzado una cifra de 8,323 millones de dólares, originada principalmente por los fuertes egresos efectuados para el pago de los servicios de la deuda externa que en ese mismo año de 1981 alcanzó un monto de 8,383 millones de dólares y con un crecimiento respecto al año anterior de 51.96 por ciento. 8/

Bajo estas circunstancias, se prosiguió con la modificación de la política comercial a través de la aplicación de medidas de carácter coyuntural encaminadas a mantener los niveles de protección a las ramas industriales que se vieron afectadas en mayor medida y la racionalización de las importaciones conforme a un programa de austeridad.

Las medidas de carácter coyuntural referidas dentro del ajuste efectuado al comercio exterior del país y que se llevaron a cabo entre octubre de 1980 y febrero de 1982, abarcaron varios lineamientos generales.

Respecto a la aplicación y prórroga del permiso previo a la importación, se publicaron 36 Acuerdos que comprendieron las modificaciones incluidas en el cuadro siguiente:

PERIODO	No. DE ACUERDOS	No. DE FRACCIONES	
		APLICACION DEL CONTROL	PRORROGA DEL CONTROL
Oct. a Dic. 1980	6	259	1,455
Ene. a Jun. 1981	8	357	610
Jul. a Dic. 1981	18	141	1,020
Ene. a Feb. 1982	4	20	-
T O T A L	36	777	3,093

FUENTE: Dirección General de Aranceles, Secretaría de Comercio, 1982.

8/ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. SPP y Banco de México. 1985.

Cabe hacer notar que de las 777 fracciones controladas en el período indicado en el cuadro anterior, 251 correspondieron a productos suntuarios o prescindibles.

En lo que se refiere a elevación de aranceles, se publicaron 16 Decretos por medio de los cuales se incrementaron las tasas impositivas de 2,604 fracciones de la Tarifa de Importación, mismas que comprendían diversos productos de bienes de consumo, intermedios y de capital, cuyas importaciones habían aumentado sustancialmente y por lo tanto, había que desalentar su concurrencia al mercado nacional. El cuadro que a continuación se presenta señala este procedimiento.

PERIODO	No. DE DECRETOS	No. DE FRACCIONES	
		ELEVACION DEL ARANCEL	REDUCCION DEL ARANCEL
Oct. a Dic. 1980	2	136	99
Ene. a Jun. 1981	3	277	29
Jul. a Dic. 1981	6	541	125
Ene. a Feb. 1982	5	1,650	20
T O T A L	16	2,604	273

FUENTE: Dirección General de Aranceles, Secretaría de Comercio, 1982.

Cabe señalar que en este proceso de aumento de aranceles, se asignaron niveles de 50 a 100% para bienes de consumo, reservando las tasas más altas para los artículos suntuarios; de 50 y 80% para los principales componentes automotrices; y de 75 a 100% para los opcionales y de lujo de esta industria. A los bienes de capital elaborados en el país se ajustó la protección a niveles de 40 a 60%, en tanto que en los que existían planes para producirlos en el corto plazo, se fijaron niveles entre 20 y 30 por ciento. Finalmente, para tratar de no afectar a la planta industrial en general, se fijaron tasas de 5 a 10% a los bienes de producción no fabricados localmente.

Por último, en lo que concierne a precios oficiales, en este mismo período se estableció este mecanismo en 557 fracciones a fin de ajustar tanto su valor anual a los precios internacionales, como de otorgar la protección requerida en los casos donde éstos ya existían, concretándose lo anterior en lo siguiente:

PERIODO	FIJACION DE PRECIO OFI- CIAL	ELEVACION DEL PRECIO OFICIAL	REDUCCION DE PRECIO OFI- CIAL
Oct. a Dic. 1980	13	22	2
Ene. a Jun. 1981	15	18	-
Jul. a Dic. 1981	155	29	3
Ene. a Feb. 1982	188	109	3
T O T A L	371	178	8

Fuente: Dirección General de Aranceles, Secretaría de Comercio, 1982.

Con el fin de complementar el objetivo de este apartado relativo a la evaluación general de la política de apertura comercial experimentada por la economía mexicana en el período 1977-1981, es necesario hacer hincapié en que el viraje que experimentó la política comercial a las importaciones en la etapa referida, se vió in fluida principalmente por dos factores: la firma del Acuerdo de Estabilización — con el FMI en septiembre de 1976 y las perspectivas de adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) según solicitud presentada en enero de 1979.

Sobre el Acuerdo con el FMI, cabe recordar que éste contemplaba entre otras — "recomendaciones", la liberación del comercio como un medio para lograr el creci- miento estable de la economía y que una vez que México acogió dicha "recomendación", le llevaría incluso a pensar en la posibilidad de adherirse al GATT, organismo que como se sabe, sólo permite a sus países miembros la utilización del arancel como me- canismo de protección comercial.

De esta forma, si bien la expectativa de integración al GATT para 1979 era cla- ra, el Gobierno Mexicano después de realizar diversos estudios y de convocar a to- dos los sectores sociales del país a expresar su opinión a este respecto, decidió — proponer su ingreso al mencionado organismo hasta "... que los acontecimientos per- mitan vislumbrar con mayor claridad el alcance de los compromisos que México habrá de contraer." 9/

En este sentido, parece ser que en esta decisión influyeron mucho más los as- pectos de definición política e ideológica frente a las presiones externas y al de- bate interno, que la elaboración de una alternativa estratégica distinta en materia de comercio exterior, ya que en el contexto en el que esta decisión fue tomada —

9/ Colegio Nacional de Economistas. "México ante el GATT: Implicaciones y Opciones". Revista el Economista Mexicano, Vol. XVI, Núm. 2, Marzo-Abril 1980, p.p. 19.

y el caracter de los otros dos anuncios realizados el 18 de marzo de 1980 -fijación de la plataforma de exportación petrolera y la creación del Sistema Ali--
-mentario Mexicano (SAM)- constituyeron factores relevantes que de alguna manera, --
contribuyeron a establecer los términos de negociación con el exterior, ya que en --
ese momento la posición de México en materia de hidrocarburos, sin duda posibilitó
su libre decisión sobre el GATT.

Por otra parte, tratando de continuar con la evaluación del proceso de libera--
-ción comercial a las importaciones mexicanas en el período 1977-1981, es necesario
también señalar el hecho de que en su momento, la mayor parte del desequilibrio eco
nómico ocurrido durante los años 1978-1980 se expresó en apariencia a través del in
cremento de las importaciones, facilitado supuestamente por la política comercial --
de liberación aplicada en este rubro y a la cual se atribuyó gran peso en el dese--
-quilibrio por el que atravesó en 1982 la balanza de pagos del país. Lo anterior, --
debido principalmente a que los volúmenes de importación realizados en la etapa de
referencia crecieron en forma muy acelerada, llegando a alcanzar niveles nunca an--
-tes registrados. A manera de comparación puede confrontarse el crecimiento de las
importaciones durante 1977-1980 con el período 1971-1974 correspondiente al sexenio
anterior, de lo que se tiene que en este último lapso las compras al exterior aumen
taron a un ritmo de 19.2% anual, mientras que en el primero lo hicieron al 32.5 por
ciento.

De esta suerte, tan sólo en 1979-1980, cuando la política de liberación alcan--
-zó su máximo nivel, las importaciones crecieron tres o cuatro veces más que la tasa
prevista, que ya de por sí era superior a la tendencia histórica.

Cuatro factores pueden haber contribuido a ese gran incremento de las importa
ciones:

- a) Aumento de la actividad económica.
- b) Liberación de las importaciones a partir de 1977.
- c) "Cuellos de botella" originados en ciertos sectores, en los cuales la de--
-manda creció más de prisa que la capacidad productiva.
- d) Efecto de la inflación que en México era más rápida que en el resto del --
-mundo y hacia por tanto más competitivas las importaciones.

Todos estos elementos estuvieron presentes durante el período analizado y es --
-imposible separarlos con precisión.

Es importante aclarar asimismo, que el referido desequilibrio en balanza de pagos fue consecuencia no sólo de la liberación comercial, sino del impacto de varios factores que surgieron simultáneamente y que se retroalimentaron entre sí, como fueron:

- El efecto del exceso de la demanda interna, que en un primer momento correspondió a las divisas generadas por los vastos yacimientos de hidrocarburos descubiertos a mediados de los años setenta, cuando el mundo sufría su primera crisis energética de importancia, y posteriormente, a los recursos adicionales en moneda extranjera que por este mismo concepto surgieron debido a los aumentos subsecuentes en el precio internacional del petróleo.
- La liberación de las importaciones, hecho que se ha detallado en el presente capítulo y que constituye el tema central de este trabajo.
- La existencia de factores negativos puramente financieros, tales como la fuga de capitales, las tasas de interés más altas y la interacción de dichos factores.
- El congelamiento del crédito externo, como resultado de todo el proceso anterior y de la actitud asumida ante México por la comunidad financiera internacional.

De esta forma, es importante señalar que si bien los componentes no financieros son responsables aproximadamente del 59% del déficit no planeado en 1981, contribuyeron con el 34% en el incremento de la deuda total externa del país. A las fugas de capital, a las tasas de interés y a la interacción de todos los factores financieros, deben atribuirse casi dos terceras de este incremento, ya que tan sólo las fugas de capital absorbieron el 40% del mismo. De lo anterior se desprende que la medida de ajuste a través de la devaluación de 1982 y la contracción que en ese mismo año sufrió la economía nacional, se debió sólo en parte a la política de liberación comercial que tuvo la gran desventaja de haber sido puesta en práctica al mismo tiempo en que se presentó una excesiva expansión de la demanda interna, muy por encima de lo que permitía el ingreso adicional por aumento en los precios del petróleo. Más aún, tuvo lugar en momentos en que otros factores afectaban negativamente la balanza de pagos, como las crecientes tasas de interés y la especulación cambiaria, entre otros.

El peso de estos factores resultó tal, que parecen haber sido los elementos determinantes en la precipitación de la crisis en 1982 y en la amplificación de sus -

repercusiones. Así, desde el punto de vista de la política económica, probablemente el mayor desacierto del sexenio López-Portillista fue subestimar la necesidad de imponer a tiempo el control de cambios, ya que éste se estableció en 1982, en la — parte más álgida de la crisis.

En suma, de lo que puede ser criticado el programa de liberación que ha sido — objeto de análisis, sería de lo siguiente:

- No fue suficientemente reconocido el peligro que representaba un alto crecimiento de las importaciones, sostenido a lo largo de varios años.
- La sustitución de permisos por aranceles bien pudo requerir que estos últimos se elevaran permanentemente. Los niveles prevalcientes durante el período de liberación fueron muy bajos para tener el mismo efecto que los permisos previos.
- El proceso de liberación parece haber sido demasiado rápido, al mismo — tiempo que las restricciones que no fueron eliminadas resultaron en buena medida — ineficaces. Un ejemplo de ello fue el hecho de que en varios casos importantes, — los rubros formalmente controlados registraron mayores montos de importación que — en el caso de los renglones liberados pertenecientes a las mismas categorías.

"El aumento acelerado de las compras al exterior que se observó entre 1978 y 1980 no se debió tan solo a la liberación, y si se hubieran restablecido antes los controles, los efectos de la demanda hubieran sido más obvios". 10/

Como quiera que haya sido, se puede concluir que la política comercial instrumentada en el período 1977-1981, basada en el juego del arancel y el permiso previo, experimentó marcados vaivenes, toda vez que durante este período se optó alternativamente por reducir la protección comercial a través del permiso previo para luego incrementarla, y en el que se disminuyó el número de fracciones arancelarias sujetas a control, para luego aumentarlo, originándose con ello un gran descontrol que limitó la posibilidad de lograr una planeación de las importaciones y estimular las exportaciones, así como establecer una estrategia clara de comercio exterior en materia de importaciones.

De esta experiencia se podría derivar el argumento válido de que la política de comercio exterior no debe utilizarse en situaciones de coyuntura, sino como política estructural contenida en otra de desarrollo integral.

10/ Terry Barker/Vladimiro Brailovsky. "Reuento de la Quiebra". Artículo Editado en Revista Nexos No. 71, Vol. 6, noviembre de 1983, p.p. 21.

C A P I T U L O I V

CAMBIOS SIGNIFICATIVOS EN LA POLITICA COMERCIAL APLICADA
A LAS IMPORTACIONES A PARTIR DE 1982

1. MANIFESTACION DE LA CRISIS EN 1982

Es de todos conocido que la Administración del Presidente José López Portillo (1977-1982) se inició en medio de un gran desequilibrio estructural de la economía mexicana no experimentado desde hacía más de 20 años. No obstante, dicha Administración estuvo apoyada desde un principio por la aparición de abundantes recursos petroleros que permitieron contrarrestar la restricción externa al crecimiento y proporcionar el financiamiento necesario al sector público a fin de expandir su gasto y de esta forma reactivar la economía. Al desaparecer así los principales problemas de corto plazo y al vislumbrarse expectativas de un nuevo y prolongado período de crecimiento sostenido, el Estado se dio a la tarea de planear, en mayor medida que en el pasado, la forma y el ritmo del desarrollo que se esperaba. Los objetivos de este esfuerzo quedaron expresados en diversos documentos de política macroeconómica, entre los que destacaron el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Programa Nacional de Empleo 1980-1982.

Asimismo, como ya se mencionó en el capítulo anterior, el inicio de ese régimen se caracterizó por una subordinación a diversas medidas de estabilización provenientes de la carta de intención firmada por el Gobierno de México con el FMI. En este sentido, después de dos años de restricción económica, se inició un proceso en el cual el gasto público creció en forma más que proporcional que el ingreso público, sustentado en gran medida en las perspectivas del ingreso petrolero más que en la realidad del mismo. Es así como después de 1979 el déficit público inició un crecimiento acelerado que año con año superó al anterior hasta llegar a alcanzar el 18.4% del PIB en 1982 (Ver cuadros 2 y 3 del Anexo).

Si bien hasta 1981 las metas de crecimiento económico, empleo e inversión se lograron, y en algunos casos hasta se sobrepasaron, este proceso de expansión fue acompañado de graves sesgos en el patrón de crecimiento, desequilibrio creciente en el sector externo, incremento sin precedente en el déficit público, agudización de las presiones inflacionarias, así como de un deterioro en la distribución funcional del ingreso. De esta forma, a finales de 1981 la situación de desequilibrio de la economía mexicana se caracterizaba por las siguientes condiciones: el déficit del sector público totalizó un nivel de 14.7% del PIB; la tasa de inflación, medida por el índice de precios al consumidor, alcanzó un nivel de 28%; el déficit en cuenta corriente llegó a representar aproximadamente el 5% del PIB; en tanto que la --

deuda pública externa se incrementó considerablemente, llegando a sumar cerca de - 53,000 millones de dólares (Ver cuadros 3, 4 y 9)

Por otro lado, el ritmo de crecimiento alcanzado por la economía mexicana en el período comprendido entre 1977-1981 fue de alrededor de 8 por ciento. Sin embargo, este proceso de crecimiento se caracterizó por una marcada diferencia entre el ritmo de expansión del sector petrolero y el de la economía no petrolera (Ver cuadros 7 y 8). Esta diferencia se enfatizó aún más durante los años de 1980 y 1981, en los que los sectores no petroleros registraron en conjunto una reducción en su ritmo de crecimiento como consecuencia, principalmente, de la desaceleración del crecimiento en el sector manufacturero, que por primera vez en 1980 y luego en 1981 presentó un ritmo de expansión inferior al de la producción total en un período de auge (Ver cuadro 7). Así, el único signo alentador en la evolución del patrón de crecimiento por sectores fue la notable recuperación de la agricultura durante 1980 y 1981.

Por lo que toca al nivel general de precios, se observó que para 1977 la tasa de inflación se situó por encima del 30% para descender a 18% en 1978 y mantenerse alrededor de ese nivel en 1979, aproximándose de esta forma a los niveles internacionales. En 1980 la inflación repuntó, alcanzando el 28% aproximadamente, tasa - que se mantendría durante 1981. (Ver cuadro 9).

Cabe señalar que durante estos dos últimos años, tanto los incrementos a las tasas de interés como el deslizamiento cada vez más acelerado del tipo de cambio - influyeron en la escalada inflacionaria, pero que a su vez no estuvieron ajenos al esquema global de política económica adoptado. Por el contrario, ambos elementos fueron piezas fundamentales en la estrategia de política monetaria y financiera desarrollada, toda vez que la política de altas tasas de interés y el deslizamiento del tipo de cambio fueron los mecanismos en los que recayó la lucha en contra de - la dolarización de la economía, a la vez que se pretendía la consecución de altas tasas de ahorro y captación. No obstante lo anterior, es un hecho el que ambas medidas contribuyeron a agudizar las presiones inflacionarias, que a su vez aceleraron las expectativas devaluatorias y por tanto hicieron más atractivos los depósitos en dólares, obligando a una nueva alza en el tipo de interés y a un deslizamiento más rápido de la paridad cambiaria (Ver cuadros 10 y 11).

Este círculo vicioso de la política financiera que involucró a la inflación, - no pudo ser contenido por la política antiinflacionaria, la cual se sustentó en el control de los salarios y en el rezago en los precios de los bienes y servicios - del sector público. Por lo anterior, durante 1981 se observó que la insistencia -

de estos mecanismos de control de la inflación se llevó más allá de sus límites razonables y que no sólo no fueron efectivos después de cierto tiempo -alrededor de 1979- sino que incluso, al tener que ser abandonados, reforzaron las presiones inflacionarias que se presentaron en forma posterior.

Con respecto a la política instrumentada hasta 1981 en el campo de las finanzas públicas, es importante mencionar que la estructura de ingresos propuesta para el sector público durante la Administración en turno, no logró los objetivos planeados como esquema de financiamiento del gasto público, resultando en un serio deterioro de las finanzas públicas. En este sentido, los ingresos provenientes de la actividad petrolera pronto se revelaron como insuficientes para financiar el gasto público realizado. Cabe señalar que en los primeros años de esa Administración, los requerimientos de capital para la expansión de la plataforma petrolera contribuyeron a ello, en tanto que en los últimos, las transferencias crecientes de recursos públicos y la caída de los precios y demanda del crudo mexicano promovieron este proceso, por lo que la deuda externa pasó a ser la fuente principal de financiamiento de los crecientes déficit públicos, que pasaron de representar 5.2% del PIB en 1977 a casi 15% en 1981 (Ver cuadro 3).

En cierta medida la balanza de pagos siguió muy de cerca la situación experimentada por las finanzas públicas, toda vez que aún cuando los ingresos provenientes de la exportación petrolera crecieron significativamente desde 1977, la balanza comercial experimentó un progresivo deterioro hasta 1981. De esta suerte, las importaciones crecieron considerablemente, en tanto que las exportaciones no petroleras se estancaron, lo que originó que el déficit en cuenta corriente alcanzara un 5.2% respecto al PIB en 1981, comparado con el 1.9% en 1977 (Ver cuadro 13).

Se ha señalado en el capítulo anterior que las causas del creciente desequilibrio del sector externo obedecieron a dos tipos de elementos: por una parte a circunstancias exógenas de la economía mexicana, y por otra, a factores internos. Dentro del primer tipo fueron señaladas la recesión experimentada por la economía internacional, y en particular por los países industrializados, con sus efectos sobre el valor de las exportaciones no petroleras, las cuales sufrieron un estancamiento, principalmente en los años de 1980 y 1981. Asimismo, en este tipo se incluyó la tendencia al alza de las tasas de interés en los principales mercados financieros internacionales y sus efectos sobre el servicio de la deuda externa. Baste con mencionar que el pago de intereses en el año de 1978 fue de 2,572 millones de dólares, en tanto que en 1981 este monto ascendió a 8,383 millones. Por último,

dentro de esta categoría se incluye la situación del mercado petrolero internacional a partir del segundo semestre de 1981 y sus efectos sobre los precios y las ventas de petróleo al exterior, que hizo disminuir considerablemente los ingresos en divisas, afectando de esta forma las expectativas en la balanza comercial.

Si bien estos factores influyeron decididamente en el déficit en cuenta corriente --principalmente en el año de 1981-- es necesario destacar que otros de carácter interno contribuyeron a su agravamiento, como es el caso de los asociados --al rápido crecimiento de las importaciones debido al aumento de la actividad económica, la política de liberalización de importaciones, el incremento de la demanda interna, los ingresos adicionales obtenidos de la venta de petróleo, el efecto de la tasa de inflación nacional respecto a la del exterior, así como a factores de orden propiamente especulativo o asociados a decisiones de política económica.

Destacan dentro de estos últimos, el aumento de las importaciones, derivado de la instrumentación de una política de liberalización comercial y la explotación --acelerada de los recursos petroleros. En este sentido, la política de liberalización que se siguió hasta mediados de 1981, como se observó en el capítulo anterior, pretendió en un mal momento, obligar a las empresas nacionales a incrementar su eficiencia por el camino de su exposición a la competencia internacional. Como quedó demostrado, dicha política no sólo vio limitados sus objetivos, dada la situación de estancamiento y el carácter crecientemente proteccionista de los principales mercados internacionales, sino que contribuyó a aumentar considerablemente -- las importaciones de un buen número de bienes, particularmente de consumo prescindible o suntuario, aunado también al dinamismo que experimentó la economía debido al auge petrolero.

El abandono de esta política, a partir del restablecimiento de controles a la importación en junio de 1981, permitió disminuir en forma considerable las importaciones en el segundo semestre de ese año, aunque como ya se dijo, a ello ayudó la recuperación del sector agrícola y la desaceleración de la expansión industrial, asociada a la especulación financiera y al incremento de las tasas de interés.

En resumen, la manifestación de la crisis a principios del año de 1982 tuvo -- como principal detonador la estrategia de crecimiento acelerado instrumentada por el Gobierno basada en un crecimiento considerable del gasto público para lograr -- este objetivo. Asimismo, esta estrategia incluyó la puesta en práctica de medidas

de política monetaria que permitió la apreciación del tipo de cambio en términos reales, originando de esta forma la depreciación de la competitividad de los productos exportables que aunado a la caída de los precios y las ventas de petróleo al exterior, así como altas tasas de interés externas, hizo imposible continuar -- con la aceleración del crecimiento de la economía. Por lo anterior, se considera que la estrategia de crecimiento acelerada seguida por México manifestó una gran vulnerabilidad a los cambios tanto internos como externos, lo cual se hizo patente durante 1982.

2. RETORNO A LA UTILIZACION DEL PERMISO PREVIO DE IMPORTACION.

La difícil situación de la economía mexicana en 1981 hizo modificar la política comercial seguida hasta entonces en materia de importaciones. Las presiones sobre el mercado de divisas enfrentadas desde 1981 por el crecimiento acelerado de la demanda agregada y el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado que abarataba las importaciones y encarecía las exportaciones, condujeron a que se frenara el proceso de sustitución gradual y programada de los permisos de importación por aranceles iniciado en 1977. Ello provocó también que en el período mayo-octubre de 1981 se adoptaran medidas tendientes a una reducción en el volumen de las importaciones --principalmente a través del incremento de los aranceles de 802 productos considerados como prescindibles-- se establecieran controles cuantitativos y se hicieran ajustes a los precios oficiales de algunos productos.

Este proceso de restricción a las importaciones se hizo más urgente en enero y febrero de 1982 cuando la presión sobre el mercado de divisas y la persistencia creciente del desequilibrio externo se agudizaron, lo que originó una elevación de aranceles a 1,583 fracciones con el propósito de desalentar las compras del exterior. Asimismo, durante estos meses, la dolarización del sistema bancario alcanzó niveles sin precedente en la historia moderna del país, ya que en enero de ese año, el 50% de los depósitos de la banca comercial estaban en moneda extranjera, en comparación con el mes de septiembre de 1976 cuando este tipo de depósitos alcanzó sólo el 33% del total. De igual forma, durante el mes de febrero, sobre todo días antes de la devaluación, se registraron ventas masivas de dólares por el sistema bancario. De esta suerte, el Banco de México, ante esta perspectiva, decidió retirarse del mercado cambiario el 18 de febrero de 1982, con la consiguiente devaluación del peso en más de 40 por ciento.

El principal objetivo de esta medida fue el de tratar de contener las importaciones de bienes y servicios, así como de reducir el sesgo antiexportador que la -

política de protección y fomento, adoptada durante las tres últimas décadas, había generado en la economía nacional. Sin embargo, debido a que esta modificación cambiaria incrementó en forma automática el precio de las importaciones y a que los impuestos aplicados a las mismas tendieron a encarecerlas en forma excesiva, el 3 de marzo de 1982 se anunció la reducción en forma selectiva de los aranceles de importación de 1,518 fracciones que representaban bienes considerados prioritarios, con el fin de evitar presiones inflacionarias mayores debido a los incrementos en los costos de producción. Con esta medida se afectó el 58% del valor total importado, tomando como base el año de 1981, aún cuando el sistema de concesión de permisos previos de importación continuó vigente */.

En forma posterior, con el fin de fortalecer la decisión de modificar el tipo de cambio, el 20 de abril de 1982 se anunció un Programa de Ajuste Económico en el que se destacaron, entre otros puntos, una reducción adicional del gasto público de 5%; el establecimiento de un límite al endeudamiento neto del sector público en 11 mil millones de dólares; ajustes en los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público; restricciones a los aumentos salariales; la continuación del deslizamiento de la moneda, tratando de mantener un tipo de cambio realista; el control del circulante monetario; y nuevas modificaciones a la política comercial. En relación a este último punto, el Programa anunciado contemplaba la reducción en 1982 de las importaciones del sector público en 3,000 millones de dólares respecto a las del año anterior que ascendieron a 8,922 millones. Esta medida se orientó hacia la disminución del déficit presupuestal y la contratación de nueva deuda externa, así como a la recanalización de esa demanda hacia la producción nacional. Asimismo, también contemplaba una limitación de las importaciones del sector privado en 3,000 millones de dólares respecto a las de 1981, año en que ascendieron a 15,108 millones.

Con el fin de complementar esta decisión, entre abril y junio de 1982 se incorporaron otras 144 fracciones al proceso de desgravación arancelaria iniciado en marzo. De esta forma, la modificación cambiaria como instrumento de desviación de la demanda fue reforzada en forma selectiva por el instrumento arancelario, que afectó el 64% del total importado, tomando como base el año de 1981 **/.

No obstante el anuncio del Programa de Ajuste Económico, la situación de la economía no mejoró, por lo que a finales del mes de julio de 1982 esta situación

*/ CACCE. "Lineamientos de Política de Aranceles y Controles al Comercio Exterior". Agosto, 1983, p.p. 2.

**/ Ibidem. p.p. 6.

se había tornado aún más crítica, en particular en lo concerniente al desequili-
brío externo, por lo que el 5 de agosto se anunció oficialmente una nueva modifica-
ción cambiaria basada en un tipo de cambio de mercado que hizo pasar la paridad --
 de 49 a 75 pesos por dólar. Asimismo, se estableció un tipo de cambio preferen--
 cial, el cual continuaría sujeto a deslizamiento y que se aplicaría para las prio--
 ridades económicas y sociales del país en cuestión de importaciones. El objetivo
 de este sistema de doble paridad era el de tratar de evitar la salida de capitales
 y detener las presiones sobre el mercado de cambios. Esta medida fue reforzada el
 1° de septiembre de 1982, fecha en que se declara la aplicación del control cambia-
rio.

Asimismo, como complemento a esta medida, el 17 de septiembre de ese año se -
 acordó sujetar al requisito de permiso previo a todas las fracciones de la Tarifa
 del Impuesto General de Importación, por lo que esa fecha señaló el retorno a la -
 política de protección tradicional a las importaciones aplicada en México desde la
 década de los 40's y hasta mediados de los años 70's. Asimismo, las restricciones a
 las importaciones que se habían venido adoptando de manera coyuntural desde el -
 segundo semestre de 1980, se fortalecieron con el establecimiento generalizado del
 régimen de permiso previo en esa fecha, constituyéndose como el instrumento que, -
 adicional a las funciones que tradicionalmente había desempeñado dentro de la polí-
tica comercial mexicana aplicada a las importaciones, serviría de apoyo al sistema
 de control de cambios que por primera vez se experimentaría en el país.

3. INFLUENCIA DEL MERCADO CONTROLADO DE DIVISAS.

No obstante que desde el 6 de agosto de 1982 se implantó un sistema de doble
 paridad del peso respecto al dólar norteamericano, es hasta el 17 de septiembre -
 del mismo año cuando se dió a conocer la lista de fracciones de la Tarifa del Im-
 puesto General de Importación con derecho a la admisión de divisas al tipo de
 cambio controlado, proceso consistente con el acuerdo mediante el cual se sujeta-
ban al régimen de permiso previo todas las importaciones en esa misma fecha. El
 total de fracciones bajo la lista señalada ascendió a 3,368 que reportaban alred-
edor del 70% del valor total de las importaciones realizadas por el país en 1981.

Los criterios utilizados para la selección de las mismas atendían principal--
 mente a razones de abastecimiento de insumos, materias primas y bienes de capital
 necesarios para mantener ritmos adecuados de crecimiento en la producción nacional.
 Asimismo, el establecimiento de esta medida tendía a contener el crecimiento ace-
-

lerado de los precios internos, derivado de las modificaciones cambiarias decretadas y el alto contenido importado en la producción nacional. De igual forma, como una medida adicional para ayudar a que las importaciones necesarias no tuvieran un fuerte impacto inflacionario, con fecha 7 de octubre y 29 de noviembre de 1982 se realizaron modificaciones arancelarias a 283 fracciones, que incluyen diversos artículos básicos y semibásicos, como leche y sus derivados, carnes, harinas, frutas y legumbres, así como material y equipo ferroviario, dragas, partes para tractores agrícolas y tornos, entre otros. Por otro lado, de octubre a diciembre de ese año se autorizaron diversas modificaciones a la estructura arancelaria con el fin de incrementar el impuesto a la importación de productos prescindibles o suntuarios.

Asimismo, con el fin de hacer aún más racional la asignación de divisas y una vez conocidos los primeros efectos de la decisión adoptada en septiembre de 1982, el 20 de diciembre de ese mismo año se publicó el Acuerdo que determinaba las mercancías cuya importación quedaba comprendida en el mercado controlado de divisas. Este Acuerdo fue el resultado de la evaluación de las fracciones comprendidas en la lista original, modificada de tal forma que el número de fracciones con derecho a divisas al tipo de cambio controlado creció a 3,417. La modificación referida se realizó con base en una nueva clasificación de prioridades (A, B y C) en la cual la venta de divisas a ese tipo de cambio se destinaría a cubrir:

- Compromisos que derivaran de importaciones autorizadas de alimentos de consumo popular y demás bienes básicos, así como intermedios o de capital para fabricar bienes básicos. Este criterio se adoptó como Prioridad A y contemplaba 468 fracciones arancelarias.

- Compromisos que resultaran de la importación de bienes de capital e intermedios para el funcionamiento de la planta industrial existente en el país. A este criterio se le asignó la Prioridad B, con un total de 1,396 fracciones.

- Compromisos que se originaran de la importación de equipos y bienes de capital e intermedios que se requirieran para la expansión industrial y económica del país. Correspondió a este criterio la Prioridad C, con 1,553 fracciones.

Derivado de la aparición de problemas de índole conceptual y administrativo, tales como aquellos originados por la atención al origen del producto en lugar del destino sectorial o los derivados de la repercusión de este incentivo en los precios del consumidor final, así como otros relacionados con las importaciones de

las empresas públicas, en febrero de 1983 se realizó una depuración a la lista de 3,417 fracciones, aplicándose los siguientes criterios para la definición de las Prioridades A, B y C.

Prioridad A. Comprende los productos de consumo popular, bienes básicos, intermedios o de capital para fabricar bienes básicos, insumos agropecuarios, plaguicidas, fertilizantes, semillas, alimentos para animales, productos farmacéuticos - partes y piezas sueltas y bienes de capital utilizados para la agricultura, ganadería y pesca. En esta prioridad se clasificaron 594 fracciones.

Prioridad B. Comprende materias primas industriales, refacciones para todo tipo de industrias, partes y componentes para el funcionamiento de la planta industrial existente, así como la reposición indispensable de equipo y maquinaria necesaria para la terminación de proyectos con un grado de avance superior al 75 por ciento. Se exceptuaba de esta prioridad a las materias primas e insumos que se destinaran a la producción de artículos suntuarios con ventas dirigidas al mercado interno y a la de la industria automotriz terminal. En esta prioridad se agrupaban 2,218 fracciones.

Prioridad C. Incluía bienes intermedios y de capital necesarios para la expansión industrial y económica del país. En esta prioridad se ubicaban 509 fracciones.

Esta nueva conceptualización de prioridades conllevó a que el número de fracciones de importación con derecho a divisas al tipo de cambio controlado se redujera a 3,321 para el mes de abril de 1983. El cuadro siguiente muestra la participación relativa de las fracciones a este tipo de cambio por prioridades, así como su significado en valor absoluto y porcentual respecto al total de importaciones realizado en el período enero-diciembre de 1981.

PARTICIPACION RELATIVA DE LAS FRACCIONES CON DERECHO AL TIPO DE CAMBIO
CONTROLADO EN EL TOTAL DE FRACCIONES Y EN EL DE IMPORTACIONES
(MILLONES DE DOLARES)

CONCEPTO	NUMERO DE FRACCIONES ^{1/}	%	IMPORTACIONES ENE - DIC '81	%
Total General	8,036	100.0	22,652.0	100.0
Fracciones con derecho a divisas al TOC	3,321	41.3	14,724.1	65.0
- Prioridad A	594	7.4	4,925.2	21.7
- Prioridad B	2,218	27.6	7,930.0	35.0
- Prioridad C	509	6.3	1,868.9	8.3
Fracciones sin derecho a divisas al TOC	4,715	58.7	7,927.9	35.0

^{1/} Cifras al mes de abril de 1983

FUENTE: Subsecretaría de Comercio Exterior. SECOFI.

En el cuadro anterior se observa que las 3,321 fracciones con derecho a divisas al tipo de cambio controlado se constituyeron como el grupo más importante del total de 8,036 fracciones contenidas en la TIGI y cuyos efectos fueron de mayor importancia en la economía del país. De esta forma, si bien las fracciones con derecho a divisas al tipo de cambio controlado representaban el 41.3% del total de fracciones, su significado en valor ascendía al 65% del total importado en el año de 1981, lo que indica que desde el punto de vista de la administración de la política de reducción y desviación selectiva de la demanda de importaciones, este grupo de fracciones constituyó el objetivo principal en el corto plazo.

En forma posterior, esta lista sufrió modificaciones derivadas de las solicitudes presentadas por empresas afectadas, por lo que para el mes de junio de 1983 se habían efectuado algunas exclusiones e inclusiones que modificaron el número global a 3,320 fracciones. Para el mes de julio de ese mismo año se incluyeron 70 nuevas fracciones y se excluyeron 100, de tal forma que la lista de fracciones ascendió a 3,387 que representaban el 86% aproximadamente del total importado por el país en el período enero-mayo de 1983.

Cabe señalar que esta dinámica cambiante continuó durante el último cuatrimestre de ese año, ya que en el mes de septiembre, el total de fracciones con dere

cho a divisas al tipo de cambio controlado ascendió a 3, 423 en tanto que para el mes de diciembre el total se incrementó a 3,795 fracciones. Asimismo, con base en el Diario Oficial de fecha 20 de diciembre de 1983 se señalaba que "Quedan incluidas en el mercado controlado de divisas todas las mercancías de importación que se liquiden con divisas generadas por exportaciones, debiendo cumplirse con los demás requisitos administrativos aplicables" y que "Se incluyen también en el mercado controlado de divisas, las mercancías que se importen al amparo de permisos de importación de refacciones de maquinaria y equipo." ^{1/} De lo anterior se desprende que el número de fracciones con derecho a divisas al tipo de cambio controlado se había incrementado más allá de la lista oficial preparada para la administración de la política de reducción y desviación selectiva de la demanda de importaciones.

El siguiente cuadro resume los cambios registrados en las fracciones con derecho a divisas al tipo de cambio controlado durante los años de 1982 y 1983.

CAMBIOS REGISTRADOS EN LAS FRACCIONES CON DERECHO A DIVISAS
AL TIPO DE CAMBIO CONTROLADO

F E C H A	TOTAL DE FRACCIONES	FRACCIONES CON DERECHO A DIVISAS CONTROLADAS	% RESPECTO AL TOTAL
Septiembre 1982	7,972	3,368	42.3
Diciembre 1982	8,020	3,417	42.6
Abril 1983	8,020	3,321	41.4
Junio 1983	8,038	3,320	41.3
Julio 1983	8,038	3,387	42.1
Septiembre 1983	8,038	3,423	42.6
Diciembre 1983	8,063	3,795 ^{1/}	47.1

^{1/} Este total no incluye las fracciones consideradas en los Artículos Segundo y Tercero del Decreto de 29 de diciembre de 1983 sobre este particular.

FUENTE: Subsecretaría de Comercio Exterior, SECOFI y diversos Diarios Oficiales de 1982 y 1983.

La evolución de la economía mexicana posterior a 1983, así como la mejor coordinación entre las autoridades monetarias y comerciales hizo posible que desde 1984 todas las importaciones se realizaran con divisas del mercado controlado, lo que ha representado un sacrificio fiscal considerable que ha coadyuvado a lograr impactos antiinflacionarios en la economía, así como efectos positivos sobre la liquidez de los importadores, que de otra forma habrían sido afectados en mayor proporción por las modificaciones cambiarias.

^{1/} Diario Oficial de la Federación, 29 de Diciembre de 1983.

4. RACIONALIZACION DE LA PROTECCION.

A partir de 1983, los instrumentos de la política de protección estuvieron dirigidos a resolver problemas de balanza de pagos, mantenimiento de la planta productiva y el eficiente uso de las divisas. Los aranceles, en particular, se redujeron en los casos de importación necesarios para el consumo básico y bienes intermedios o materias primas para la industria, complementando en este sentido el papel de los permisos en la asignación de divisas y coadyuvando a la reducción de los efectos inflacionarios.

De esta forma, el Estado se fijó la tarea de instrumentar programas tendientes a la sustitución selectiva y eficiente de importaciones con el propósito de dar apoyo a los sectores productivos y mantener el índice de ocupación industrial, lo que derivaría en una reorientación de la demanda hacia el mercado interno, principalmente en los rubros donde existía producción nacional y a fomentar las exportaciones. Estos objetivos se pretenderían alcanzar en el corto plazo, mediante la instrumentación de una política cambiaria vinculada a la asignación de divisas al tipo de cambio controlado, de medidas de control cuantitativo, arancelarias y de precios oficiales.

Política Cambiaria. Durante 1983, la asignación de divisas con derecho al tipo controlado siguió la tendencia iniciada a finales del año anterior, aún cuando esta medida se consideró de corto plazo, orientada al cumplimiento de dos objetivos principales: coadyuvar a mantener en operación la planta productiva y el empleo, así como evitar mayores presiones inflacionarias, provocadas por las modificaciones cambiarias. De esta forma, como se señaló en el apartado anterior, las fracciones de la TIGI con derecho a divisas al tipo de cambio controlado se incrementó de 3,417 en diciembre de 1982 a 3,795 en diciembre de 1983, representando el 42.3% y 47.1% del total, respectivamente.

Las modificaciones que sufrió la lista original de este grupo de fracciones durante 1983 se debió al análisis y consideraciones efectuadas en torno al origen y destino de los productos de importación, lo que llevó a una adecuación de la cantidad de dichos productos a las necesidades de la industria nacional y a la disponibilidad de divisas. Asimismo, durante este año se consideró necesario que la lista de fracciones con derecho al tipo de cambio controlado debería de desaparecer paulatinamente en la medida en que los dos tipos de cambio existentes (controlado y libre) se igualaran, situación que no se ha dado, debido a los desajustes

experimentados por la economía en el control cambiario, lo que ha significado un gran sacrificio fiscal para el Estado que ha provocado un incremento en el déficit por la reducción de sus ingresos.

Medidas de Control Cuantitativo. Durante el año de 1983 se concedieron permisos de importación con divisas del mercado libre para aquellas mercancías cuya importación no estaba prohibida ni formaban parte de las fracciones incluídas en la lista con derecho a divisas al tipo de cambio controlado. Asimismo, las empresas que generaron divisas por medio de sus exportaciones, pudieron hacer uso de las mismas mediante el otorgamiento de permisos de importación para aquellas mercancías necesarias para continuar su producción.

Por otro lado, la política de controles cuantitativos continuó permitiendo la importación de productos de consumo popular y los bienes intermedios y de capital necesarios para fabricar bienes básicos. De esta forma, se prosiguió con el proceso de desviación selectiva de la demanda de importaciones mediante la coordinación del permiso previo y el arancel.

Medidas Arancelarias. En relación a los impuestos a la importación, durante 1983 el objetivo de éstos fue reducir el impuesto inflacionario de las importaciones y reforzar la política de reducción y desviación selectiva de la demanda de importaciones. Asimismo, en este período, los aranceles se mantuvieron altos para los productos prescindibles o suntuarios, en tanto que para los necesarios se redujeron progresivamente, es decir para aquellos destinados a mantener en funcionamiento la planta industrial, abastecer el mercado interno y fomentar las exportaciones.

Es importante mencionar que durante este año se inició la preparación de criterios para modificar en forma gradual los aranceles, con el fin de homogeneizar sus niveles, atendiendo al tipo de bien, las ramas de origen y destino y la producción nacional. El objetivo de este proceso era el de facilitar una restructuración de mediano y largo plazos.

Medidas no Arancelarias. Por lo que se refiere a los precios oficiales, se continuó con el proceso de actualización y modificación permanente de los mismos con el objeto de racionalizar la producción, fomentar las exportaciones y evitar las prácticas restrictivas a la competencia a través del "dumping".

Si bien las medidas descritas anteriormente coadyuvaron a la continuidad del proceso de sustitución selectiva y eficiente de importaciones iniciado a mediados de 1981, con la aparición del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PLANADE) en mayo de 1983, se inicia una reorientación de la política de comercio exterior, -- que en forma posterior iniciaría su instrumentación a través del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) (1984) y del Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEEX) (1985).

De esta forma, en relación a la política comercial aplicada a las importaciones, el PLANADE señala que la racionalización del proceso de sustitución de importaciones se constituirá como uno de los principales lineamientos para reorientar el comercio exterior, formulándose los siguientes criterios.

- "Se concederá la protección comercial, al igual que cualquier otro estímulo específico, con criterios de temporalidad y de acuerdo con los objetivos de la estrategia de reordenación del aparato productivo. ..." 2/

- "Se reordenará el actual sistema de permisos de importación, sustituyéndolo, para una parte importante de las fracciones del comercio exterior, por un sistema de aranceles; para las fracciones que queden sujetas a permisos previos, se harán explícitas las cuotas correspondientes y se dará transparencia a los mecanismos de asignación de los mismos; se aplicará, conjuntamente con el permiso previo, un arancel que evite la generación de garantías monopólicas." 3/

- "Se concentrará fundamentalmente el manejo de la protección vía permisos en las ramas de producción de bienes intermedios y de capital; ..." 4/

De lo anterior se desprende que la nueva política comercial aplicada a las importaciones modificaría el concepto de "sustitución selectiva y eficiente de importaciones" por el de "racionalización del proceso de sustitución de importaciones" -- cuya instrumentación se trataría de lograr a través del PRONAFICE, como se verá en el apartado siguiente.

2/ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Secretaría de Programación y Presupuesto, Mayo de 1983, México, D.F., p.p. 195.

3/ Ibidem, p.p. 195.

4/ Ibidem, p.p. 195

5. INSTRUMENTACION DE LA POLITICA DE RACIONALIZACION DE LA PROTECCION

A partir de 1984, y en particular desde el segundo semestre, los objetivos de la política comercial se encaminaron hacia el fortalecimiento de la racionalización de la protección con el fin de lograr la reactivación de la economía en el corto plazo y la inducción del cambio estructural en el mediano, basada en los preceptos contenidos en el PRONAFICE.

De esta forma, si bien el PLANADE señalaba el papel central del comercio exterior como factor importante para equilibrar, ampliar y diversificar las relaciones comerciales a través de la racionalización del proceso de sustitución de importaciones y del fomento de las exportaciones no petroleras, el PRONAFICE pretende inducir diversas acciones para alcanzar los objetivos planteados en el PLANADE a través de cuatro líneas de acción: a) Racionalización de la protección; b) Fomento de las exportaciones no petroleras en forma sostenida; c) Desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres; y d) Negociación internacional tendiente a la consolidación de los mercados existentes y a la apertura de otros.

En relación a la racionalización de la protección, como la línea de acción de interés para los fines de este trabajo, el PRONAFICE señala que:

- "La política de protección rechaza tanto la liberalización a ultranza del comercio exterior como el excesivo proteccionismo a la industria nacional. Se busca racionalizar la protección de manera que pueda modernizarse la planta productiva y aumentar su competitividad a nivel internacional. ... Para lograr una mayor eficiencia en la planta productiva y una agilización en los trámites, los aranceles tenderán a sustituir crecientemente a los permisos previos a mediano y largo plazos. Sin embargo, mientras la disponibilidad de divisas no logre un nivel adecuado de suficiencia y estabilidad y las condiciones internacionales sean desfavorables, se mantendrá el control de las importaciones." 5/

- "... La política adecuada es la de racionalizar la protección, esto es, de ajustar gradualmente los niveles de protección que permitan un proceso de importación selectiva y coadyuvar a una industrialización eficiente, más competitiva y fomentar las exportaciones. Es fundamental destacar que la protección en el corto plazo estará orientada por consideraciones de balanza de pagos y el combate

5/ Poder Ejecutivo Federal. "Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior". Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Segunda Edición corregida, Agosto de 1984, México, D.F., p.p. 24.

a las prácticas especulativas. La de mediano y largo plazos estará guiada por la eficiencia de la planta productiva y por la sustitución selectiva de importaciones, de acuerdo con la disponibilidad de divisas." 6/

Asimismo, dentro del PRONAFICE se indica que en el momento en que existieran expectativas económicas más favorables a partir de 1985, se evidenciarían circunstancias más propicias para orientar la política de protección hacia objetivos de mediano y largo plazos. De esta suerte, la política de racionalización de la protección debería contribuir a elevar los niveles de eficiencia y competitividad de la industria, aplicándose y adaptándose de manera selectiva a las ramas señaladas como prioritarias y a los programas específicos para otros sectores productivos. Los ajustes a la protección se darían a conocer en los programas integrales de desarrollo industrial y comercio exterior, indicando los niveles, la temporalidad y los instrumentos aplicables para la protección promedio de cada rama.

De acuerdo a lo anterior, existen dos medidas que deberían tomarse en forma paralela: la eliminación de permisos previos y la reestructuración arancelaria, con el fin de que en el mediano plazo la estructura de protección se sustente principalmente en aranceles, dado que este instrumento permite transparentar el nivel de protección que se establece para cada industria, elimina la discrecionalidad y los costos administrativos, y posibilita una estructura de precios más racional.

5.1 Régimen de Permisos Previos.

Los objetivos planteados para el proceso de racionalización de la protección en el mediano plazo respecto a la eliminación de permisos de importación indicaban que este proceso seguiría una tendencia que se iniciaría con materias primas o productos de baja elaboración, hacia productos de mayor valor agregado a lo largo de un período de entre 3 y 4 años. No obstante lo anterior, se hacía la salvedad de que cierto tipo de bienes permanecerían bajo permiso previo, como el caso de los bienes de consumo suntuario o los que se encontrarán sujetos a restricciones de carácter no económico.

De esta suerte, las fracciones arancelarias de importación sujetas al régimen de permiso previo se dividirían entre grupos, para las cuales se prorrogaría su control al 31 de octubre de los años 1985, 1986 y 1989, respectivamente. Los criterios adoptados para agrupar las fracciones, según las diferentes fechas de vencimiento del control, fueron los siguientes:

6/ Ibidem, p.p. 120.

- Prórroga al 31 de octubre de 1985. Comprende materias primas básicas e insumos de bajo valor agregado que intervienen en las mismas etapas del proceso productivo, tienen un uso muy difundido en diversas industrias e inciden de manera importante en los costos del producto final (727 fracciones con 373.8 millones de dólares de importación en 1983 y una participación de 10.3% en el total nacional).

- Prórroga al 31 de octubre de 1986. Las fracciones se refieren a bienes intermedios o semielaborados, con mayor grado de elaboración que en el caso anterior, que se constituyen en insumos para diversas industrias; bienes manufacturados de uso final, siempre y cuando sean de consumo necesario; y bienes de capital y sus partes, piezas y componentes (3,508 fracciones que representaron 1,279.9 millones de dólares y el 35.1% de la importación nacional en 1983).

- Prórroga al 31 de octubre de 1989. Fracciones que incluyen bienes considerados prescindibles o sustituirios; bienes importados a través de un canal único de comercialización, como es el caso de PEMEX, FERTIMEX, CONASUPO, PIPSA; y bienes comprendidos en programas de fomento industrial de alta prioridad (965 fracciones que significaron 1,347.4 millones de dólares en 1983 y una participación de 37.1% en la importación nacional). En estos casos, el control se llevaría a esta fecha, debido a que se consideró difícil su eliminación.

Cabe señalar que otra consideración sobre este proceso de liberalización señalaba que cuando se detectaran prácticas monopólicas, especulación o abuso en los precios internos por parte de los productores nacionales, se podría eliminar el requisito de permiso previo con anticipación a la fecha establecida. Asimismo, se consideró que los plazos mencionados permitirían la elaboración o implantación de los programas por rama previstos en el PRONAFICE, en los cuales se analizaría la problemática nacional e internacional, las modalidades y estructura de la protección y se incorporarían elementos como mano de obra capacitada, capacidad instalada, apoyos financieros complementarios, entre otros.

La eliminación de los premissos previos en el mediano plazo sugiere que al final de los años de 1988, entre 6,000 y 7,000 fracciones estarían exentas de este régimen, con una participación relativa entre 60 y 70% respecto al valor total importado. Sin embargo, se ha reconocido que no será posible eliminar el permiso para todas las fracciones incluidas en este grupo.

De esta forma, tratando de dar continuidad a la política de sustitución selec

tiva y eficiente de importaciones, y en forma posterior, a la de racionalización - de la protección, durante 1984 se integraron paquetes de fracciones con tratamientos especiales en cuanto al otorgamiento de permisos de importación, lo cual conformaría a finales de ese año, una estructura diferente de la TIGI en comparación a los dos años anteriores. El siguiente cuadro muestra la clasificación por régimen de operación de las fracciones de la TIGI a diciembre de 1984.

ESTRUCTURA DE LA TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION
CLASIFICADA POR REGIMEN LEGAL
(DICIEMBRE de 1984)

CONCEPTO	FRACCIONES		IMPORTACION	
	NUMERO	%	MILLAS DE DOLARES	%
Fracciones Vigentes	8,063 <u>1/</u>	100.0	10,089.0	100.0
- Liberadas	2,844	35.3	1,663.8	16.5
- Controladas	5,219 <u>1/</u>	64.7	8,425.3	83.5
a. S51c Controladas	4,259	81.6	6,521.4	77.4
b. Negativa Automática	540	10.3	50.5	0.6
c. Permiso Automático	128	2.5	266.8	3.2
d. Liberadas Condicionadas	103	2.0	308.2	3.7
e. Sujetas a Cuota	189	3.6	1,278.5	15.1

1/ No incluye 9 fracciones prohibidas.

FUENTE: Subsecretaría de Comercio Exterior. SECOFI

La estructura muestra que el 64.7% del total de fracciones vigentes continuaban controladas para diciembre de 1984, abarcando el 83.5% de la importación total, en tanto que las fracciones liberadas constituyen el 35.3% del total, representando el 16.5% del valor total de las importaciones. Asimismo se aprecia que del total de fracciones controladas, el 18.4% corresponden a regímenes específicos, don de las fracciones sujetas a cuota (189), son las más significativas en términos de valor importado (15.1%). Las fracciones liberadas condicionadas y de permiso automático comprenden el 6.9% de las compras totales bajo fracciones controladas, integrándose básicamente por materias primas, partes y componentes necesarios para el funcionamiento de la planta productiva existente.

De igual forma resalta el hecho de que el número de fracciones liberadas de

la TIGI (35.3%) contrasta con su valor de importación, que sólo representó el 16.5% del total importado.

De lo anterior se desprende que para diciembre de 1984 las fracciones liberadas representaban un poco más de la tercera parte del total de fracciones vigentes de la TIGI, aún cuando el valor de importación de las mismas sólo significaba una sexta parte del valor total de las importaciones. El cuadro siguiente muestra la importación de las fracciones liberadas clasificadas por tipo de bien.

IMPORTACION DE LAS FRACCIONES LIBERADAS CLASIFICADAS POR
TIPO DE BIEN
ENERO- DICIEMBRE 1984
(MILLS. DE DLS.)

CONCEPTO	NUM. DE FRACCIONES	PART. %	VALOR DE IMPORT.	PART. %
Fracciones Vigentes	8,063 <u>1/</u>	100.0	10,089.0	100.0
- Liberadas	2,844	35.3	1,663.8	16.5
a. Bienes de Consumo	31	1.1	22.9	1.4
b. Bienes Intermedios	2,032	71.4	1,064.5	64.0
c. Bienes de Capital	781	27.5	576.4	34.6
- Controladas	5,219 <u>1/</u>	64.7	8,425.3	83.5

1/ No incluye 9 fracciones prohibidas.

FUENTE: Subsecretaría de Comercio Exterior. SECOFI.

En el período enero-mayo de 1985, se publicaron cuatro Acuerdos que modificaron el requisito de permiso previo, afectando a diversas fracciones de la TIGI. -- En un Acuerdo se publicó la liberación de 508 fracciones arancelarias 7/, entre -- otros dos se publicó el control de 23 fracciones 8/, en tanto que en uno más se publicó la reprogramación del control de 354 fracciones, cuya vigencia pasó de octubre de 1989 a octubre de 1986. 9/

Con base en los Acuerdos anteriores, el total de fracciones liberadas se incrementó de 2,844 a 3,352 de diciembre de 1984 a mayo de 1985, representando el --

- 7/ Diario Oficial de la Federación. Marzo 26, 1985.
8/ Diario oficial de la Federación. Marzo 29 y Abril 4, 1985.
9/ Diario Oficial de la Federación. Marzo 27, 1985.

16.5% y el 21.6% respectivamente del valor de importación de 1984. Asimismo, de las 3,352 fracciones liberadas al mes de mayo de 1985, 2,409 se clasificaron como bienes intermedios, 377 más que para el año anterior, canalizando el 63% de la importación total de fracciones liberadas; 894 como bienes de capital, con un incremento de 113 fracciones, y 36% de la importación; y 49 como bienes de consumo, 18 más que en 1984, con el 1% del valor importado (Ver cuadro 15).

Mientras que las fracciones liberadas hasta finales de 1984 se gravaron con 7 tasas arancelarias que variaban entre el nivel de exenta a 50%, para el mes de mayo, estas fracciones además fueron gravadas con el arancel de 100 por ciento. Las tasas arancelarias que mayor aumento tuvieron fueron las de 25% en adelante, lo que demuestra el cambio hacia un proceso de liberación de fracciones con fabricación nacional, congruente con el proceso de sustitución del permiso previo por aranceles (Ver cuadro 16).

Por otro lado, las fracciones sujetas a controles cuantitativos se redujeron de 5,219 a 4,724 en el período enero-mayo de 1985, canalizando el 83.5% y 78.4% respectivamente de la importación total de la TIGI en 1984. El régimen de sólo controladas agrupaba 3,868 fracciones, 391 menos que en 1984, con un 79.1% de la importación respecto al total del grupo de fracciones sujetas a permiso; el de sujetas a cuota eran 175, 14 menos que en 1984 y cuya importación representó el 15.2%; el de liberadas condicionadas totalizó 91, 12 menos que en 1984 y con el 3.5% de la importación; el de permiso automático sumó 61, 67 menos que en el año señalado con el 1.7%; y el de negativa automática acumuló 529, 11 menos, por las que se importó el 0.6 por ciento. La comparación entre la estructura de la TIGI en diciembre de 1984 con la de mayo de 1985 se muestra en el cuadro 17 del Anexo.

De lo anterior se desprende que la política de racionalización de la protección aplicada durante el segundo semestre de 1984 y los primeros meses de 1985 a través de la eliminación del permiso previo, seguía las líneas trazadas por el PRONAFICE, en donde se señala que "En el corto plazo se proseguirá con un esquema de asignación flexible y selectiva de importaciones, eliminándose el requisito de permiso previo para los bienes intermedios y de capital que no solo se produzcan en el país y que sean indispensables a la planta productiva. Para el resto de los productos, el sistema de protección se basará en el permiso previo. ..."10/

5.2 Reestructuración Arancelaria.

En lo que respecta a la reestructuración arancelaria, los objetivos propuestos en los esfuerzos programáticos señalan que el proceso de ajuste arancelario se efectuaría siguiendo los lineamientos de la nueva estructura arancelaria o cuadro básico de aranceles por ramas de actividad económica, para cuya elaboración se tomarían en cuenta criterios relativos a grado de elaboración, tipo de bien, prioridad según uso o destino, así como la distinción entre fracciones sujetas a permiso previo o exentas de este requisito. Este último criterio implicaría valorar el permiso previo al momento de suprimirlo, es decir fijar aranceles más altos, en promedio, en fracciones exentas de permiso, con producción nacional, que en caso contrario.

En este sentido, el PRONAFICE es claro cuando señala que "La estructura de protección efectiva, por ramas de actividad, que se desea alcanzar para el mediano y largo plazos, será la base para la determinación de los niveles arancelarios. Se buscará que la estructura de protección cumpla los siguientes objetivos: a) adecuar las tasas entre productos de un mismo grado de elaboración y de acuerdo a su destino final; b) que la protección sea escalonada, de acuerdo al grado de elaboración del producto; c) reducir el número de tasas aplicables a un máximo de ocho, y d) atender a las prioridades de sustitución de importaciones y reducir el sesgo contra las exportaciones de los sectores con capacidad exportadora."^{11/}

De acuerdo a lo anterior, la nueva estructura arancelaria en el mediano plazo tendría los niveles que se muestran en el siguiente cuadro.

RANGOS ARANCELARIOS DE LA NUEVA ESTRUCTURA BASICA

TIPO DE BIEN	CONTROLADAS	LIBERADAS
Intermedios	0 - 25	10 - 40
Capital	10 - 25	25 - 40
Consumo	0 - 100	50 - 100

FUENTE: Subsecretaría de Comercio Exterior. SECOFI.

^{11/} Poder Ejecutivo Federal. PRONAFICE. Op. Cit. p.p. 121.

Con el propósito de disminuir la dispersión arancelaria, evitar prácticas especulativas de precios en el mercado nacional y simplificar el manejo de los aranceles a través de la reducción de número de tasas, durante 1984 la estructura arancelaria experimentó una marcada modificación, que en cierta forma trataba de interpretar los lineamientos contenidos en el PRONAFICE. El cuadro que a continuación se presenta contiene la información correspondiente al período 1977-1984 respecto a la evolución de la estructura arancelaria.

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA ARANCELARIA DE LA TARIFA DEL IMPUESTO
GENERAL DE IMPORTACION
(1977 - 1984)

AÑO	TOTAL DE FRACCIONES ^{1/}	MEDIA ARANCELARIA	ARANCEL PROMEDIO	DISPERSION ARANCELARIA ^{2/}	NUMERO DE TASAS
1977	7,333	14.9	N.D.	11.7	14
1978	7,446	22.1	N.D.	19.9	21
1979	7,579	22.3	N.D.	21.2	18
1980	7,768	24.9	N.D.	22.4	19
1981	7,868	26.8	18.3	24.2	18
1982	8,017	27.0	16.4	24.8	16
1983	8,023	23.8	8.2	23.5	13
1984	8,063	23.3	8.6	22.5	10

^{1/} No se incluyen las fracciones prohibidas.

^{2/} Medida mediante la desviación estándar.

FUENTE: Subsecretaría de Comercio Exterior. SECOFI.

Como se muestra en el cuadro anterior, la dispersión arancelaria se redujo de 24.8 en 1982 a 22.5 en 1984, la media arancelaria disminuyó de 27.0% a 23.3%, en tanto que el arancel promedio ponderado con las importaciones pasó del 16.4% al 8.6 por ciento. Lo anterior, además de que permitía una mejor asignación de las tasas arancelarias por tipo de producto y rama de origen, muestra una reducción del impacto inflacionario de las importaciones, debido tanto a la reducción general que observaron las tasas arancelarias como a la selectividad con que se aplicaron las mismas.

Otro aspecto que resulta importante destacar del cuadro anterior es el relativo a la disminución del número de tasas impositivas a las importaciones, las cua-

les en 1982 sumaron 16 niveles, en tanto que para 1984 sólo subsistían 10 de ellos dentro de los cuales destacaron el de 10%, que concentraba el 49% de fracciones -- (3,954); le seguía en importancia el arancel de 40% con 1,061 fracciones que representaron el 13%; el nivel de 25% con 885 fracciones y participación de 11%; el de 20% con 470 fracciones y participación de 6%; y el nivel de 50%, con 458 fracciones y 6% de participación. En conjunto estos cinco niveles concentraron el 85% -- del total de fracciones, en tanto que las restantes 1,235 (15%) se gravaron con -- aranceles de exento, 5%, 30%, 75% y 100% como se aprecia en el cuadro 18 del Anexo. Cabe señalar que de acuerdo a lo contenido en el PRONAFICE, el número de tasas -- existentes a finales de 1984, podría reducirse aún más, con lo cual se pretendería dar cumplimiento al objetivo de agilización y reducción de trámites en la administración de los instrumentos, además de que permitiría una mayor agilidad en el -- manejo de la TIGI y una uniformidad de las tasas arancelarias.

Derivado de las modificaciones experimentadas en la estructura arancelaria y de la mayor apertura del comercio exterior durante 1984, las fracciones liberadas (2,844) se concentraron en un 95% en niveles de 10% o menores, indicativo de que -- no existe producción nacional o bien que ésta es insuficiente o de alta prioridad. En contraposición, las 5,219 fracciones controladas existentes a finales de 1984 -- se distribuyeron en los 10 niveles arancelarios existentes, destacando entre ellos los de 10, 25 y 40 por ciento. Asimismo, del total de fracciones arancelarias -- (8,063) existentes en la TIGI al mes de diciembre de 1984, un total de 7,806 fue -- gravado con arancel, con lo que las exentas de impuesto sólo sumaron 257 (Ver cuadro 16 y 18).

Con las modificaciones adoptadas durante los primeros cinco meses de 1985, la estructura de la TIGI se modificó con respecto a la que existía al finalizar 1984. De esta forma, para finales del mes de mayo existían 8,085 fracciones, de las cuales 264 se encontraban exentas de arancel, 7,812 gravadas y 9 prohibidas. Esto -- significa que las fracciones exentas aumentaron en 7 y las gravadas en 6 (Ver cuadro 18).

En cuanto a la estructura de niveles arancelarios de la TIGI, de diciembre de 1984 a mayor de 1985, el nivel de 75% virtualmente desapareció, que en su gran mayoría contenía fracciones que desde el mes de mayo se gravan con 50 por ciento. -- Asimismo se observó una importante alteración en el número de fracciones comprendidas en las tasas de 10% y 20%, que pasan de 3,954 y 470 a 3,937 y 375 fracciones, respectivamente, lo que originó que se incrementara el número de fracciones en -- los aranceles de 25% y 50 por ciento. Cabe señalar que en los demás niveles aran-

celarios, los cambios sufridos fueron poco significativos hasta mayor de 1985 (Ver cuaro 18).

De lo anterior se desprende que si bien los primeros esfuerzos que en forma reiterada se emprendieron para adaptar la TIGI a una nueva estructura arancelaria se iniciaron a partir del primer semestre de 1984 de acuerdo a un esquema preliminar, el objetivo de reestructuración total se lograría en forma complementaria a los avances en el proceso de eliminación de los permisos previos.

5.3 Precios Oficiales.

Esta medida no arancelaria se constituye como uno de los instrumentos disponibles para combatir prácticas desleales de comercio exterior, por lo que el - - - PRONAFICE le otorga un peso específico cuando señala que "Los precios oficiales de importación serán revisados y actualizados permanentemente tomando en cuenta los estadísticos declarados y las cotizaciones internacionales vigentes a fin de proteger a la industria nacional de la competencia desleal, sobre todo cuando se elimina el requisito de permiso previo." 12/

Siguiendo estos preceptos, al finalizar el año de 1984 existían 1,348 fracciones sujetas a precio oficial, fijado en moneda nacional. Los productos que canalizaron estas fracciones fueron, principalmente, bienes de uso intermedio con suficiente producción nacional. Asimismo, los niveles arancelarios que gravaban a estas fracciones eran altos, ya que alrededor de 1,270 de ellas (94%) pagaban aranceles entre 40% y 100 por ciento.

Durante los primeros meses de 1985 la conceptualización de los precios oficiales sufrió modificaciones de peso, toda vez que se revisó el mecanismo de fijación en moneda nacional. De esta suerte, los resultados arrojaron la conveniencia de fijarlos en dólares estadounidenses, con el fin de evitar su rápida obsolescencia ante el deslíz cambiario. Asimismo, se eliminó el precio oficial que constituía la base mínima gravable de fracciones genéricas, de negativa automática y de las que registraron movimientos de importación inferiores a 10,000 dólares en promedio para los años de 1982, 1983 y 1984, con el objeto fundamental de eliminar la protección excesiva redundante.

En la aplicación de las medidas antes descritas, durante el período enero-mayo de 1985, la publicación de tres listas de precios dió como resultado que a finales de mayo se contara con un total de 723 fracciones con precio oficial en dólares. -

Se esperaba que en el corto plazo, este mecanismo fuera utilizado como la alternativa adecuada para contrarrestar prácticas desleales de comercio, en tanto no se contara con una legislación al respecto, por lo que las autoridades en materia de comercio estimaron que en el mediano plazo se intensificaría el uso de este mecanismo conforme se fuera avanzando en el proceso de liberalización (Ver cuadro 20).

A manera de resumen en relación al proceso de racionalización de la protección podría comentarse que las acciones iniciadas durante 1983 y continuadas en 1984 y el primer semestre de 1985 se orientaron a mejorar la eficiencia del aparato productivo, aliviar las presiones inflacionarias, incrementar la competitividad externa de la industria nacional, así como su capacidad para generar las divisas necesarias para financiar sus propias importaciones bajo un programa de cambios graduales y concertados en un contexto de apertura gradual de la economía.

Sin embargo, se ha observado que las empresas o industrias que no han realizado los ajustes necesarios para adaptarse a condiciones más competitivas del mercado, han corrido el riesgo de desaparecer o de reconvertir parte de sus procesos, aún cuando las nuevas pautas de desarrollo industrial y comercial han buscado promover la sustitución de importaciones sólo en aquellos campos en que fuera factible hacerlo en forma eficiente y económica, de acuerdo al proceso de apertura gradual del comercio exterior manifestado, primero a través del PLANADE, y luego del PRONAFICE.

Finalmente, es necesario señalar que este proceso de apertura gradual experimentó cambios significativos en sus objetivos y características a partir de julio de 1985, debido a las modificaciones realizadas a la política comercial aplicada a las importaciones a partir de esa fecha.

C A P I T U L O V

NUEVO PROCESO DE LIBERALIZACION COMERCIAL Y PERSPECTIVAS

1. ALCANCES DEL PROCESO DE RACIONALIZACION

La política de protección aplicada en México desde 1979 a 1981 respondió a un contexto macroeconómico caracterizado por un alto crecimiento económico, sobrevaluación del tipo de cambio y libre conversión de divisas, que coadyuvó a la instrumentación de una política comercial en materia de importaciones basada en la sustitución del permiso previo por el arancel, alcanzando a mediados de 1980 su punto máximo con la eliminación de la licencia de importación en alrededor del 76% de las fracciones de la TIGI, que comprendían cerca del 50% del valor total importado. Bajo estas condiciones, se estableció una elevada protección arancelaria como instrumento compensador de la sobrevaluación cambiaria.

Sin embargo, como ya se ha señalado, a finales de 1981 se inició un proceso de reversión en la sustitución del permiso previo por el arancel, recontrolándose inicialmente las fracciones que comprendían bienes suuntuarios y posteriormente aquéllas que observaban valores de importación más significativos, llegando a controlarse en ese año el 80% de la importación total del país. En forma posterior, la crisis de la economía, evidenciada por el desequilibrio externo creciente, provocó que al inicio del año de 1982 se instrumentaran medidas de ajuste macroeconómico, entre las que destacaron modificaciones al tipo de cambio y restricciones significativas al gasto público. Ante la persistencia del desequilibrio externo y la agudización de la escasez de divisas, durante la segunda mitad de 1982 se llevaron a cabo nuevos ajustes al tipo de cambio, complementándose en forma directa con el control generalizado de las importaciones a través del requisito de permiso previo.

Durante 1983 la política de protección se caracterizó por tratar de resolver los problemas de balanza de pagos, el mantenimiento de la planta productiva y la selectividad en el uso de las divisas, objetivos establecidos en las líneas generales del PLANADE que inducían a la sustitución selectiva y eficiente de importaciones. No obstante lo anterior, es hasta comienzos del segundo semestre de 1984 cuando los objetivos de la política comercial aplicada a las importaciones experimentan una marcada tendencia hacia la consolidación de la política de racionalización de la protección, con el fin de lograr la reactivación de la economía en el corto plazo y la inducción del cambio estructural en el mediano, basada en las líneas estratégicas propuestas en el PRONAFICE. En este sentido, la política de racionalización de la protección debería conllevar implícitamente el incremento en los niveles de eficiencia y competitividad de la industria nacional.

Sobre esta base, se considera que los alcances de la política de racionalización de la protección se plantearon demasiado optimistas, aún cuando es necesario realizar una exhaustiva evaluación de los efectos que la instrumentación de esta política ha tenido sobre la producción, inversión, empleo, precios y otras variables económicas, para observar de esta forma si éstas van de acuerdo con los efectos deseados. De igual forma, debe tomarse en cuenta que una adecuada racionalización de la protección exige una sincronización con las demás políticas, y en particular con la cambiaria, con el objeto de concurrir en apoyo de una estrategia tendiente a modular la protección y consolidar la capacidad de mayor competitividad relativa de los sectores y ramas que quedan más expuestos al exterior, bajo la filosofía de ensanchar la integración de la economía mexicana en la economía internacional ("adaptación").

Como ha quedado manifiesto en los capítulos precedentes, durante los últimos 40 años la política de protección estuvo encauzada hacia la sustitución de importaciones en forma indiscriminada, haciendo más redituable el mercado interno, al permitir la generación de valor agregado que no hubiera sido posible obtener sin la existencia de un claro proteccionismo, significando de esta forma precios internos superiores, en muchos casos, a los internacionales y la aparición de un sesgo antiexportador. De acuerdo a lo anterior, la protección discriminó contra las exportaciones y acreció los insumos de los productos exportables, generando de esta forma una limitante adicional a las ventas al exterior.

De esta forma, otro de los alcances del proceso de racionalización se ha circunscrito a tratar de incentivar una mejor utilización de los recursos disponibles, aumentando la eficiencia de los productores y fomentando una mayor capacidad de competencia en los mercados internacionales. La instrumentación de esta política de manera agresiva a partir de 1984 se considera que no ha pretendido someter a los sectores productivos a un tratamiento de choque, sino seguir un programa de cambio gradual y concertado, tratando de hacer más transparente y claras las reglas del juego, tanto para los productores como para los importadores. De igual forma, ha promovido que los exportadores tomen con mayor precisión sus decisiones de inversión y de elección entre insumos nacionales e importados.

Por lo anterior, es claro el hecho de que la política de comercio exterior a partir de 1984 pretendió establecer una interacción armónica entre la racionalización de la protección y el fomento de las exportaciones para tratar de lograr una inserción eficiente de la producción nacional en los intercambios internacionales, aún cuando los cambios en el sesgo antiexportador deberán ser analizados detenidamente.

2. LA PROMOCION DE EXPORTACIONES Y LA POLITICA COMERCIAL

Es claro el hecho de que México no ha tenido una tradición exportadora, toda vez que ha sido una economía cerrada con una producción orientada al mercado interno. De esta forma, durante el período de posguerra, las exportaciones mexicanas fueron equivalentes a un poco menos del 10% de la producción nacional 1/, nivel eminentemente modesto derivado de la predominancia de amplios recursos naturales en el país, un amplio mercado interno, y sobre todo, de la instrumentación de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones que llevaron a la economía mexicana a generar un sesgo antiexportador que afectó de manera sustancial a los diversos sectores productivos.

En forma posterior, en el período comprendido entre mediados de los 60's y la primera mitad de la década de los 70's, la participación de los productos manufacturados en el total de exportaciones se incrementó considerablemente debido a los estímulos otorgados por el Estado a través de incentivos fiscales y apoyos institucionales, entre otras medidas. De esta suerte, el total de exportaciones de manufacturas se incrementó de 25% a finales de los 60's a cerca del 50% en 1975 2/. Sin embargo, a partir de este último año, se produjo un cambio radical, tanto en las tendencias del sector externo como en la economía en su conjunto, derivado de la explotación de nuevos yacimientos de hidrocarburos. De esta forma, las ventas al exterior de petróleo crudo se incrementaron del 14% al 74% respecto al total de mercancías exportadas entre 1975 y 1982 al pasar de 438 millones de dólares a 15,623 millones, las exportaciones de manufacturas redujeron su participación a finales de este último año al 14%, en tanto que los productos primarios de exportación, totalizaron sólo el 6 por ciento (Ver cuadros 13 y 14).

Por otro lado, la exportación de manufacturas como proporción del total de las producidas en el país, representó el 5.5% de ese total en 1978, declinando a menos del 4% en 1982, por lo que el escaso desarrollo de las exportaciones no petroleras fue un claro reflejo de la influencia que trajo consigo un mercado interno en plena expansión, el deterioro de los mercados internacionales y la sobrevaluación del tipo de cambio, medido este último indicador por los diferenciales de tasas de inflación entre México y sus principales socios comerciales durante el período 1978-1982. -

1/ Suárez Dávila, Francisco. Discurso pronunciado durante la XVIII Convención - Anual del Consejo Nacional de Comercio Exterior. Monterrey, Nuevo León. Mimeo grafo. Noviembre 15. 1985. p.p. 1.

2/ Ibidem, p.p. 2

No obstante, dado que el volumen de exportaciones petroleras se incrementó en alrededor de 10 veces y su precio a nivel internacional se duplicó, el total de exportaciones creció del 8% del PIB en 1970 a más del 13% en 1982.3/

Durante el período comprendido entre 1983 y la primera mitad de 1984, la tendencia desfavorable de las exportaciones no petroleras se logró revertir debido, entre otros factores, a la drástica devaluación de la moneda nacional en 1982, continuos ajustes del tipo de cambio realizados en forma posterior, contracción del mercado interno, recuperación de la economía norteamericana, así como a la instrumentación de medidas de política económica e institucionales por parte del Estado con el fin de promover las exportaciones no petroleras. De esta forma, el valor de este tipo de exportaciones a precios corrientes experimentó un crecimiento del 32.4% en 1983, debido primordialmente al crecimiento del 52% logrado por la exportación de manufacturas en ese año (Ver cuadro 14). Para el primer semestre de 1984, estas tendencias continuaron, ya que las exportaciones no petroleras crecieron a una tasa del 38%, en tanto que las de manufacturas lograron un crecimiento cercano al 40% en comparación al mismo período del año de 1983.

Sin embargo, en el segundo semestre de 1984 el crecimiento de las exportaciones disminuyó considerablemente, por lo que el crecimiento de las no petroleras y las de manufacturas para el año de 1984 sólo alcanzaron niveles del 18.4% y 19.0%, respectivamente (Ver cuadro 14). Esta tendencia se acentuó más en 1985, ya que durante los primeros siete meses de ese año, el crecimiento de las exportaciones no petroleras disminuyó en 14.6%, en tanto que las de manufacturas lo hizo en 13.9%, en comparación con el mismo período del año de 1984.

Con base en la tendencia histórica seguida por las exportaciones mexicanas, y en particular las no petroleras, se desprende que a partir de 1982, la política de comercio exterior experimentó modificaciones tendientes a convertir al sector externo en el principal motor de crecimiento económico, tratando de vincular estrechamente la política comercial aplicada a las importaciones con la de promoción de exportaciones, a través de la conversión del esquema sustitutivo de importaciones por el de racionalización de la protección, el cual se trataría de constituir en el instrumento principal para promover una nueva política de exportaciones que conllevaría una mayor eficiencia de la planta industrial, así como mejores niveles de competitividad a nivel internacional.

3/ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. SPP. 1970-1982.

De esta forma, los diversos esfuerzos programáticos anunciados por el Gobierno desde finales de 1982 y reforzados durante el período 1983-1985, se han orientado a tratar de hacer coincidir la política de racionalización de la protección --que para algunos observadores coincide con el inicio de un nuevo proceso de liberalización comercial-- con la de fomento a las exportaciones, como se manifiesta en los lineamientos generales contenidos en los diversos planes y programas instrumentados durante la presente Administración.

2.1 Marco Programático

Con el anuncio del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) a finales de 1982, se iniciaron las acciones dirigidas a tratar de promover el cambio estructural. De esta forma, los ajustes cambiarios y la decisión de mantener un tipo de cambio realista, sentaron las bases para revertir el sesgo antiexportador generado por la instrumentación de la estrategia sustitutiva de importaciones de los años precedentes. En forma complementaria, se instrumentaron un conjunto de acciones de política de comercio exterior como apoyo inmediato a las exportaciones no petroleras, consideradas como medidas específicas para el fomento de las exportaciones y la sustitución selectiva y eficiente de importaciones, principalmente.

El inicio de estas acciones tuvieron como principal objetivo el de generar un mayor ingreso de divisas, lograr una mejor utilización de la capacidad instalada y mantener el nivel de empleo, lo que se dijo, garantizaría el mantenimiento de la planta industrial, la disminución del impacto de la devaluación y la caída de la demanda interna.

Por otra parte, si bien la decisión política de mantener un tipo de cambio realista había sido una condición necesaria para superar el sesgo antiexportador de la economía, no fue suficiente para fomentar integralmente la actividad exportadora, --por lo que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) establecieron como condición necesaria para fomentar las exportaciones, la instrumentación de un proceso de racionalización de la protección, concebido como un proceso paulatino y concertado con el fin de facilitar la transición y reducir los costos económicos y sociales del mismo.

Se ha considerado que el PRONAFICE --anunciado en julio de 1984-- a pesar de tener un carácter relativamente general e indicativo, cubre el horizonte de mediano plazo y establece algunos objetivos específicos en relación a la gradual reestructuración de las exportaciones e importaciones nacionales, al proceso de racionalización

del sistema de protección -orientado al apoyo de acciones para promover exportaciones así como a la coordinación interinstitucional para la ejecución del Programa.

Cabe señalar que el PRONAFICE enfatiza la necesidad de establecer un tipo de -- cambio realista, que junto con la instrumentación del proceso de racionalización de la protección, se convertirían en los principales instrumentos para alcanzar las metas establecidas en relación al crecimiento de las exportaciones, y en particular, -- las no petroleras. De esta forma, durante los dos primeros años de la presente Administración (1983-1984) los esfuerzos del Gobierno se orientaron a promover las exportaciones no petroleras, arrojando resultados satisfactorios, toda vez que el crecimiento experimentado por este tipo de exportaciones fue de 57% en este período, en -- tanto que el de manufacturas alcanzó el 81%, generando tan sólo en el año de 1984 di -- visas por valor de 7,453 millones de dólares y 5,452 millones, respectivamente (Ver cuadro 13).

Es importante destacar que después de la manifestación de la crisis en el primer semestre de 1982, en septiembre de ese año el Gobierno decreta el control generalizado de cambios en conjunción con el establecimiento del permiso previo para prácticamente todas las importaciones, lo que implicó una protección ilimitada en el corto plazo. Sin embargo, conforme el ingreso de divisas fue incrementándose vía exportaciones, la utilización del permiso previo tendió a flexibilizarse y posteriormente eliminado para las mercancías no producidas en el país, así como para algunos insumos y materias primas. De esta forma, a finales de marzo de 1985, cerca del 44% -- del total de fracciones arancelarias que representaban aproximadamente el 23% del -- valor de las importaciones totales de mercancías en 1984, no estaba sujeto al régimen de permiso previo.

De este modo, el Gobierno parecía decidido a llevar a cabo una gradual apertura de la economía mediante la sustitución del permiso previo por el arancel, utilizando este último como el instrumento básico de la protección a la industria y como el elemento primordial en el proceso de racionalización de la protección --fomento de exportaciones.

Todavía a fines del primer trimestre de 1985 era obvio que el régimen comercial instrumentado presentaba ciertas características que impedían asegurar el logro parcial de las metas del Gobierno, en el sentido de constituir un marco de política comercial encaminado a reestructurar la industria mexicana para lograr una mayor competitividad internacional y el incremento de las exportaciones no petroleras. Asimismo, factores tales como la incertidumbre de la economía internacional, la débil recu

peración económica interna, el incremento de las tendencias proteccionistas en los principales países industrializados, las desfavorables relaciones de intercambio, -- así como la posición externada por algunos grupos y asociaciones de industriales, para quienes el proceso de apertura comercial constituía una amenaza directa para sus finanzas, llevaron al Estado a tomar una actitud cautelosa respecto a la liberalización comercial y a considerar más detenidamente el proceso de promoción de exportaciones.

Bajo estas circunstancias, a principios del mes de abril de 1985 se da a conocer el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEIX) que se deriva de los lineamientos contenidos en el PLANADE, PRONAFICE y PRONAFIDE, reconociéndose que sus principales objetivos se concebirían como un proceso dinámico que se evaluaría en términos de resultados. Asimismo, se contempla que para darle un carácter integral, será necesario efectuar cambios sustanciales en varios órdenes de la actividad económica de la Administración Pública. De igual forma apunta que el corto plazo impone limitaciones reales que sólo se podrían superar en el mediano y largo plazo, -- siempre y cuando se profundizara en las acciones de política económica, vinculadas con la promoción de exportaciones no petroleras.4/

Cabe señalar que el aspecto medular del PROFIEIX está relacionado con los mecanismos de coordinación, ejecución, control y evaluación del mismo, tratando de lograr un sistema de incentivos automáticos y reales que haga rentable la exportación y que permita articular a las empresas pequeñas, medianas y grandes para participar en los mercados externos. Desde el punto de vista de su dinámica política, el PROFIEIX trata de contribuir a la concepción integral del Gobierno para fomentar las exportaciones no petroleras, constituyéndose en el instrumento que promovería las fases de ejecución y de realizaciones concretas en materia de exportaciones, dejando atrás las de planeación y programación.

Bajo este marco de referencia, los objetivos generales contenidos en este Programa son: a. Promover una diversificación creciente de productos y mercados; b. Estimular ajustes en las líneas de exportación, a fin de acomodarse a los requerimientos de la demanda externa; c. Organizar la oferta exportable; d. Alentar mayores volúmenes de fabricación en los artículos que ya tienen acceso a otros mercados; e. Incentivar la elaboración de nuevos artículos que sustituyan importaciones y que generen exportaciones; f. Asegurar la regularidad de abastecimientos en la cadena --

4/ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. "Programa de Fomento Integral a las Exportaciones", 8 de abril de 1985, México, D.F., p.p. 16

productiva de bienes exportables; g. Incentivar y premiar la eficiencia y eficacia; h. Conjuntar los esfuerzos del Estado en cuanto a asesoría; i. Apoyar y financiar -- las ventas foráneas; y j. Conservar y ampliar los mercados externos. 5/

Importante resulta destacar que estos objetivos deberían contemplar un plazo de maduración, lo cual no se especifica, aún cuando se señala que algunos de ellos se -- podrían alcanzar en menos tiempo que otros y que todos ellos están concebidos como -- procesos dinámicos y cualquier avance se medirá en términos de grados y resultados, -- por lo que, bajo esta perspectiva, difícilmente podrían diferenciarse los objetivos a corto, mediano o largo plazo.

Por otro lado, el PROFIEIX destaca que los resultados no sólo dependen de la efi -- ciencia de las acciones específicas orientadas a promover exportaciones, sino tam -- bién de la coordinación de los instrumentos disponibles en las políticas macroeconó -- micas y sectoriales. Por ello, se ha considerado que son dos las condiciones necesar -- ias para ofrecer certidumbre a la producción exportable: sostener en forma permanen -- te un tipo de cambio que aliente las exportaciones; y dar firmeza al proceso de raa -- cionalización de importaciones para evitar que el atractivo del mercado interno ero -- sione las medidas que estimulan la producción exportable.

En relación a esta última condición, es conveniente señalar que paralelamente -- al anuncio del PROFIEIX por parte de las autoridades correspondientes del país, se -- inició la instrumentación de varias acciones que pretendían fortalecer el proceso de racionalización de la protección -- fomento de exportaciones, entre las que destaca -- ron: la actualización y mejoramiento del sistema de devolución de impuestos a la im -- portación; la puesta en marcha del mecanismo para promover programas de importación temporal para exportaciones; y la expedición de los Certificados de Derecho a la -- Importación para la Exportación (DIMEX).

2.2 Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores

De acuerdo con los objetivos del PROFIEIX, el Ejecutivo Federal expidió el 24 de abril de 1985 un decreto en el que se estableció el derecho de los exportadores a -- obtener la devolución de los impuestos al comercio exterior que hubieren pagado por las mercancías importadas (materias primas, partes, componentes y demás insumos) que se incorporen a los productos de exportación. Cabe mencionar que dentro de los con -- siderandos de este decreto se señala que esta práctica es común y reconocida interna -- cionalmente, conocida con el nombre de "Draw Back". 6/

5/ Ibidem, p.p. 19

6/ Diario Oficial de la Federación. Abril 24, 1985. p.n. 2.

De igual forma, este nuevo decreto abroga el correspondiente que disponía el otorgamiento de estímulos a las exportaciones de productos manufacturados en el país, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1980. A diferencia de lo contenido en este decreto, el nuevo esquema de devolución de impuestos contempla sustancialmente las siguientes ventajas:

a. Con la finalidad de proteger al exportador de los efectos de la inflación y de los costos financieros -incluido el riesgo cambiario- la devolución de los impuestos al comercio exterior se otorgará por el equivalente del valor actualizado de dichos impuestos, al momento de la recuperación de los mismos.

b. Los exportadores de mercancías -léase productos manufacturados- podrán solicitar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), en los términos del Decreto señalado, la devolución de los impuestos al comercio exterior causados por los insumos incorporados en el producto exportado dentro de los 40 días hábiles siguientes a la fecha en que se realice la exportación.

c. La devolución de los impuestos al comercio exterior será acordada por la SECOFI en un plazo de 10 días hábiles, cuando ésta proceda, y remitirá la resolución correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ésta ponga a disposición del contribuyente el importe del impuesto derivado de la devolución mediante cheque que expida la Tesorería de la Federación.

La puesta en práctica del nuevo sistema de devolución de impuestos se ha considerado como un proceso que moderniza tanto el concepto como la administración del sistema, toda vez que amplía la definición de los insumos que se utilizan en la producción de bienes de exportación, además de promover las exportaciones nacionales y así tratar de apoyar la planta productiva, generar empleos y obtener divisas.

2.3 Programas de Importación Temporal para la Exportación.

La importación temporal es un elemento importante para reducir el sesgo antiexportador y crear un régimen de incentivos sin generar represalias de los países importadores, lo que es una condición previa para obtener los mayores beneficios posibles del comercio internacional. Asimismo, el régimen de importación temporal de bienes para elaborar productos de exportación, ha hecho manifiesto sus ventajas sobre la importación definitiva, debido a las facilidades que otorga, permitiendo la importación de mercancías libres de restricciones y exenta de los impuestos al comercio exterior. No obstante, la existencia de diversos requisitos y problemas burocráticos que limitan y encarecen su utilización, no han permitido que este régi-

men se desarrolle plenamente y pueda convertirse en la solución más atractiva para que los exportadores resuelvan sus problemas de importación.

Con el objeto de enfrentar esta problemática y ofrecer a los exportadores suficiente seguridad para que puedan realizar compromisos de exportación a largo plazo, con fecha 9 de mayo de 1985 se publicó un Decreto en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual el Ejecutivo Federal establece los "Programas de Importación Temporal para producir artículos de exportación" 1/, a través de los cuales las personas físicas o morales que realicen directa o indirectamente exportaciones de mercancías podrían obtener las siguientes ventajas:

- a. Podrán importar temporalmente, además de las materias primas e insumos que se destinen totalmente a integrar o producir mercancías de exportación, la maquinaria, equipo, instrumentos y herramental destinados al proceso productivo de estas mercancías, así como aparatos, equipos y accesorios de investigación, control de calidad y capacitación de personal, relacionados con la actividad exportadora.
- b. Los programas autorizados no requerirán de permisos de importación ni de autorizaciones administrativas específicas de ninguna clase, salvo que los programas incluyan mercancías sujetas a dichos requisitos por razones de seguridad nacional, sanitarias o fitosanitarias.
- c. Los exportadores que realicen anualmente ventas al exterior por valor superior a un millón de dólares o facturen productos de exportación por más de un 10% de sus ventas totales podrán tener derecho al uso de este régimen, así como aquellos que realicen anualmente ventas al exterior por valor superior al 30% de sus ventas totales.
- d. Los programas tendrán una vigencia de tres años prorrogables.
- e. Las materias primas e insumos importadas al amparo de los programas podrán permanecer en el país por un año prorrogable hasta por un año más, en tanto que la maquinaria, equipos, herramental y aparatos lo podrán hacer por el tiempo que se establezca en el programa en tanto se cumplan las condiciones establecidas en el mismo.
- f. Se autorizarán porcentajes de mermas que podrán ser deducidas de la importación temporal.

1/ Diario Oficial de la Federación. Mayo 9, 1985. p.p. 6.

g. Se exentará a la importación temporal de maquinaria, equipos, herramental y aparatos del pago del 2% mensual de los impuestos al comercio exterior a que se refiere el artículo 58 de la Ley Aduanera.

h. Los exportadores podrán acogerse a las facilidades previstas para exportar sus productos por aduanas distintas a la de la importación, así como para que personas distintas efectúen los procesos de transformación o elaboración, o realicen el retorno de las mercancías correspondientes.

i. En los programas se podrá autorizar la venta en el mercado nacional de los productos elaborados con mercancías importadas a su amparo, por un valor no superior al 20% de las exportaciones que realice la empresa, pagando los impuestos correspondientes.

j. Las empresas que exporten cuando menos el 30% de sus ventas totales tendrán derecho a obtener permisos de importación para cambiar el régimen de importación temporal a definitivo de la maquinaria y equipos cuando requieran sustituirlos por otros que mejoren su eficiencia y competitividad externa, siempre y cuando hayan permanecido en el país por un período mínimo de 3 años.

Si bien es cierto que la instrumentación de los programas de importación temporal desde su establecimiento hasta la fecha ha sido satisfactoria, se considera que este mecanismo requiere de adecuaciones para eficientarlo y de esta forma estar en posibilidad de darle mayores ventajas al exportador y permitir su aplicación en forma más generalizada. De esta forma, sería deseable que este mecanismo ampliara la importación temporal de productos necesarios e indispensables para la elaboración de insumos por parte de los exportadores indirectos, quienes sólo son considerados dentro de este esquema en forma casuística.

2.4 Derecho a la Importación de Mercancías para Exportación

Con el fin de lograr una expansión más rápida y permanente de las exportaciones no petroleras, la actual Administración ha considerado conveniente facilitar la importación de los insumos que requieren los exportadores para sus procesos productivos a través del establecimiento de sistemas de importación automáticos y de aplicación general. Para estos fines, con fecha 6 de julio de 1985, el Ejecutivo Federal expidió un decreto mediante el cual se establece el derecho a la importación de mercancías para la exportación, sistema que complementa los mecanismos de devolución de impuestos a la importación y el de importación temporal para la exportación. 8/

Las características de este sistema se empezaron a discutir desde principios de 1985, originando diversas controversias y expectativas, lo que indicaba el arraigo que las tendencias proteccionistas tenían dentro del sistema comercial mexicano. Cabe señalar que aún cuando el propósito del citado sistema fue apoyado por las altas autoridades nacionales, su instrumentación llevó varios meses.

Bajo este sistema, las personas físicas o morales residentes en el país que lleven a cabo exportaciones de mercancías comprendidas en el mercado controlado de divisas, con una integración nacional de cuando menos 30% del valor L.A.B. de las mismas, tendrán derecho a importar cualquier tipo de mercancías comprendidas en todas las fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto General de Importación -excepto- las comprendidas en una lista de productos excluidos- por una cantidad equivalente al 30% del valor de sus exportaciones, libro de permisos o autorizaciones, siempre y cuando se utilicen en la operación de la empresa o la de sus proveedores habituales y no se destinen a su comercialización. Asimismo, los exportadores que califiquen para ser considerados en este sistema, podrán obtener la devolución de los impuestos de importación correspondientes a los insumos que se incorporen a las mercancías que exporten, incluyendo el de las mermas y desperdicios que se generen con motivo del aprovechamiento de tales insumos.

Punto importante dentro de este sistema es la creación de los Certificados de Derecho a la Importación para la Exportación (DIMEX), que son aquellos documentos mediante los cuales se acreditarán los derechos correspondientes bajo este sistema. Los DIMEX dan al exportador las siguientes facilidades:

a. Las importaciones que se realicen al amparo de los DIMEX causarán un impuesto advalórem de sólo el 25% o el impuesto advalórem que corresponda a la fracción arancelaria de la TIGI cuando éste sea inferior al 25 por ciento.

b. Los exportadores podrán transmitir, a título gratuito, los DIMEX de los cuales sean titulares, a personas que sean proveedores habituales, siempre y cuando dichos proveedores los utilicen para su propia operación.

c. Contra la entrega de los DIMEX, las aduanas permitirán la importación de las mercancías consideradas en el sistema.

d. Los DIMEX serán entregados en las denominaciones que el exportador solicite quedando las instituciones de crédito obligadas a canjearlos por otros de distintas denominaciones cuando su poseedor así lo solicite.

Es importante mencionar que no todas las mercancías incluídas en las fracciones arancelarias de la TIGI pueden ser importadas al amparo de los DIMEX. Este aspecto fue el más controvertido al momento de la instrumentación de este nuevo mecanismo. — De esta suerte, la controversia originada entre la no prohibición de ciertas mercancías de importación y el establecimiento de una "lista negra" de productos, totalizando cerca de 930 fracciones arancelarias de un total de 8,077 fracciones, se decidió en favor de esta última, cuya importación no podría realizarse a través del uso de los DIMEX y que representaron aproximadamente el 28% del total de importaciones durante 1984. De esta forma, los DIMEX pueden utilizarse para la importación de mercancías que representaron un poco más del 70% del valor de las importaciones totales en ese año, lo que implica una modificación considerable en comparación con el régimen de importación general, bajo el cual, previo a las modificaciones anunciadas el 24 de julio de 1985, sólo cerca del 23% del total de importaciones se realizaban sin permiso previo. Además de lo anterior, es conveniente destacar que la nueva etapa de la apertura comercial, iniciada en julio de 1985, implicó una disminución de la base gravable de importación del 25% al 10% y redujo la lista de fracciones prohibidas para el uso de los DIMEX a cerca de 535, equivalente a aproximadamente el 21% del valor total de las importaciones realizadas en 1984.

Finalmente, es conveniente mencionar que además de las medidas consideradas anteriormente para fortalecer el proceso de racionalización de la protección - fomento a las exportaciones, que bien pueden ser consideradas, al menos conceptualmente, como una mejora importante en la política de comercio exterior, el Estado contempla la posibilidad de instrumentar otras adicionales para incrementar las exportaciones no petroleras. En primer lugar, ha considerado la puesta en operación de una estructura de incentivos para apoyar en mayor medida a las empresas de comercio exterior, así como estimular la transformación de los consorcios de exportación en empresas de comercio exterior. La estructura de incentivos mencionada contemplaría: a) permisos para importar bienes, que actualmente están sujetos al régimen de licencia de importación, con fines de reventa interna; b) ampliación del acceso de los exportadores a los recursos del FOMEX; c) exención del IVA a las mercancías exportadas; y d) apoyos no financieros adicionales a empresas de comercio exterior a través del IMCE y de otras instituciones.

Asimismo, otro aspecto de particular importancia para prooiciar un mayor nivel de exportaciones, y en particular no petroleras, es el de considerar el papel medular que juegan los exportadores indirectos (proveedores de los exportadores finales) dentro de las mismas.

3. LA NUEVA ETAPA DE LA APERTURA COMERCIAL

Al principiar el año de 1985, el grado de apertura comercial de la economía mexicana hacia el exterior, medido por el valor de las importaciones exentas de permiso previo era de aproximadamente 17%, lo que significaba que 2,844 fracciones arancelarias estaban exentas del régimen de permiso previo y 5,219 (83%) sujetas a control, dentro de un total de 8,063 fracciones (Ver cuadro de la pag. 93). De acuerdo a la instrumentación de la política de racionalización de la protección, iniciada con la actual Administración, el Gabinete de Comercio Exterior tomó el acuerdo de fijar el objetivo explícito de alcanzar un porcentaje al final del año, de entre 35% y 45% del valor de las importaciones exentas de permiso previo. Esta meta apareció como parte de los compromisos en materia económica contenidos en la cartade intención presentada por el Gobierno de México al Fondo Monetario Internacional.

De esta forma, durante el primer semestre de 1985 se eliminó el permiso previo a 711 fracciones, lo que incrementó el total de fracciones liberadas a 3,555, representando cerca del 25% respecto al valor total importado en 1984. Para el mes de julio, ante la persistencia del proceso inflacionario y la perspectiva del sector externo de la economía, se tomó la decisión de acelerar el proceso de liberalización del requisito de permiso previo, de tal forma que las fracciones liberadas llegaron a un total de 7,159, es decir el 89% de las contenidas en la TIGI, representando el 61% del valor importado durante 1984 (Ver cuadro de la pag. 93).

De acuerdo a lo anterior, el 24 de julio de 1985 la Administración del Presidente de la Madrid anunció, por conducto del Secretario de Comercio y Fomento Industrial, un ambicioso programa de liberalización comercial, cuya principal característica residía en la aceleración del proceso de sustitución del permiso previo por el arancel. 9/ Este nuevo programa fue oficializado al día siguiente a través del decreto correspondiente publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Las medidas contenidas en el programa de liberalización comercial significan el cambio histórico más importante en materia de apertura de la economía mexicana, ya que la máxima apertura que se había logrado en años anteriores era del 40%, en comparación con el 70% anunciada, medida por la sustitución del permiso previo por el arancel. De acuerdo al discurso oficial, la sustitución del permiso, que era un instrumento casuístico y discrecional, por uno automático de aplicación general, respondió a la demanda de importantes grupos de la sociedad, pretendiéndose con ello gene-

9/ Versión estenográfica de las palabras del Secretario de Comercio y Fomento Industrial. Los Pinos, Distrito Federal, Junio 24, 1985.

rar un mayor aliciente a la competitividad interna al facilitarse la adquisición de insumos del extranjero, así como inducir a la planta industrial a una mayor competitividad internacional.

La justificación de esta nueva política de apertura comercial, de acuerdo a -- las fuentes oficiales, se basa en la necesidad de darle al sistema de protección una mayor eficacia, claridad, transparencia y simplificación, así como en la de lograr -- un incremento sostenido de las exportaciones --en particular de las no petroleras, a través del aumento de la eficiencia del aparato productivo-- y el aprovechamiento de las ventajas comparativas que ofrece el país, para de esta forma competir favorablemente en los mercados internacionales. Asimismo, se señala que en la actualidad la industria nacional carece de una orientación francamente exportadora, debido en parte a las distorsiones derivadas de una elevada protección y agudizadas por el proceso inflacionario de los últimos años, el cual ha propiciado medidas y prácticas que acentúan la ineficiencia y propician condiciones de privilegio, restando de esta forma oportunidades para competir en el exterior y promoviendo que los empresarios -- orienten su producción básicamente hacia el mercado interno. De esta forma, la nueva estrategia de apertura concebida descansaría más en la competencia interna y externa que en sistemas de protección exagerados y paternalistas.

La instrumentación de esta nueva etapa de la apertura comercial se basaría en -- las siguientes medidas:

a. Eliminación del permiso de importación a 3,604 fracciones adicionales de la Tarifa del Impuesto General de Importación, bajo las cuales se realiza el 36.9% de la importación total. La suma de estas fracciones a las ya liberadas con anterioridad, hace un monto total de 7,159 fracciones, que en 1984 registraron el 61.4% del -- total importado, incluyéndose en estas nuevas fracciones liberadas materias primas, -- productos intermedios, partes y componentes y la mayoría de los bienes de capital.

b. Mantenimiento del permiso previo exclusivamente a 909 fracciones de las -- 8,077 que al mes de julio conformaban la Tarifa, cubriendo el 38.6% de la importación total. Estas fracciones controladas se refieren a productos alimenticios básicos de origen agrícola; productos sujetos a programas de fabricación, como es el -- caso del material de ensamble de la industria automotriz; materias primas básicas -- de la industria farmacéutica; los productos finales de la industria de computación y de telecomunicaciones; productos celulósicos; y productos considerados prescindibles (333 fracciones).

c. Promoción de la recaudación de los impuestos de importación por parte del

Gobierno Federal, lo que contribuiría a la reducción del déficit presupuestal.

d. Disminución de niveles arancelarios de 10 a 9 y reestructuración de los mismos, cuyo objetivo sería el de establecer tasas o porcentajes del impuesto de importación comunes a productos con características similares en función del grado de elaboración, partiendo de niveles inferiores cuando se trate de materias primas y mayores para los bienes terminados. De esta forma, se pretendería llegar al siguiente esquema: el arancel del 0% se utilizaría para los insumos agrícolas; el nivel del 5% ampararía maquinaria y equipo importados en sus componentes; el de 10% se utilizaría para materias primas y bienes de capital, de los que no existe fabricación nacional; el de 15% para productos intermedios en los que las cadenas productivas son muy amplias; el de 20% para bienes en los que existen sustitutos próximos fabricados en el país; el de 25% para bienes intermedios de mayor elaboración de fabricación nacional; el de 30% para partes y componentes de maquinaria cuando existe fabricación nacional; el de 40% para productos que se encuentren en la última etapa de la cadena productiva y bienes intermedios de origen agrícola; y el nivel de 50% para bienes de consumo final no prioritarios.

e. Preparación de una iniciativa legislativa para regular y sancionar las prácticas desleales de comercio con el fin de garantizar que la planta productiva no se vea afectada por este tipo de prácticas.

f. Utilización del mecanismo de los precios oficiales para evitar que prácticas desleales de comercio afecten la producción interna, en tanto se apruebe la disposición contenida en el párrafo precedente.

g. Continuidad en la utilización del poder de compra del Sector Público en los mercados internacionales con el fin de racionalizar las importaciones y fomentar las exportaciones.

h. Disminución del arancel mínimo a pagar por los productos que se importan -- con DIMEX de 25 al 10% y reducción de la lista de excepciones bajo este esquema de 943 fracciones a 537 con el objeto de que los empresarios que utilicen este mecanismo puedan adquirir las materias primas e insumos para hacer más eficientes sus procesos productivos.

Derivado de la instrumentación de estas medidas, y en particular de la drástica eliminación del permiso de importación a 3,604 fracciones arancelarias, en forma posterior se detectó la necesidad de realizar ajustes tanto en la estructura arancelaria

ría como al régimen de permiso previo, con el fin de corregir situaciones de incongruencia y adaptar el uso de los instrumentos de protección a normas de política de desarrollo industrial o agropecuario que no fueron consideradas debidamente en ocasión de las medidas anunciadas en el mes de julio. De igual forma, se consideró que algunas de las fracciones de la TIGI fueron liberadas prematuramente, como en el caso de aquellas fracciones que amparaban mercancías cuyo precio interno estaba por -- arriba del internacional.

Por lo anterior, durante el periodo de agosto a octubre de 1985, la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (CACCE) llevó a cabo una exhaustiva revisión de los efectos originados por las medidas adoptadas en julio, determinándose la necesidad de realizar ajustes al régimen de permisos, modificándose éste como se -- muestra en el siguiente cuadro con cifras al 28 de octubre de 1985.

FRACCIONES LIBERADAS Y CONTROLADAS POR TIPO DE BIEN EN 1985
(millones de dólares)

	Enero 1°		Junio 30		Julio 31		Octubre 28	
	Frac.	Valor	Frac.	Valor	Frac.	Valor	Frac.	Valor
TOTAL TIGI 1/	8,063	10,046.8	8,068	10,037.6	8,068	10,037.6	8,058	10,037.3
Consumo	711	794.6	709	794.5	709	794.5	709	794.5
Intermedios	5,504	7,066.8	5,510	7,058.3	5,510	7,058.3	5,502	7,058.0
Capital	1,848	2,185.4	1,849	2,184.8	1,849	2,184.8	1,847	2,184.8
LIBERADAS	2,844	1,663.8	3,555	2,463.6	7,159	6,147.1	7,241	6,175.7
Consumo	31	22.9	64	24.8	374	179.3	413	185.3
Intermedios	2,032	1,064.5	2,550	1,635.0	5,057	4,159.6	5,085	4,168.5
Capital	781	576.4	941	803.8	1,728	1,808.2	1,743	1,821.9
CONTROLADAS	5,219	8,383.0	4,512	7,574.0	909	3,890.5	817	3,861.6
Consumo	680	771.7	645	769.7	335	615.2	296	609.2
Intermedios	3,472	6,002.3	2,960	5,423.3	453	2,898.7	417	2,889.5
Capital	1,067	1,609.0	908	1,381.0	121	376.6	104	362.9

NOTA: El valor corresponde al periodo enero-diciembre de 1984.

1/ No incluye 9 fracciones prohibidas.

FUENTE: Subsecretaría de Comercio Exterior. SECOFI.

Del cuadro anterior se desprende que en el periodo agosto-octubre de 1985, algunas fracciones fueron recontroladas, en tanto que otras fueron liberadas. De esta forma, para finales del mes de octubre, un total de 92 fracciones habían sido liberadas, representando menos del 0.5% del valor de importación en 1984. Asimismo se ob-

serva que aún después de las modificaciones efectuadas a la TIGI durante el mes de octubre, el 40.9% de las importaciones de bienes intermedios se encontraban sujetas a permiso previo, en tanto que la proporción es de 76.7% para los de consumo y de 16.6% para los bienes de capital. Cabe destacar que el total de fracciones liberadas hasta octubre de 1985, representó el 61.5% del valor total importado en 1984.

Es importante señalar que las medidas adoptadas en julio de 1985 alteraron el programa inicial de vencimiento de controles a la importación de manera trascendental, dejando sólo un total de 817 fracciones sujetas a permiso previo, las cuales se distribuyeron en diversos sectores o ramas industriales y obedeciendo a criterios de alta prioridad económica, social y de tipo estratégico, que hacen necesaria su regulación bajo el régimen de permiso de importación. La distribución de fracciones controladas, por grupos de productos o sectores de origen se incluye en el cuadro siguiente.

FRACCIONES CONTROLADAS POR SECTOR DE ORIGEN
AL 28 de OCTUBRE DE 1985
(millones de dólares)

CONCEPTO	NUM. DE FRACCS.	%	VALOR DE IMPORTACION 1984	%
TOTAL DE FRACCIONES VIGENTES 1/	8,058	100.0	10,037.3	100.0
TOTAL CONTROLADAS	817	10.1	3,861.6	38.5
1. Agropecuario y Forestal	99	1.2	2,046.1	20.4
2. Bienes de Capital e Industria Automotriz	165	2.0	744.8	7.4
3. Petrolíferos	17	0.2	401.8	4.0
4. Farmacéuticos	102	1.3	174.0	1.7
5. Regla VIII	40	0.5	164.7	1.6
6. Pesqueros	11	0.1	124.8	1.2
7. Químicos y Textiles	40	0.5	124.7	1.2
8. Santuarios	292	3.6	41.2	0.4
9. Canal único de comercialización	14	0.2	31.6	0.3
10. Estratégicos para Defensa Nacional	25	0.3	5.5	0.1
11. Nocivos para la Salud	12	0.1	2.5	0.0
DIFERENCIA (LIBERADAS)	7,241	89.9	6,175.7	61.5

1/ No incluye 9 fracciones prohibidas.

FUENTE: Subsecretaría de Comercio Exterior. SECOFI.

El cuadro anterior muestra que más de la mitad del total de fracciones sujetas a permiso de acuerdo a su valor de importación en 1984 (20.4% respecto al 38.5%) corresponden al sector agropecuario y forestal, en tanto que las incluídas en el sector de bienes de capital e industria automotriz representan el 7.4% de la importación total. Estos renglones junto con el de petrolíferos comprenden más del 82% de la importación sujeta a permiso.

Asimismo se observa que las fracciones correspondientes a bienes suntuarios — participan solo con el 0.4% de la importación total nacional, debido a que tradicionalmente se han ubicado bajo el régimen de negativa automática de permiso. Los 7 — grupos restantes de fracciones representan una participación marginal en el total de importación, debido a que ésta se encuentra bajo controles estrictos o a que se considera que existe un abastecimiento suficiente de bienes producidos internamente.

Conviene recordar que la estructura de la TIGI, respecto a las fracciones controladas con base en su clasificación por régimen legal, tradicionalmente cuenta con seis renglones, a saber: a) Sólo controladas; b) Negativa automática; c) Permiso automático; d) Liberadas condicionadas; e) Sujetas a cuota; y f) Prohibidas. Sobre esta base, se observa que hasta antes de las medidas instrumentadas a partir del 25 de julio de 1985, un total de 686 fracciones estaban sujetas al régimen de negativa automática o de cuota, en tanto que después de esa fecha, el número de fracciones bajo estos regímenes disminuyó a 399, llegando a un total de 360 hasta octubre de 1985, comprendiendo principalmente bienes considerados como suntuarios o prescindibles.

Por otro lado, después del mes de julio de 1985 se realizó un proceso de ajuste en los niveles arancelarios con el fin de corregir aquellas anomalías o inconsistencias contenidas en la estructura tarifaria. De esta forma, se llevaron a cabo importantes ajustes de acuerdo a diversos criterios predeterminados: a) Grado de elaboración; b) Tipo de bien; c) Ubicación dentro de la cadena productiva; d) Prioridad de uso o destino; y e) Cobertura de la demanda interna por producción nacional. El cuadro que a continuación se presenta, indica la estructura, niveles y dispersión arancelaria al mes de octubre de 1985 y su comparación con la existentes en enero del mismo año.

ESTRUCTURA ARANCELARIA DE LA TIGI AL 28 DE OCTUBRE DE 1985

NIVEL ARANCELARIO	E N E R O		O C T U B R E	
	NUM. DE FRAC- CIONES	PARTICIPA- CION %	NUM. DE FRAC- CIONES	PARTICIPA- CION %
TOTAL	8,063	100.0	8,058	100.0
EXENTO	257	3.2	223	2.8
5	405	5.0	331	4.1
10	3,954	49.0	3,201	39.7
15	0	0.0	1	0.0
20	470	5.8	97	1.2
25	885	11.0	1,137	14.1
30	51	0.6	65	0.8
40	1,061	13.2	1,685	23.4
50	458	5.7	966	12.0
75	183	2.3	0	0.0
100	339	4.2	152	1.9
MEDIA ARANCELARIA		23.3		25.4
DISPERSION ARANCELARIA		22.5		18.9
ARANCEL PONDERADO		8.6		12.4

FUENTE: Subsecretaría de Comercio Exterior. SECOFI.

Como puede notarse en el cuadro anterior, los aranceles se concentran en las tasas del 10% que gravan bienes intermedios y de capital que no se producen en el país o se fabrican parcialmente; en las de 25 a 40% para todo tipo de productos industriales de fabricación nacional; y en las de 50 a 100% para los bienes de consumo no necesarios o prescindibles. Asimismo, se observa que la media arancelaria global de la TIGI (promedio aritmético simple) aumentó poco más de dos puntos, al pasar de 23.3% en enero a 25.4% en octubre, en tanto que el arancel promedio, ponderado con base en el valor de importación, se incrementó en casi 4 puntos, al variar de 8.6 a 12.4 por ciento. Cabe señalar que aún cuando estas últimas cifras reflejan la variación de la carga fiscal teórica de la aplicación del impuesto a la importación, basada en el valor de las importaciones totales de 1984, subestima la recaudación fiscal real por concepto de aranceles, toda vez que la eliminación acelerada de permisos de importación a partir de julio de 1985 permitió un incremento de importaciones al am-

paro de las fracciones liberadas, estimándose que para el año de 1985 exista un aumento significativo en la recaudación fiscal como porcentaje del valor de las importaciones totales.

Por lo que respecta a los precios oficiales, es claro el hecho de que este instrumento de protección ha sido utilizado por el país desde hace muchos años con el objeto de enfrentar el desarrollo de prácticas desleales de comercio, como es el caso del "dumping" o la subfacturación interna, entre otras. Como ya se ha mencionado en el Capítulo IV, al inicio del año de 1985 se efectuó una revisión integral de este instrumento, lográndose eliminar los precios oficiales de importación en aquellos casos que representaban una protección redundante y adoptar al dólar norteamericano como unidad de cuenta para fijar su valor. De acuerdo a este ejercicio, para el mes de junio de 1985 existían 770 fracciones con precio oficial, en tanto que para julio de ese año se habían incrementado a 845, representando el 4.4% del valor de las importaciones totales.

Después de las medidas anunciadas a finales de ese mes, la preocupación principal tanto del sector público como del privado giró en torno al problema del desarrollo del "dumping", realizándose de esta forma una segunda revisión a los precios oficiales. Como resultado de este ejercicio, para el mes de octubre se tenían 1,215 fracciones con precio oficial, que cubrían el 7.6% de la importación total, considerándose la necesidad de ampliar su utilización en forma intensiva como medio para combatir el "dumping", la subfacturación y otras prácticas desleales. El cuadro siguiente muestra la evolución de las fracciones con precio oficial, catalogadas por nivel arancelario y régimen legal en el período junio-octubre de 1985.

EVOLUCION DE LAS FRACCIONES CON PRECIO OFICIAL CLASIFICADAS
POR NIVEL ARANCELARIO Y REGIMEN LEGAL
(FRACCIONES)

NIVEL ARANCELARIO	JUNIO 1985			JULIO 1985			OCTUBRE 1985		
	CONTROLADAS	TOTAL	LIBERADAS	CONTROLADAS	TOTAL	LIBERADAS	CONTROLADAS	TOTAL	LIBERADAS
TOTAL	671	99	770	95	749	845	97	1,118	1,215
EXENTO	-	-	-	-	-	-	-	3	3
5	1	-	1	1	1	2	-	4	4
10	11	8	19	2	10	12	3	49	52
15	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20	11	3	14	3	2	5	3	18	21
25	70	20	90	25	61	86	25	130	155
30	4	-	4	-	3	3	-	20	20
40	203	62	265	9	339	348	9	519	528
50	311	5	316	37	318	355	37	347	384
75	-	-	-	-	-	-	-	-	-
100	60	1	61	19	15	34	19	19	38

FUENTE: Subsecretaría de Comercio Exterior. SECOFI.

Se ha señalado que la utilización de los precios oficiales no pretende convertir se en una protección que se ubique por encima de la que normalmente corresponde al arancel, sino simplemente cumplir como instrumento de protección para aquellos casos en donde pueden desarrollarse prácticas desleales de comercio, aún cuando se ha criticado su uso en el sentido de que podría promover una menor transparencia en el sistema de protección, así como limitar la tendencia hacia una mayor apertura comercial.

Con el fin de reglamentar la protección contra prácticas desleales de comercio exterior, y de esta forma diversificar los instrumentos de protección para estos casos, durante el mes de octubre de 1985 se terminó un proyecto de Ley en la materia, el cual se sometería en el mes de noviembre al Ejecutivo Federal para su consideración y aprobación. Todo parece indicar que el único punto en el que aún existen discrepancias es si los precios oficiales deben permanecer vigentes o no durante cierto tiempo, una vez aprobada la nueva Ley. La posición oficial a este respecto es que los precios oficiales a la importación deberían subsistir durante un período de dos años posterior a la aprobación de la Ley -postura que también ha sido apoyada por algunos dirigentes del sector privado- ya que este período garantizaría una fase de transición sin riesgos de desprotección a la industria ante prácticas desleales, dado que los nuevos mecanismos de defensa con que podrá contar la Ley, no serían de aplica

ción automática, según se ha contemplado, sino que requerirán cierto tiempo para -
 aprobarse en cada caso concreto, una vez terminado el proceso jurídico correspondien-
 te. Asimismo, el Sistema de Valoración Aduanera vigente se encuentra en una fase in-
 cipiente en cuanto a la integración de una estadística confiable de precios interna-
 cionales, situación que dificulta el proceso de valoración en la práctica.

En contraste con esta posición, existen algunas corrientes de pensamiento en va-
 rios sectores sociales que consideran que la eliminación acelerada de los precios ofi-
 ciales es esencial para el logro de los objetivos planteados por la Administración -
 en funciones, respecto a la transparencia y claridad que la política de comercio ex-
 terior debería mostrar. El hecho es de que el uso de los precios oficiales después
 de aprobada la Ley de Comercio Exterior dependerá de la capacidad administrativa, or-
 ganizativa y punitiva con que cuente esta Ley, así como de la agilización en su ins-
 trumentación.

De este inciso podemos concluir que a partir del 25 de julio de 1985, las medi-
 das instrumentadas de política comercial, y en particular las aplicadas a las impor-
 taciones a través de modificaciones al régimen de permisos previos, reestructuración
 arancelaria y ajuste en la utilización de precios oficiales, han conllevado un gran
 significado histórico y político, toda vez que la dirección y tendencia de la políti-
 ca comercial se ha orientado, una vez más, hacia un proceso de liberalización comer-
 cial o apertura de la economía en forma amplia, ya que, con base en el discurso ofi-
 cial, las modificaciones y ajustes anunciados durante el mes de julio de 1985 en ma-
 teria de política comercial, sólo es el inicio de un proceso amplio y continuo de me-
 diano plazo, derivado del cual deberán existir modificaciones en los diversos secto-
 res de la economía, así como en las diferentes áreas de la política económica, debi-
 do a que la apertura comercial implica cambios significativos en la economía en su -
 conjunto.

Un ejercicio a desarrollarse y que sería de gran valor es el relativo a la reali-
 zación de un proceso de evaluación continuo de la política comercial, a fin de deter-
 minar los efectos que el proceso de apertura comercial tiene sobre diversas varia-
 bles macroeconómicas, como es el caso del empleo, producción, inversión y precios,
 entre otras, para de esta forma estar en posibilidad de determinar el avance en el -
 logro de los objetivos planteados en el contexto de la política de racionalización -
 de la protección, así como en la de liberalización comercial, con el fin de evaluar
 si éstas han ido de acuerdo con los efectos deseados y lo que puede esperarse de con-
 tinuarlas. De esta suerte, el último inciso del presente trabajo se referirá a los

resultados de la política comercial en materia de importaciones a corto plazo y de las perspectivas a mediano, considerándose desde luego, los riesgos que implica la elaboración de expectativas realistas sobre la política comercial en México.

4. PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA COMERCIAL APLICADA A LAS IMPORTACIONES

Es claro el hecho de que la determinación de efectos inmediatos en la economía, originados por la instrumentación de una política de liberalización comercial no podrían determinarse en el corto plazo, dado que se considera como un proceso gradual que a través del tiempo afecta progresivamente las principales variables económicas, como es el caso del nivel de importaciones, exportaciones, inversión, producción, precios, empleo, entre otras. No obstante, con base en la instrumentación de esta política, podrían definirse modificaciones necesarias a la propia política de acuerdo a la evolución y desarrollo de la economía en su conjunto y del comportamiento de esas variables.

En el mediano plazo, la perspectiva es diferente, ya que es de esperarse que exista una adecuación o ajuste de la producción, mayores niveles de especialización y una mejor programación y planeación de las inversiones que coadyuven al cambio estructural implícito en cualquier proceso de apertura.

Para el caso de México, lo anterior presupone modificaciones progresivas a algunas ramas de la política económica, toda vez que el proceso de liberalización comercial está íntimamente vinculado a cambios en las diversas políticas sectoriales, entre las que destaca la política industrial, la de estímulos a las exportaciones, la de financiamiento al comercio exterior y la monetaria, y en particular la cambiaria, ya que el tipo de cambio juega un papel de gran importancia en su instrumentación. Si bien es cierto que la política de apertura comercial en México a partir del 25 de julio de 1985 ha mantenido una estrecha relación con la política cambiaria, es de esperarse que esta vinculación continúe prevaleciendo en forma futura, con el objeto de apoyar y validar las acciones instrumentadas en materia de liberalización a las importaciones.

Es de todos conocido que la política comercial en México a partir de la década de los 70's ha mostrado claros vaivenes que han originado una notoria incertidumbre, en la actividad económica y particularmente en la inversión, tanto pública como privada, por lo que es de esperarse que durante los próximos años esta política continuará manteniendo cierto grado de inseguridad respecto del rumbo que tomará, aún cuando exista un esquema más definido que en el pasado reciente en relación con los obje

tivos que pretenden lograrse en el marco de la política comercial y en forma particular en materia de importaciones. Asimismo, es necesario resaltar que las perspectivas de la situación económica internacional pudieran en cualquier momento ampliar el grado de incertidumbre y promover replanteamientos sustanciales a la política comercial y en particular a la aplicada a las importaciones.

De esta forma, existe una gran dificultad para elaborar perspectivas realistas sobre el proceso de liberalización en México, por lo que para los fines del presente trabajo, sólo se incluirán resultados esperados en el corto plazo, así como perspectivas generales a mediano plazo del proceso de apertura comercial.

4.1 Resultados a Corto Plazo

Las medidas de política comercial anunciadas durante el mes de julio de 1985, — y en particular las aplicadas a las importaciones, se han considerado de gran significado histórico y político, toda vez que aceleraron el proceso de apertura comercial. Asimismo, han generado una prematura consolidación de la política de racionalización de la protección, que de acuerdo a los acontecimientos recientes se ha constituido en una primera fase del proceso de liberalización comercial, entendido éste como una estrategia de largo plazo.

Las modificaciones y cambios a la política comercial aplicada a las importaciones que han tenido lugar después del 25 de julio de 1985, han incrementado los niveles arancelarios existentes. No obstante, las autoridades gubernamentales han tratado de que estos ajustes no se constituyan en cambios repentinos y arbitrarios que — modifiquen sustancialmente la estructura de protección, aún cuando es evidente la — existencia de un proceso de sustitución del permiso previo por el arancel, cuyo objetivo ha sido el de tratar de disminuir la dispersión arancelaria, así como el de promover una mayor transparencia al régimen de estímulos al productor nacional.

Con base en lo anterior, cabría señalar algunas características del enfoque general sobre el procedimiento de sustitución del permiso por el arancel. De esta forma tenemos que este procedimiento reduce el grado de discrecionalidad en el otorgamiento de permisos y promueve una mayor transparencia de la política comercial aplicada a las importaciones; reemplaza el grado de elasticidad de la protección, promoviendo un mayor control sobre la inflación interna; hace posible el establecimiento de una reducción ordenada, programada y transparente del nivel de dispersión arancelaria, así como de la tasa de protección efectiva; y coadyuva a la modificación del régimen de estímulos sin cambios abruptos.

Al mes de octubre de 1985 se ha considerado que el mecanismo de sustitución del permiso previo por el arancel ha finalizado, dado que las fracciones aún sujetas al régimen de permisos se han estimado difíciles de liberar, con base en su carácter estratégico e incluso si se quisiera hacerlo, no resultaría del todo deseable, debido a sus posibles repercusiones negativas en la economía.

La liberalización futura de fracciones del régimen de permiso previo dependerá de los resultados satisfactorios que resulten de una evaluación exhaustiva de las medidas iniciadas en julio de 1985 y reforzadas en el mes de octubre de ese mismo año. De esta suerte, la evaluación señalada se tendría que basar en la experiencia obtenida -una vez transcurrido un período de tiempo razonable- de la instrumentación de esas medidas, así como de otros instrumentos de control, directa o indirectamente vinculados al proceso de apertura. Finalmente, se tendría que tomar en cuenta la evolución de los diferentes sectores productivos de la economía, así como de las perspectivas de la situación económica internacional.

De acuerdo a los trabajos realizados por la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (CACCE), sería deseable que esta Comisión se encargara de la evaluación señalada, de cuyos resultados, podría proponer nuevas medidas, como podría ser el caso de la instrumentación de una reforma integral a la estructura arancelaria a través de una unificación de niveles arancelarios, de tal forma que sean suficientemente moderados para eliminar ineficiencias derivadas de una protección excesiva.

Por lo que respecta a los objetivos económicos y sociales derivados de las modificaciones de julio y octubre de 1985, se estima que no podrían identificarse en forma inmediata. Sin embargo se prevé la necesidad de realizar una promoción y concientización intensiva de las perspectivas de la apertura comercial en el corto plazo. Lo anterior se antoja esencial, ya que de otra manera los núcleos productivos, principalmente las empresas industriales del sector privado, no harían el esfuerzo necesario para adecuar su planta productiva a una situación de mayor competencia proveniente del exterior. Por esta razón, el proceso de apertura comercial deberá, en el corto plazo, realizarse en la forma previamente anunciada por las autoridades gubernamentales, dándole de esta forma al sector empresarial, una clara señal del rumbo que habrá de seguirse.

De no existir esa señal, se correría el riesgo de retardar los objetivos establecidos en la política de liberalización comercial y de cambio estructural, inci-

diendo negativamente sobre la actividad productiva al agregar un elemento adicional muy importante al ambiente de incertidumbre que actualmente experimenta la economía.

En relación a la incidencia que tendrá el proceso de apertura sobre la evolución futura del comercio exterior y en la planta productiva, se puede afirmar que en el corto plazo el impacto será mínimo. Por lo que respecta al comercio exterior, — por el lado de las importaciones, no se espera que aumenten significativamente en relación con los niveles actuales observados, ya que la liberalización del comercio es tarifa catalizada por la continua movilidad del tipo de cambio, tanto controlado como libre, ajuste que se constituye como encarecedor de las importaciones. Tampoco se espera que las exportaciones experimenten un repunte importante, dado que el proceso de apertura no podría incidir en forma inmediata sobre la asignación de recursos.

En cuanto a la planta productiva, tampoco se espera que en el corto plazo se afecte significativamente, dado que los niveles de protección efectiva han permanecido elevados, sobre todo para los bienes de consumo final.

En lo tocante a la política monetaria y su relación con la apertura comercial, — se considera que el tipo de cambio continua siendo un elemento neurálgico en este — proceso. Después de un período de convergencia entre el tipo de cambio controlado — y el libre experimentado durante y después del anuncio de las nuevas medidas de política comercial, desde principios del último cuatrimestre de 1985 se ha observado que el diferencial entre los dos tipos de cambio ha aumentado de nueva cuenta, en tanto que las reservas internacionales en el Banco Central muestran una tendencia decreciente, habiendo alcanzado un monto aproximado de sólo 4,000 millones de dólares en octubre de ese año. De esta forma, la cobertura de las reservas internacionales para hacer frente a importaciones necesarias, actualmente parece estar muy por debajo de los niveles deseables, en comparación con las existentes al inicio de la instrumentación de las nuevas medidas en el marco del proceso de liberalización.

No obstante lo anterior, se estima que el nivel del tipo de cambio en el corto plazo continuará promoviendo un doble efecto dentro de la instrumentación de la política comercial: Por un lado, continuará constituyéndose como una protección adicional en materia de importaciones no necesarias; por otro, su grado de subvaluación — hará atractiva la actividad exportadora.

Con el fin de complementar los conceptos anteriores, es necesario señalar que el análisis del tipo de cambio real deberá ser comparado contra el diferencial entre el tipo de cambio controlado y el libre, así como con los niveles existentes de re—

servas internacionales, los cuales se estima conveniente incrementarlos a rangos adecuados.

Por lo anterior, podríamos concluir que en términos globales, el impacto sobre el comportamiento de la economía a corto plazo se antoja demasiado limitado, ya que los cambios experimentados en el marco de la política comercial aplicada a las importaciones no han tenido un carácter estructural, sino que podrían catalogarse como modificaciones iniciales a la estructura de estímulos, que de ninguna manera han afectado sustancialmente el comportamiento de los diferentes segmentos de la actividad económica (productores, inversionistas y consumidores).

4.2 Perspectivas a Mediano Plazo

Por lo que respecta a las perspectivas de mediano plazo de la política comercial aplicada a las importaciones, éstas se vinculan estrechamente al avance del proceso de apertura en el corto plazo, así como a la voluntad de las autoridades gubernamentales y de los diferentes sectores sociales por lograr los objetivos enunciados en la política de racionalización de la protección, en forma inicial, y posteriormente en la estrategia de liberalización comercial.

La intención del Gobierno en el mediano plazo es realizar una reducción gradual y programada de la estructura arancelaria hasta un nivel "óptimo", definido en términos de protección efectiva, así como de prioridades, basadas en la evolución general de la economía, y en particular de los objetivos del desarrollo industrial. Por esta razón, la estrategia oficial indica una reducción de la estructura arancelaria equivalente a un 15% en promedio durante los próximos tres años, aún cuando también podría considerarse una disminución del orden del 5% anual en forma general durante el mismo periodo.

Bajo estas perspectivas, parecerá que la meta a alcanzarse a finales de 1988 será la de contar con un rango de 10 a 35% en la estructura arancelaria, dependiendo desde luego de varios factores, entre los que destacan los niveles que experimenten las reservas internacionales, el manejo adecuado del tipo de cambio, el nivel que mantenga la tasa de inflación y los niveles de empleo y/o desempleo que se generen en las industrias pequeñas y medianas.

En relación con este último factor, vinculado al impacto social del proceso de apertura, existen estimaciones preliminares que indican que el desempleo abierto continúa tratándose de ser contenido, en tanto que el nivel de los salarios reales

se ha estabilizado por primera vez desde hacía tres años, es decir ha dejado de disminuir. Entre tanto, para el primer semestre de 1985 muchas empresas aparentemente han generado márgenes considerables de beneficio, los cuales han sido canalizados hacia el pago del servicio de su deuda (intereses y comisiones) y hacia la amortización de una cantidad significativa del principal correspondiente a sus pasivos, tanto internos como externos.

De esta suerte, el impacto social del proceso de liberalización en el mediano plazo es incierto. Algunas opiniones consideran que la industria pequeña y mediana podría beneficiarse de este proceso, toda vez que utilizan funciones de producción intensivas en mano de obra, en comparación con la empresa grande, la cual podría enfrentar dificultades. Otras señalan que muchas empresas pequeñas podrían ser afectadas negativamente por este proceso, debido a que este tipo de empresas, desde principios de la década de los 70's, han estado subsidiadas a través de financiamientos concesionales, estímulos fiscales y programas especiales, entre otros, dando como resultado su gran dependencia a este tipo de incentivos y consecuentemente a márgenes limitados de maniobra para enfrentar ajustes en sus funciones de producción.

El hecho es que, si bien ambas corrientes de opinión pueden tener la razón, las empresas pequeñas difícilmente podrían competir en los mercados internacionales, dado su bajo nivel para generar economías de escala, por lo que una alternativa que podría presentárseles a mediano plazo es la de constituirse como oferentes de empresas con capacidad de exportación.

Por otro lado, se ha considerado que una mayor liberalización del comercio se reflejaría en un incremento del grado de eficiencia y competitividad de la producción nacional en los mercados externos, lo cual aumentaría significativamente los volúmenes de exportación e importación. Asimismo, se daría un proceso de reasignación de recursos hacia aquellos sectores en los cuales existe ventaja comparativa.

De acuerdo a diversas peticiones, principalmente provenientes de diferentes agrupaciones del sector privado, se ha insistido en que las autoridades gubernamentales den a conocer un calendario multianual de reforma comercial, con el cual los productores e inversionistas puedan estar en posibilidad de ajustar sus planes y programas a los objetivos de la política comercial. Este calendario, se ha mencionado, podría tener un carácter indicativo respecto a las metas-objetivos finales, así como intermedias, del proceso de disminución de niveles arancelarios, liberalización de fracciones del régimen de permiso previo, controles a la exportación y utilización de precios oficiales.

Un avance significativo en la vinculación entre la política industrial y la comercial es el relativo a la elaboración de programas sectoriales por rama de actividad. A la fecha existen terminados y en proceso de instrumentación dos de ellos, - el relativo a la industria farmacéutica y el automotriz, basados en la utilización de permisos de importación. Algunos otros, entre los que destacan el de textiles, - computación y petroquímicos, serán anunciados próximamente, en tanto que algunos más ya tienen un grado de preparación considerable, como es el caso del de celulosa y papel, alimentos procesados y bienes de capital. Cabe señalar que sólo algunos de éstos involucrarán la utilización de permisos previos, debido a que es la intención de las autoridades gubernamentales limitar el uso de controles cuantitativos en este tipo de programas. Asimismo se tiene contemplado eliminar a través del tiempo, la mayor parte de los permisos de importación aplicados en los programas sectoriales actualmente en proceso de instrumentación, en tanto que aquéllos que requieran de este instrumento de protección, podrían contar con un calendario preacordado para su eliminación.

Punto importante en el mediano plazo será la disponibilidad de recursos financieros para enfrentar la nueva etapa de apertura comercial. Estimaciones preliminares muestran que desde principios de 1985, la participación del sector privado en el uso de recursos financieros totales, tanto internos como externos, ha disminuido considerablemente al pasar de 65% en enero de 1985 a menos de 25% para mediados del mismo año.^{10/} Lo anterior implica la necesidad de realizar esfuerzos considerables en materia de financiamiento, principalmente al sector privado, a fin de revertir esa tendencia y hacer posible que la empresa privada cuente con los recursos financieros suficientes -y no necesariamente concesionales- para responder a la apertura de la economía, así como al proceso de reconversión industrial.

Como fue señalado al final del inciso 3 de este capítulo, durante el mes de octubre de 1985 se dió a conocer un proyecto de Ley de Comercio Exterior, a través de la cual se establece el marco legal para reglamentar la protección contra prácticas desleales de comercio exterior y de esta forma estar en posibilidad de diversificar los instrumentos de protección para estos casos. Su aprobación futura por parte del Congreso parece inminente, ya que se ha considerado como un medio necesario para enfrentar este tipo de prácticas.

La intención de la Ley propuesta es la de proveer una única instancia legal, --

^{10/} Dirección General de Informática. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

compuesta de instrumentos y políticas de comercio que de alguna forma habían estado por mucho tiempo en uso por el Poder Ejecutivo, en el marco del Artículo 131 Constitucional, así como por una diversidad de leyes y reglamentos que trataban separadamente, y en algunos casos incidentalmente, diferentes aspectos de la política comercial. De esta forma, la Ley propuesta constituye un esfuerzo para mejor proveer la ejecución de acciones legales contra prácticas desleales de comercio, principalmente a través de impuestos compensatorios.

Asimismo, se entiende que la instrumentación de esta Ley, sustituiría paulatinamente la aplicación de precios oficiales a diversas fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación. La pregunta que aún no ha quedado resuelta es ¿Por cuánto tiempo prevalecerán los precios oficiales después del establecimiento de la Ley? Como ya ha quedado señalado en páginas anteriores, es de esperarse que exista un período de transición entre la instrumentación de la Ley y la supresión de los precios oficiales, el cual se ha considerado podría llegar a ser de aproximadamente dos años, durante los cuales se garantizaría a la industria nacional una protección sin riesgos de prácticas desleales de comercio, dado que los nuevos mecanismos de defensa a aplicarse, incluidos en la Ley, no podrían tener un efecto inmediato, toda vez que su instrumentación requerirá de cierto tiempo, basado en procedimientos y acciones requeridos en cuestión de investigación y apelación.

De igual forma, se estima que otro aspecto que retardaría la aplicación inmediata de la Ley estaría vinculado a la disponibilidad de información relativa a precios internacionales, ya que actualmente no se cuenta con un sistema confiable de valoración aduanera, dado que éste se encuentra en una fase inicial de preparación. Por lo anterior, será necesario contemplar un período de capacitación y preparación en esta materia, al final del cual se pueda contar con un moderno sistema que sea capaz de aplicar impuestos compensatorios.

Sobre estas bases, las perspectivas de la Ley de Comercio Exterior propuesta se circunscribirán en forma crítica a su capacidad administrativa, organizativa y punitiva, así como a la agilización de su instrumentación.

Por último, es necesario señalar que durante los meses de octubre y principios de noviembre de 1985 se efectuaron consultas internas entre los diferentes sectores sociales del país en relación a la posible adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), las cuales finalizaron el 15 de noviembre de ese año con un Informe de la Cámara de Senadores, a través del cual se otorgó poderes al Eje

cutivo para iniciar negociaciones con ese organismo internacional. En forma posterior, mediante oficio aparecido en el Diario Oficial de fecha 25 de noviembre de -- 1985, el Presidente de la República encomendó al Secretario de Comercio y Fomento Industrial, la conducción de las negociaciones internacionales para la adhesión de México al GATT.

Lo anterior evidencia la estrecha vinculación que la nueva etapa de apertura comercial -iniciada en julio de 1985- tiene con la futura adhesión de México a este -- Acuerdo. De esta forma, las transformaciones adicionales que experimente la política comercial durante los próximos años, estarán íntimamente relacionados con los derechos y obligaciones que se adquirieran de esta adhesión, de lo que se concluye que -- hay algo de verdad en el argumento de que sólo el tiempo dará la distancia y la objetividad necesarias para un recuento y un análisis definitivo de los hechos.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

- Históricamente, al comercio exterior de bienes y servicios ha estado determinado por diferentes políticas que han configurado la naturaleza de las relaciones de intercambio de un país con el resto del mundo. De esta suerte, la política de comercio internacional se encuentra en íntima relación con la estructura de la economía mundial, lo cual se constata mediante el análisis de las diferentes corrientes de pensamiento que han surgido durante las diversas etapas de desarrollo de las relaciones económicas internacionales. En este sentido, la política de proteccionismo comercial definió uno de los rasgos principales de la ideología mercantilista, que en forma posterior, fue sustituida por una política librecambista.

- El desarrollo del comercio durante la última fase del mercantilismo, basado en el dinamismo que alcanzó el sector industrial, dió lugar al inicio de una lucha entre el viejo capitalismo comercial controlado por el Estado y el capitalismo industrial, considerado autosuficiente por su nueva tecnología que lo llevaba a tener confianza en la búsqueda de nuevos mercados. Por lo anterior, el proteccionismo — intrínseco en el mercantilismo llegó a convertirse en un obstáculo para el desarrollo del proceso industrial, preconizándose entonces la libre circulación de mercancías bajo los preceptos contenidos en el liberalismo económico, encabezado por el industrialismo inglés. En forma inicial, este nuevo esquema de política representó una reacción frente a las trabas comerciales introducidas durante el largo período mercantilista. Sin embargo, a través del tiempo, consolidó una corriente de pensamiento en que el comercio internacional podría ser posible sin obstáculos, tanto de tipo comercial como de factores productivos y que perduró hasta finales del siglo pasado y principios del presente.

- A partir del año de 1918 el ámbito económico internacional experimentó una nueva situación, caracterizada por los acontecimientos que trajo consigo la Primera Guerra Mundial, los cuales se circunscribieron a incrementos en los aranceles, el abandono del patrón oro y el establecimiento de diversos obstáculos al intercambio, tanto de mercancías como de capitales, fenómenos que enmarcaron particularmente al período de entreguerras y que desembocaron en la gran depresión de 1929-1933, posterior a la cual el librecambismo fue progresivamente desplazado por el bilateralismo como forma de relación económica entre los países. De acuerdo a sus resultados, se considera que esta corriente careció de un sistema multilateral, aún cuando bien puede considerarse contradictoria esta aseveración. El hecho es que esta nueva --

corriente imprimió una fuerte rigidez a las relaciones comerciales internacionales durante el período que finalizó con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, al cabo de la cual, surgió la disyuntiva entre el liberalismo comercial -apoyando por la creación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)- y la del proteccionismo, inicialmente concebido en el modelo de industrialización sustitutivo de importantes y actualmente retomado bajo diversas conceptualizaciones.

- Recientemente, la política proteccionista a nivel mundial se ha constituido como uno de los principales rasgos que caracteriza las relaciones económicas internacionales y que amenaza con transformarse en un problema de grandes magnitudes para los próximos años. De esta forma, los instrumentos no arancelarios han adquirido una mayor importancia en los sistemas de protección nacionales, que junto con los mecanismos tradicionales, han conformado un nuevo esquema que se ha dado en llamar "Neoproteccionismo", el cual ha sido practicado principalmente por algunos países industrializados con el objeto de ampliar sus esquemas de protección, situación que resulta contradictoria, toda vez que estas economías han promovido el argumento de que el libre comercio es el mejor camino para lograr el desarrollo económico, apoyados en los preceptos que sustentan al GATT.

- Puede afirmarse que el GATT no ha cumplido los objetivos para los que fue creado, dado que no ha logrado liberar los obstáculos que han surgido gradualmente en el comercio internacional desde su establecimiento, en especial el que se realiza entre países industrializados y en desarrollo, ya que los primeros han obtenido un mayor beneficio al mantener, y en ocasiones incrementar, el número de barreras a las exportaciones provenientes de los países en desarrollo, en tanto que estos últimos no han logrado liberar y diversificar su comercio exterior. De esta forma la conceptualización del GATT lleva implícita una grave contradicción, al existir muchos países -principalmente desarrollados- que adheridos a este organismo son libremente sólo de palabra, porque de hecho son proteccionistas, situación que actualmente distorsiona la política de comercio internacional, al mismo tiempo que profundiza las desigualdades entre países en desarrollo e industrializados, debido a la distribución inequitativa de los beneficios del comercio internacional.

- Al término de la Segunda Guerra Mundial, la combinación de una serie de factores, entre los que destacaron la liberalización del comercio internacional y el establecimiento del sistema monetario y financiero internacional permitió la consolidación y ampliación del mercado mundial, efecto que se vio influido por la

adopción, en algunas economías, y por la imposición, en otras, de nuevos modelos de desarrollo acordes con las necesidades de acumulación de capital a escala mundial.- Por lo que respecta a los países latinoamericanos, a partir de finales de la década de los 40's la orientación económica de la mayoría de este grupo de países fue subordinada a un nuevo modelo de desarrollo industrializador, basado en la sustitución de importaciones, persiguiendo de esta forma un esquema de desarrollo "hacia adentro". La experiencia demuestra que la instrumentación del Modelo de Sustitución de Importaciones originó una tendencia hacia el desequilibrio externo, en la medida en que esta tendencia se originó por la falta de un mecanismo económico que asegurara un reajuste de las importaciones que a través del tiempo, lograra crear una adecuación entre las necesidades reales y la capacidad de importación.

- En lo referente al caso de México, desde la década de los años cuarenta y sobre todo a partir de la década de los 50's, el Estado intensificó los esfuerzos por lograr la industrialización del país, siendo la política de restricciones al comercio exterior -bajo el marco de la sustitución de importaciones, principalmente de manufacturas- una de las medidas instrumentadas para lograr tal objetivo. De esta forma, el modelo industrializador sustitutivo de importaciones en México tuvo como principal apoyo una agresiva política proteccionista que abarcó el período comprendido entre 1940 y 1976, la cual se vinculó estrechamente con otro tipo de políticas, entre las que destacaron la industrial, fiscal, monetaria y financiera, representando aquella sólo una parte de la política económica del país, aún cuando sintetizó el contenido y orientación de las otras políticas, lo que no necesariamente significó correspondencia plena entre sí. Cabe señalar que la Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI) se constituyó como un importante instrumento en la aplicación de la política comercial en México durante este período.

- Para fines prácticos, la política comercial aplicada a las importaciones en el período 1940-1976 se ha desglosado en cuatro etapas fundamentales: 1940-1945; 1946-1955; 1956-1970; y 1970-1976. Durante la primera etapa, el objetivo de la política comercial fue el de ampliar la recaudación fiscal, pasando a segundo término - la búsqueda del equilibrio en la balanza de pagos. En esta etapa el arancel se constituyó como el único instrumento de protección comercial. En la segunda, la recaudación fiscal pasó a ser un objetivo secundario, habiendo ganado mayor importancia el propósito de lograr equilibrar la balanza de pagos, así como la protección a la industria nacional, para lo cual se recurrió a elevar los aranceles a su mayor nivel, así como a la adopción, por primera vez, del mecanismo de licencias o permisi-

sos previos a la importación como instrumento de protección adicional al esquema arancelario. Durante la tercera etapa, el elemento preeminente de la política comercial aplicada a las importaciones lo constituyó el permiso previo, con el objeto de acentuar la protección a la industria doméstica y regular la entrada de productos al país, tratándose de disminuir el desequilibrio externo. De igual forma, la aplicación de nuevos incrementos a las tasas arancelarias en productos de importación fortaleció la política proteccionista seguida en esta etapa, aumentándose en forma paralela el total de fracciones de la TIGI existentes. La última etapa se caracterizó por el mantenimiento del permiso de importación como instrumento básico de la política comercial, en tanto que el objetivo central de proteger a la planta industrial se reafirmó. Cabe señalar que esta etapa constituyó al proceso transitorio hacia una política de liberalización de las importaciones y de utilización de la modificación del tipo de cambio como mecanismo de ajuste preferente con el exterior. De esta suerte, durante los años que componen esta etapa, la TIGI experimentó una paulatina revisión, hasta concluir en su transformación integral, derogándose un número muy significativo de fracciones arancelarias, reduciéndose otras, aumentándose algunas más y eliminándose algunos aranceles específicos.

- Al final de esta etapa, el control generalizado sobre las importaciones, manifestando durante el primer semestre de 1976, incurrió en un proteccionismo ineficaz, elevando sin medida la protección implícita y perdiendo toda relación entre ésta y los niveles arancelarios, de lo cual se derivó un efecto negativo sobre los precios y las calidades de los productos, propiciándose la generación de utilidades monopólicas a costa de un mercado interno prácticamente cautivo. A partir de la nueva administración gubernamental, iniciada el 1° de diciembre de 1976, la política comercial aplicada a las importaciones se modificó sustancialmente, promoviendo la apertura comercial basada en la sustitución del permiso previo por el arancel.

- El proceso de liberalización comercial experimentado por la economía mexicana en el período 1977-1981 se apoyó en la fijación de niveles arancelarios que trataron de brindar márgenes de protección sobre la base de diferenciales de precios entre productos nacionales y extranjeros, así como en la eliminación gradual de los permisos previos. Lo anterior significó el sustancial incremento de los niveles arancelarios y la sustitución de las licencias previas de importación por dichos gravámenes. Asimismo, este proceso respondió a un contexto macroeconómico caracterizado por un alto crecimiento económico, sobrevaluación del tipo de cambio y libre conversión cambiaria.

- Se considera que el viraje que experimentó la política comercial a las importaciones en el período 1977-1981, se vio influenciado principalmente por dos factores: la firma del Acuerdo de Estabilización con el Fondo Monetario Internacional en septiembre de 1976 y las perspectivas de adhesión al GATT. Sobre el Acuerdo suscrito con el FMI, cabe recordar que éste contemplaba, entre otras "recomendaciones", la liberalización del comercio como un medio para lograr el crecimiento estable en la economía y que una vez que el país acogió dicha "recomendación", le llevaría a pensar en la posibilidad de adherirse al GATT, organismo que como se sabe, sólo permite a sus países adherentes la utilización del arancel como mecanismo de protección comercial.

- Si bien la expectativa de integración al GATT para 1979 era clara, al país, después de realizar diversos estudios y de convocar a todos los sectores sociales a expresar su opinión a este respecto, decidió posponer su ingreso al mencionado organismo, en la cual se considera que influyeron mucho más los aspectos de definición política e ideológica frente a las presiones externas y al debate interno, que la elaboración de una alternativa estratégica distinta en materia de comercio exterior.

- A finales del año de 1980, factores internos y externos se conjugaron para que el país modificara drásticamente su política económica en lo general, y en lo particular, iniciara la contracción de la instrumentación de la política comercial a las importaciones emprendida en 1977. Este ajuste fue realizado con el fin de contrarrestar la fuerte presión que existía en la balanza comercial. Posteriormente las modificaciones que se harían en este campo, respondieron a medidas de carácter coyuntural encaminadas a mantener niveles de protección adecuados a las ramas industriales que lo necesitaron y a tratar de racionalizar las importaciones conforme a un programa de austeridad.

- Se considera que el programa de liberación comercial emprendido en el período 1977-1981 fue puesto en práctica en un mal momento, ya que se instrumentó al mismo tiempo en que se originó una excesiva expansión de la demanda interna que obedecía al incremento de ingresos por concepto de exportación de productos petrolíferos, y en circunstancias en que otros factores afectaban negativamente la balanza de pagos, como fue el caso de las crecientes tasas de interés, el congelamiento del crédito externo y la fuga de capitales, entre otros, por lo que se considera que las principales fallas de este programa se circunscriben a los siguientes puntos:

- . No fue reconocido el peligro que representaba un alto crecimiento de las importaciones, sostenido a lo largo de varios años;
- . La sustitución de permisos previos por aranceles debió haber requerido que estos últimos se elevaran permanentemente. Los niveles prevalecieron durante el período de liberalización fueron muy bajos para tener el mismo efecto que los permisos;
- . El proceso de liberación parece haber sido demasiado rápido, al mismo tiempo que las restricciones que no fueron eliminadas resultaron en buna medida ineficaces;
- . El ajuste a las importaciones pretendió en un mal momento obligar a las empresas nacionales a incrementar su eficiencia por el camino de su exposición a la competencia internacional.

- Por lo anterior se considera que la política comercial aplicada a las importaciones e instrumentada en el período 1977-1981, basada en el juego del arancel y del permiso previo, experimentó variados vaivenes, toda vez que durante este período se optó alternativamente por reducir la protección comercial a través de la sustitución del permiso previo para luego incrementarla, y en el que se disminuyó el número de fracciones arancelarias sujetas a control, para luego aumentarlo, originándose con ello un gran descontrol que limitó la posibilidad de lograr una planeación de las importaciones y estimular las exportaciones, así como establecer una estrategia clara de comercio exterior en materia de importaciones. De esta experiencia se podría derivar el argumento válido de que la política de comercio exterior, y en particular la aplicada a las importaciones no debe utilizarse en situaciones de coyuntura, sino como política estructural contenida en otra de desarrollo integral.

- La difícil situación de la economía experimentada a principios de 1981 hizo que la política seguida hasta entonces en materia de importaciones, se modificara, evidenciándose este cambio con el restablecimiento de controles a la importación, incremento de aranceles y ajustes a los precios oficiales de diversas fracciones en junio de 1981. Las presiones sobre el mercado de divisas enfrentadas desde principios de ese año por el crecimiento acelerado de la demanda agregada y el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado que abarataba las importaciones y encarecía las exportaciones, condujeron a que se frenara el proceso de sustitución gradual y programada de los permisos de importación por aranceles, iniciado en 1977.

- Se considera que la manifestación de la crisis de la economía al inicio de 1982 tuvo como principal detonador la estrategia de crecimiento acelerado instrumentada por el Estado, basada en un crecimiento considerable del gasto público para lograr este objetivo. De esta suerte, el desequilibrio de la economía, evidenciada entre otros factores por el creciente desequilibrio externo, provocó la instrumentación de medidas de ajuste macroeconómico, entre las que destacaron las modificaciones al tipo de cambio, así como las restricciones significativas al gasto público - que fueron complementadas en forma directa con el control generalizado de las importaciones a través del requisito de permiso previo en septiembre de 1982.

- A partir de 1983, los instrumentos de la política de protección estuvieron dirigidos a resolver problemas de balanza de pagos, mantenimiento de la planta productiva y el eficiente uso de las divisas disponibles. Los aranceles, en particular, se redujeron en los casos de importación necesarios, complementando el papel de los permisos en la asignación de divisas y coadyuvando a la reducción de los efectos inflacionarios. Asimismo, el Estado se fijó la tarea de instrumentar programas tendientes a la sustitución selectiva y eficiente de importaciones con el propósito de otorgar apoyo a los sectores productivos y mantener el índice de ocupación industrial, lo que derivaría en una reorientación de la demanda hacia el mercado interno, principalmente en los rubros donde existía producción nacional y a fomentar las exportaciones. Estos objetivos se pretendieron alcanzar en el corto plazo, mediante la instrumentación de una política cambiaria vinculada a la asignación de divisas al tipo de cambio controlado, de medidas de control cuantitativo, aranceles y de precios oficiales.

- Con la aparición del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 en mayo de 1983, se inició una reorientación de la política de comercio exterior, que en forma posterior sería instrumentada a través del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (1984) y del Programa de Fomento Integral a las Exportaciones - (1985). Con dichos programas, la política comercial aplicada a las importaciones - modificaría el concepto de "sustitución selectiva y eficiente de importaciones" por el de "racionalización del proceso de sustitución de importaciones". De esta forma, es hasta el segundo semestre de 1984 cuando los objetivos de la política comercial - aplicada a las importaciones experimentan una marcada tendencia hacia la consolidación de la política de racionalización de la protección, con el fin de lograr la reactivación de la economía en el corto plazo y la inducción del cambio estructural en el mediano, según las propuestas estratégicas establecidas en el PRONAFICE.

- Con el fin de instrumentar las propuestas contenidas en ese Programa, deberían existir dos condiciones que necesariamente operarían en forma paralela: la eliminación de permisos previos y la reestructuración arancelaria, con el fin de que en el mediano plazo la estructura de protección se sustentara principalmente en los aranceles, dado que este instrumento permitiría transparentar el nivel de protección que se estableciera para cada industria, eliminar la discrecionalidad y los costos administrados, así como posibilitar una estructura de precios más racional. De esta forma, durante 1984 se integraron paquetes de fracciones con tratamientos especiales en cuanto al otorgamiento de permisos de importación, lo cual conformaría a finales de ese año, una estructura diferente de la TIGI en comparación a los dos años anteriores.

- En lo que respecta a la reestructuración arancelaria, los objetivos propuestos en los esfuerzos programáticos señalaban que el proceso de ajuste arancelario se efectuaría siguiendo los lineamientos de la nueva estructura arancelaria o cuadro básico de aranceles por ramas de actividad económica, para cuya elaboración se tomarían en cuenta criterios relativos a grado de elaboración, tipo de bien, prioridad según uso o destino, así como la distinción entre fracciones sujetas a un permiso previo o exentas de este requisito. Este último criterio implicaría valorar el permiso previo al momento de suprimirlo, es decir fijar aranceles más altos, en promedio, en fracciones exentas de permiso, con producción nacional, que en caso contrario. Si bien los primeros esfuerzos que en forma reiterada se emprendieron para adaptar la TIGI a una nueva estructura arancelaria se iniciaron a partir del primer semestre de 1984 de acuerdo a un esquema preliminar, el objetivo de reestructuración total se lograría en forma complementaria a los avances en el proceso de eliminación de los permisos previos.

- La evaluación general del proceso de racionalización de la protección iniciada durante 1983 y continuada en 1984 y el primer semestre de 1985, muestra que las acciones instrumentadas se orientaron a mejorar la eficiencia del aparato productivo, aliviar las presiones inflacionarias, incrementar la competitividad externa de la industria nacional, así como su capacidad para generar las divisas necesarias para financiar sus propias importaciones bajo un programa de cambios graduales y concertados en un contexto de apertura gradual de la economía. Sin embargo, se observó que las empresas o industrias que no realizaron los ajustes necesarios para adaptarse a condiciones más competitivas del mercado, corrieron el riesgo de desaparecer o de reconvertir parte de sus procesos, aún cuando las nuevas pautas del desarrollo industrial y comercial buscaban promover la sustitución de importaciones só-

lo en aquellos campos en que fuera factible hacerlo en forma eficiente y económica, de acuerdo al proceso de apertura gradual del comercio exterior manifestado a través de los esfuerzos programáticos oficiales.

- Durante los últimos 40 años, la política de protección estuvo encauzada hacia la sustitución de importaciones en forma indiscriminada, haciendo más redituable el mercado interno, significando de esta forma precios internos superiores, en muchos casos, a los internacionales y la aparición de un sesgo antiexportador, por lo que resulta evidente la consideración de que la protección comercial discriminó contra las exportaciones y encareció los insumos de los productos exportables generando de esta forma una limitante adicional a las ventas al exterior.

- A fines de 1982, con el anuncio del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), se iniciaron las acciones dirigidas a tratar de propiciar el cambio estructural en materia de exportaciones. En este sentido, los ajustes cambiarios y la decisión de mantener un tipo de cambio realista, sentaron las bases para revertir el sesgo antiexportador. El inicio de estas acciones tuvieron como principal objetivo el de generar un mayor ingreso de divisas, lograr una mejor utilización de la capacidad instalada y mantener el nivel de empleo, lo que se dijo, garantizaría el mantenimiento de la planta industrial, la disminución del impacto de la modificación cambiaria y la caída de la demanda interna. Si bien la decisión de mantener un tipo de cambio realista había sido una condición necesaria para superar el sesgo antiexportador de la economía, no fue suficiente para fomentar integralmente la actividad exportadora, por lo que el FND y el PRONAFICE establecieron, como condición necesaria para fomentar las exportaciones, la instrumentación de un proceso de racionalización de la protección, concebido como un proceso paulatino y concentrado.

- Por lo anterior, otro de los alcances del proceso de racionalización de la protección se circunscribió a tratar de incentivar una mejor utilización de los recursos disponibles, aumentando la eficiencia de los productores y fomentando una mayor capacidad de competencia en los mercados internacionales. En este sentido, la política de comercio exterior a partir de 1984 pretendió establecer una interacción armónica entre la racionalización de la protección y el fomento de las exportaciones, con el fin de tratar de lograr una inserción eficiente de la producción nacional en los intercambios internacionales.

- A principios de abril de 1985 se dió a conocer el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEEX), derivado del FND, PRONAFICE y PRONAFIDE, recono-

ciéndose que sus principales objetivos se concebirían como un proceso dinámico que se evaluaría en términos de resultados. Asimismo, contempla que para darle un carácter integral a este proceso, será necesario efectuar cambios sustanciales en varios órdenes de la actividad económica, en tanto que, por otro lado apunta que el corto plazo impone limitaciones reales que sólo se podrían superar en el mediano y largo plazo, siempre y cuando se profundice en las acciones de política económica, vinculadas con la promoción de exportaciones no petroleras. Asimismo establece dos condiciones necesarias para ofrecer certidumbre a la producción exportable: sostener - en forma permanente un tipo de cambio que aliente las exportaciones; y dar firmeza al proceso de racionalización de importaciones para evitar que el atractivo del mercado interno erosione las medidas que estimulan la producción exportable.

- En relación a esta última condición, es conveniente señalar que paralelamente al anuncio del PROFIEX, se inició la instrumentación de varias acciones que profundían fortalecer el proceso de racionalización de la protección-fomento de exportaciones, entre las que destacaron: la actualización y mejoramiento del sistema de devolución de impuestos a la importación; la puesta en marcha del mecanismo para - promover programas de importación temporal para exportaciones; y la expedición de - los Certificados de Derecho a la Importación para la Exportación (DIMEEX).

- El proceso de apertura gradual de la economía iniciado en 1984 y constituido como complementario al de fomento de exportaciones, experimentó una aceleración inesperada a principios del segundo semestre de 1985 con el anuncio de un ambicioso programa de liberalización comercial, cuya principal característica residía en la - aceleración del proceso de sustitución del permiso previo por el arancel, argumentándose que la sustitución del permiso, que era un instrumento casuístico y discrecional, por uno automático de aplicación general, generaría un mayor aliciente a la competitividad interna al facilitarse la adquisición de insumos del extranjero, así como inducir a la planta industrial a una mayor competitividad internacional.

- La justificación oficial de esta nueva política de apertura comercial se - sustentó en la necesidad de darle al sistema de protección una mayor eficacia, claridad, transparencia y simplificación, así como en la de lograr un incremento sostenido de las exportaciones -en particular de las no petroleras- y el aprovechamiento de las ventajas comparativas que ofrece el país. De esta forma, esta nueva estrategia de apertura descansaría más en la competencia interna y externa que en sistemas de protección exagerados y paternalistas.

- La instrumentación de esta nueva etapa de la apertura comercial se basaría en las siguientes medidas: a) Eliminación del permiso previo de importación a 3,604 fracciones de la TIGI; b) Mantenimiento del permiso previo exclusivamente a 909 -- fracciones; c) Mayor promoción de la recaudación proveniente de los impuestos de -- importación; d) Disminución de niveles arancelarios; e) Elaboración de una reglame--
nación única sobre comercio exterior; f) Utilización del mecanismo de precios oficia--
les para contrarrestar prácticas desleales de comercio; g) Utilización del poder
de compra del Sector Público en los mercados internacionales; y h) Disminución del
arancel mínimo a pagar por los productos que se importan con DIMEX y reducción de --
la lista de excepciones bajo este esquema.

- Bajo este marco de instrumentación, a partir del segundo semestre de 1985, --
las medidas puestas en operación en materia de política comercial, y en particular
las aplicadas a las importaciones a través de modificaciones al régimen de permisos
previos, reestructuración arancelaria y ajuste en la utilización de precios oficia--
les, han conllevado un gran significado histórico y político, toda vez que la direc--
ción y tendencia de la política comercial inició una nueva orientación, una vez más,
hacia un proceso de liberalización comercial o apertura de la economía en forma am--
plia, ya que es evidente que las modificaciones y ajustes anunciados en julio de --
1985 han sido el inicio de un proceso amplio y continuo de mediano plazo, derivado
del cual continuarán existiendo modificaciones en los diversos sectores de la eco--
nomía, así como en las diferentes áreas de la política económica, debido a que la --
apertura comercial implica cambios significativos en la economía en su conjunto.

- Se considera de gran utilidad la realización de un proceso de evaluación --
continuo de la política comercial aplicada actualmente, a fin de determinar los --
efectos que la estrategia de apertura comercial tiene sobre diversas variables ma--
croeconómicas, como es el caso del empleo, producción, inversión y precios, entre --
otras, para de esta forma estar en posibilidad de determinar el avance en el logro
de los objetivos planteados en el contexto de la política de racionalización de la
protección, así como en la de liberalización comercial, con el fin de evaluar si --
éstas han estado de acuerdo con los efectos deseados y lo que puede esperarse de --
continuarlas.

- Se considera que el proceso de apertura comercial acelerado que se inició --
durante el mes de julio de 1985 ha generado una prematura consolidación de la poli--
tica de racionalización de la protección, que de acuerdo a los acontecimientos re--

cientes se ha constituido en una primera fase del proceso de liberalización comercial, entendido éste como una estrategia de largo plazo. Asimismo, de la instrumentación de esta estrategia se han derivado diversos resultados en el corto plazo, — así como otros esperados en el mediano plazo. Sobre esta base, se observa que para finales de 1985 el mecanismo de sustitución del permiso previo por el arancel ha finalizado, dado que las fracciones aún sujetas al régimen de permisos se han estimado difíciles de liberar, con base en su carácter estratégico. La liberalización futura de estas fracciones dependerá de los resultados satisfactorios que resulten de una evaluación exhaustiva de las medidas iniciadas en julio de 1985.

- De acuerdo a los trabajos realizados por la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (CACCE), sería deseable que esta Comisión se encargara de la evaluación señalada, de cuyos resultados, podría proponer nuevas medidas, como — sería el caso de la instrumentación de una reforma integral a la estructura arancelaria a través de una unificación de niveles arancelarios, de tal forma que sean suficientemente moderados para eliminar ineficiencias derivadas de una protección exclusiva.

- Por lo que respecta a los objetivos económicos y sociales derivados de las modificaciones de julio de 1985, se estima que no podrían identificarse en forma inmediata. Sin embargo, se prevé la necesidad de realizar una promoción y concientización intensiva de las perspectivas de la apertura comercial en el mediano plazo. Lo anterior se antoja esencial, ya que de otra manera los núcleos productivos, principalmente las empresas industriales del sector privado, no harían el esfuerzo necesario para adecuar su planta productiva a una situación de mayor competencia proveniente del exterior.

- En relación a la incidencia que tendrá el proceso de apertura comercial sobre la evolución futura del comercio exterior y en la planta productiva, se puede — afirmar que en el corto plazo el impacto será mínimo. Por lo que respecta al comercio exterior en lo tocante a las importaciones, no se espera que éstas aumenten significativamente en relación con los niveles actuales observados, ya que el proceso de apertura comercial estaría catalizado por la continua movilidad del tipo de cambio, tanto controlado como libre, ajuste que se constituye como encarecedor de las importaciones. Tampoco se espera que las exportaciones experimenten un repunte importante, dado que el proceso de apertura no podría incidir en forma inmediata sobre la asignación de recursos. En cuanto a la planta productiva, tampoco se espera

que en el corto plazo se afecte significativamente, dado que los niveles de protección efectiva han permanecido elevados.

- En lo tocante a la política monetaria y su relación con la apertura comercial, se considera que el tipo de cambio en el corto plazo continuará siendo un elemento neurálgico en este proceso, dado que promoverá un doble efecto: por un lado, continuará constituyéndose como una protección adicional en materia de importaciones no necesarias; por otro, su grado de subvaluación hará atractiva la actividad exportadora. De esta forma, el impacto sobre el comportamiento de la economía a corto plazo se antoja demasiado limitado, ya que los cambios experimentados en el marco de la política comercial aplicada a las importaciones no han tenido un carácter estructural, sino que podrían catalogarse como modificaciones iniciales a la estructura de estímulos, que de ninguna manera han afectado sustancialmente el comportamiento de los diferentes segmentos de la actividad económica (productores, inversionistas y consumidores).

- Por lo que respecta a las perspectivas de mediano plazo de la política comercial aplicada a las importaciones, éstas necesariamente están vinculadas al avance del proceso de apertura en el corto plazo, así como a la voluntad de las autoridades gubernamentales y de los diferentes sectores sociales por lograr los objetivos enunciados en la política de racionalización de la protección en forma inicial, y posteriormente en la estrategia de liberalización comercial.

- El impacto social del proceso de apertura en el mediano plazo es incierto. No obstante, podrían generarse dos efectos concretos. Por un lado, la industria pequeña y mediana podría beneficiarse de este proceso, toda vez que utilizan funciones de producción intensivas en mano de obra, en comparación con la empresa grande, la cual podría enfrentar dificultades. Por otro, muchas empresas pequeñas podrían ser afectadas negativamente por este proceso, debido a que este tipo de empresas tradicionalmente han sido subsidiadas a través de financiamientos concesionales, estímulos fiscales y programas especiales, entre otros, dando como resultado una gran dependencia a este tipo de incentivos y consecuentemente a márgenes limitados de maniobra para enfrentar ajustes en sus funciones de producción. El hecho es que, si bien ambos efectos podrían ocurrir, las empresas pequeñas difícilmente podrían competir en los mercados internacionales, dado su bajo nivel para general economías de escala, por lo que la alternativa que podría presentársele a mediano plazo sería la de constituirse como oferente de aquellas empresas con capacidad de exportación.

- Con el fin de que los productores e inversionistas puedan estar en posibili-

dad de ajustar sus planes y programas a los objetivos de la política comercial, sería recomendable que las autoridades gubernamentales den a conocer un calendario -- multianual de reforma comercial, el cual podría tener un carácter indicativo respecto a las metas-objetivo en el marco del proceso de disminución de niveles arancelarios, liberalización de fracciones del régimen de permiso previo, controles a la exportación y utilización de precios oficiales.

- Punto importante en el mediano plazo será la disponibilidad de recursos financieros para enfrentar la nueva etapa de apertura comercial, lo que implicará la necesidad de realizar esfuerzos considerables en materia de financiamiento, principalmente al sector privado, a fin de que la empresa privada cuente con los fondos -- suficientes -- y no necesariamente concesionales -- para responder a la apertura de la economía.

- Se considera que la aprobación de la Ley de Comercio Exterior por parte del Congreso es iminente, ya que se ha considerado como un medio necesario para enfrentar prácticas desleales de comercio. En este sentido, las perspectivas de esta Ley se circunscribirán en forma crítica a su capacidad administrativa, organizativa y -- punitiva, así como a la agilización de su instrumentación.

- Es evidente que existe una estrecha vinculación entre la nueva etapa de -- apertura comercial y la adhesión del país al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), por lo que las modificaciones que experimente la política comercial en los próximos años, estarán relacionadas con los derechos y obligaciones que se -- adquieran de esta adhesión.

- La política comercial en México a partir de la década de los setentas ha -- mostrado claros vaivenes que han originado una notoria incertidumbre en la actividad económica y particularmente en la inversión, tanto pública como privada, por lo que es de esperarse que durante los próximos años esta política continúe manteniendo cierto grado de inseguridad respecto del rumbo que tomará, aún cuando actualmente existe un esquema más definido que en el pasado reciente en relación a los objetivos que pretenden lograrse en el marco de la política comercial, y en forma particular en materia de importaciones. Asimismo, es necesario resaltar que las perspectivas de la situación económica internacional pueden en cualquier momento ampliar -- el grado de incertidumbre y promover replanteamientos sustanciales a la política comercial de México y en particular a la aplicada a las importaciones.

ANEXO ESTADISTICO

INDICE DE CUADROS

- Cuadro No. 1. Estructura de la Tarifa del Impuesto General de Importación Clasificada por Régimen Legal (1976-1982).
- Cuadro No. 2. Situación Financiera del Sector Público (1976-1984).
- Cuadro No. 3. Déficit del Sector Público Federal (1976-1984).
- Cuadro No. 4. Deuda Externa del Sector Público (Resumen) (1976-1984).
- Cuadro No. 5. Producto Interno Bruto por Grandes Divisiones a Precios Corrientes (1976-1984).
- Cuadro No. 6. Producto Interno Bruto por Grandes Divisiones. Estructura Porcentual (1976-1984).
- Cuadro No. 7. Producto Interno Bruto por Grandes Divisiones. Variación Anual (1976-1984).
- Cuadro No. 8. Tasas de Crecimiento Anual de la Producción por Sectores (1978-1980).
- Cuadro No. 9. Índice Nacional de Precios al Consumidor (1978=100). Variaciones Anuales y mes a mes (1976-1984).
- Cuadro No. 10. Tasas de Interés pasivas seleccionadas (1977-1983).
- Cuadro No. 11. Tipos de Cambio Representativos del Mercado Libre y Controlado (1975-1984).
- Cuadro No. 12. Balanza de Pagos de México (1976-1984).
- Cuadro No. 13. Balanza Comercial por Tipo de Bien (Fob) y Déficit/Superavit en Cuenta Corriente como % del PIB (1975-1984).
- Cuadro No. 14. Balanza Comercial por Tipo de Bien (Fob). Variación Anual (1976-1984).
- Cuadro No. 15. Importación de las Fracciones Liberadas Clasificada por Tipo de Bien al 31 de diciembre de 1984 y al 31 de mayo de 1985.
- Cuadro No. 16. Estructura de las Fracciones Liberadas por Niveles Arancelarios al 31 de Diciembre de 1984 y al 31 de mayo de 1985.
- Cuadro No. 17. Estructura de la Tarifa del Impuesto General de Importación clasificada por Régimen Legal al 31 de diciembre de 1984 y al 31 de mayo de 1985.

- Cuadro No. 18. Estructura de la Tarifa del Impuesto General de Importación por Niveles Arancelarios al 31 de diciembre de 1984 y al 31 de marzo de 1985.
- Cuadro No. 19. Estructura de la Tarifa del Impuesto General de Importación por Niveles Arancelarios de Fracciones Controladas y no Controladas del Permiso Previo al 31 de mayo de 1985.
- Cuadro No. 20. Acuerdos que fijan precios oficiales de importación publicados del 1° de enero al 31 de mayo de 1985.

ESTRUCTURA DE LA TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION
 CLASIFICADA POR REGIMEN LEGAL
 (1974-1982)

AÑO	Cuadro No. 1					
	Total de Fracciones (1)	% (2)	Fracciones Libradas (3)	% (4)	Fracciones Con Aranceles (5)	% (6)
1976	7,315	100.0	1,131	15.5	6,184	84.5
1977	7,340	100.0	1,206	16.4	6,134	83.4
1978	7,453	100.0	4,214	56.5	3,239	43.5
1979	7,587	100.0	5,228	68.9	2,359	31.1
1980	7,776	100.0	5,910	76.0	1,866	24.0
1981	7,877	100.0	5,818	73.9	2,059	26.1
1982	7,917	100.0	5,796	73.2	2,121	26.8

FUENTE: Dirección General de Aranceles. SECOFI.

SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO 1/
1976-1984

(Millones de Pesos)

Cuadro No. 2

C O N C E P T O	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^a
1. INGRESOS TOTALES	317,085	436,444	587,163	793,579	1'180,543	1'581,148	2'887,233	5'823,676	9'836,445
1.1 Corrientes	314,833	433,225	578,893	791,619	1'178,127	1'577,134	2'871,383	5'792,873	9'705,260
1.2 De Capital	2,252	3,219	8,270	11,930	2,416	4,014	15,850	77,903	131,185
2. GASTOS TOTALES	444,452	531,249	708,328	1'016,645	1'528,657	2'429,207	4'680,498	7'858,954	11'684,741
2.1 Corrientes	321,852	384,930	483,150	656,077	941,715	1'553,051	3'238,146	5'481,430	8'386,701
2.2 De Capital	113,299	133,524	203,146	321,742	531,430	896,107	1'287,204	2'801,796	3'075,617
2.3 AJEROS	9,301	12,795	22,032	38,846	47,512	79,049	105,148	170,720	202,423
Corrientes	3,064	5,287	6,288	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
De Capital	6,237	7,498	15,744	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
3. (DEFICIT) O SUPERAVIT	-127,367	-94,805	-121,165	-223,066	-348,114	-848,059	-1'713,265	-1'836,078	-1'848,296
4. VARIACION EN OPERACIONES AJEROS	-11,571	-1,464	-9,202	-6,976	6,656	-17,253	-26,317	132,504	-198,321
5. (DEFICIT) O SUPERAVIT TOTAL	-138,938	-96,269	-130,367	-232,042	-333,458	-865,312	-1'739,582	-1'705,574	-2'046,617

1/ Incluye el Gobierno Federal, o los Organismos y Empresas Controlados
Presupuestalmente y el Departamento del Distrito Federal.
a/ Cifras preliminares.
n.d. No Disponible.

FUENTE: Secretario de Programación y Presupuesto, Subsecretario de
Control Presupuestal y Contabilidad.

DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1/

1976-1984
(Millones de Pesos)

Cuadro No.3

INDICADOR	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 p/
G T A L (-)	138,938	96,269	130,367	232,062	333,458	865,312	1'739,582	1'705,575	2'046,617
GOBIERNO FEDERAL Y ORGANISMOS Y EMPRESAS CONTROLADOS PRESUPUESTALMENTE -	136,628	97,024	126,902	215,712	310,370	825,739	1'637,366	1'685,992	1'941,266
1. Gobierno Federal	101,863	63,801	72,670	150,113	192,324	498,884	1'354,642	1'630,781	2'130,610
1.1. Organismos y Empresas Controlados Presupues- talmente 2/	34,765	33,223	54,232	65,599	118,046	326,855	82,724	5,231	-289,344
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	2,310	-755	3,465	16,350	23,088	39,573	102,216	19,503	105,351
DEL PIB.									
DEFICIT TOTAL (-)	10.13	5.21	5.58	7.57	7.80	14.73	18.47	9.95	6.95
GOBIERNO FEDERAL Y ORGANISMOS Y EMPRESAS CONTROLADOS PRESUPUESTALMENTE	9.96	5.25	5.43	7.03	7.26	14.06	17.39	9.84	6.59
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	0.17	-0.04	0.15	0.54	0.54	0.67	1.08	0.11	0.36

1/ Incluye al Gobierno Federal, a los Organismos y Empresas Controlados presupuestalmente y al Departamento del Distrito Federal.

2/ Incluye a partir de 1977, Cálculos preliminares.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto. Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad.

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PÚBLICO (RESUMEN)
(Millones de Dólares)

Cuadro No. 4

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 p/
SALDO AL FINAL DEL AÑO	19,600	22,912	26,264	29,757	33,813	52,961	58,874	62,554	69,378
1. Plazo Mayor de un Año	15,923	20,185	25,027	28,315	32,322	42,297	46,549	52,779	60,994
2. Plazo Menor de un Año	3,677	2,727	1,237	1,442	1,491	10,754	9,325	9,777	384

p/ Cifras preliminares.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Crédito Público.

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR GRANDES DIVISIONES
A PRECIOS CORRIENTES
(Millones de Pesos)

CONCEPTO	Cuadro No. 5								
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ^{1/}
TOTAL	1'370,969.3	1'849,262.7	2'337,397.9	3'067,526.4	4'276,490.4	5'674,325.6	6'427,655.4	12'141,493.8	26'438,657.5
1. Agropecuario, Silvicultura y Pesca	145,201.6	194,720.0	239,570.8	281,262.4	357,131.1	477,463.3	693,316.7	1'329,919.1	2'557,923.5
2. Minería 1/	34,728.9	62,392.3	79,494.8	131,584.1	291,374.1	359,523.2	934,268.9	2'047,407.3	3'833,824.7
3. Industria Manufacturera 2/	316,210.2	440,612.0	520,943.9	714,612.9	985,013.1	1'311,492.7	2'009,765.5	3'876,597.1	7'021,263.1
4. Construcción	85,263.8	104,322.7	139,415.1	194,120.5	276,192.9	409,317.9	539,827.1	826,352.6	1'451,551.7
5. Electricidad	13,698.1	21,798.4	24,476.8	31,243.8	42,034.9	52,341.8	77,344.0	125,357.9	293,471.1
6. Comercio, Restaurantes y Hoteles	338,115.1	445,736.9	540,355.9	743,435.5	999,555.8	1'361,225.3	2'146,407.6	3'821,762.1	6'469,382.0
7. Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	82,436.5	113,807.7	150,428.5	199,694.1	279,111.6	389,791.6	604,377.7	1'138,640.3	1'934,563.4
8. Servicios Financieros, Seguros y Bienes Inmuebles	129,557.5	162,885.0	208,729.6	259,688.0	336,895.2	470,296.7	710,463.3	1'195,662.5	1'833,923.9
9. Servicios Comunes, Sociales y Personales	240,047.6	323,418.0	409,466.8	545,311.4	756,971.1	1'104,880.4	1'767,376.3	2'815,765.1	4'635,453.6
Servicios Bancarios Pagados	-16,151.0	-20,640.3	-25,506.3	-33,406.3	-47,769.4	-70,967.3	-107,689.7	-114,678.2	-249,714.6

1/ Incluye Petróleo.

2/ Incluye petróleo refinado y productos petroquímicos.

p/Cifras preliminares.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Estadística.

PRODUCTO INTERIO BRUTO POR GRANDES DIVISIONES
ESTRUCTURA PORCENTUAL

Cuadro No. 6

CONCEPTO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 p/
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Agropecuario, Silvicultura y Pesca	10.7	10.5	10.2	9.2	8.4	8.1	7.4	7.9	8.5
2. Minería 1/	2.5	3.4	3.4	4.3	6.8	6.3	9.9	11.9	12.0
3. Industria Manufacturera 2/	23.1	23.8	23.6	23.3	23.0	22.3	21.2	22.6	23.9
4. Construcción	6.2	5.6	6.0	6.3	6.4	7.0	6.3	5.1	4.9
5. Electricidad	1.0	1.2	1.0	1.0	1.0	0.9	0.8	0.9	1.0
6. Comercio, Restaurantes y Hoteles	24.7	24.1	24.0	24.2	23.4	23.2	22.8	22.3	22.0
7. Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	6.0	6.2	6.5	6.5	6.5	6.6	6.4	6.6	6.6
8. Servicios Financieros, Seguros y Bienes Inmuebles	9.4	8.8	8.9	8.5	7.9	8.0	7.5	7.0	6.2
9. Servicios Comunes, Sociales y Personales	17.6	17.5	17.5	17.8	17.7	18.8	18.8	16.4	15.7
Servicios Bancarios Imputados	-1.2	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1	-1.2	-1.1	-0.8	-0.8

p/cifras preliminares.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Estadística.

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR GRANDES DIVISIONES

VARIACION ANUAL
(%)

Cuadro No. 7

C O N C E P T O	1 9 7 6	1 9 7 7	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0	1 9 8 1	1 9 8 2	1 9 8 3	1 9 8 4 p/
T O T A L	4.2	3.4	8.2	9.2	8.3	7.9	-0.5	-5.3	3.5
1. Agropecuario, Silvicultura y Pesca	1.0	7.5	6.0	-2.1	7.1	6.1	-0.6	2.9	2.4
2. Minería 1/	6.1	7.6	14.3	14.7	22.3	15.3	9.2	-2.7	1.6
3. Industria Manufacturera 2/	5.0	3.5	9.8	10.6	7.2	7.0	-2.9	-7.3	4.7
4. Construcción	4.6	-5.3	12.4	13.0	12.3	11.9	-5.0	-18.0	3.7
5. Electricidad	12.2	7.6	7.9	10.3	6.5	8.4	6.6	0.7	7.0
6. Comercio, Restaurantes y Hoteles	3.2	1.8	7.9	11.7	8.1	8.5	-1.9	-10.0	2.7
7. Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	5.1	6.6	12.5	15.5	14.1	10.7	-3.8	-4.8	5.7
8. Servicios Financieros, Seguros y Bienes Inmuebles	4.0	3.7	4.4	5.3	4.6	4.8	2.9	2.1	2.5
9. Servicios Domesticos, Sociales y Personales	5.7	3.8	6.7	7.9	7.5	7.7	4.4	0.3	3.3
Servicios Bancarios Imputados	-	-	-	-	-	-	-	-	-

p/cifras preliminares.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Estadística.

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA PRODUCCION POR SECTORES
1978-1980

Cuadro No. 8

C O N C E P T O	1978	1979	1980	1978-1980
PRODUCTO INTERNO BRUTO	7.9	8.5	8.1	8.1
Sector Petrolero 1/	28.2	25.2	30.9	28.1
Sector no Petrolero	7.0	7.6	6.7	7.1
Agricultura 2/	4.4	-0.7	5.3	3.0
Manufacturas	9.0	8.6	5.6	7.7
Bienes de Consumo no Duraderos	5.0	7.4	3.1	5.2
Bienes de Consumo Duraderos	18.4	18.8	12.7	16.6
Bienes de Inversión	22.6	17.8	12.9	17.7
Electricidad	8.5	8.9	6.5	8.0
Construcción	13.3	14.1	12.8	13.4
Comercio	6.2	7.9	n.d.	n.d.
Servicios	5.8	8.0	n.d.	n.d.

1/ Incluye petroquímica básica.

2/ Incluye ganadería, silvicultura y pesca.

FUENTE: CIDE. 'Economía Mexicana', Núm. 3, 1981-México, D.F. p.p. 9.

Nota: Estimaciones a precios constantes de 1975 de acuerdo a estadísticas del Banco de México, Producto Interno y Gasto 1970-1979 e Informe Anual 1980.

INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
(1978=100)
VARIACIONES ANUALES Y MES A MES

Cuadro No. 9

	Annual	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
1976	15.79	11.05	13.37	13.84	13.72	11.23	11.56	11.83	11.72	14.53	20.41	25.00	27.14
1977	28.94	29.68	29.24	30.24	31.11	33.49	32.34	32.56	34.26	32.24	26.13	21.89	20.55
1978	17.51	19.57	18.63	17.69	17.31	17.53	17.67	19.29	17.13	16.37	16.80	16.05	16.17
1979	18.20	17.65	17.60	18.06	17.85	18.18	17.84	17.34	17.86	17.74	18.60	18.88	20.04
1980	26.31	21.64	22.67	23.52	24.43	24.81	26.01	27.87	28.73	28.54	28.21	28.81	29.78
1981	28.00	27.80	27.98	28.06	28.71	28.60	28.48	26.55	26.52	27.45	28.37	28.56	28.68
1982	53.87	33.67	32.71	34.71	38.93	44.53	50.99	54.38	60.20	73.95	79.03	84.53	98.87
1983	101.88	101.07	112.95	115.39	117.24	114.57	112.48	112.07	98.10	93.93	90.44	91.98	81.78
1984	65.46	73.40	73.30	72.30	69.10	67.40	67.10	64.50	62.80	62.70	63.00	59.20	59.20

FUENTE: Banco de México.

TASAS DE INTERES PASIVAS SELECCIONADAS
1977-1983

Cuadro No. 10

AÑO	Tasas de Interés a 3 Meses				Tasas de Interés a 6 Meses				Tasas de Interés a 12 Meses			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1977	12.31	12.92	13.52	13.52	14.36	14.94	15.52	15.52	15.17	16.35	17.52	17.52
1978	13.52	13.52	13.52	14.19	15.52	15.52	15.52	15.52	17.52	17.52	17.52	17.52
1979	14.52	14.52	15.37	18.83	15.52	15.52	15.52	18.61	17.52	17.52	17.52	18.38
1980	21.26	23.28	21.83	26.23	21.56	23.77	22.78	26.81	21.27	24.69	24.95	27.50
1981	29.45	29.95	34.39	34.56	30.50	31.45	35.60	36.13	31.48	33.01	35.75	36.95
1982	36.40	44.10	53.52	50.31	38.00	44.96	54.39	51.46	38.57	42.76	51.56	51.84
1983	62.46	62.80	60.17	57.43	60.50	62.03	60.79	57.23	52.52	52.52	52.52	52.05

FUENTE: Banco de México.

TIPOS DE CAMBIO REPRESENTATIVOS DEL MERCADO LIBRE Y CONTROLADO

1975-1984
(Pesos por Dólar)

Cuadro No. 11

C O N C E P T O	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
TIPOS DE CAMBIO REPRESENTATIVOS DEL MERCADO LIBRE 1/ 2/										
1. Fin del Periodo	12.491	19.950	22.736	22.724	22.802	23.256	26.229	148.500	161.350	205.970
2. Promedio del Periodo	12.491	18.444	22.579	22.757	22.805	22.951	24.514	57.176	150.294	182.199
TIPOS DE CAMBIO REPRESENTATIVOS DEL MERCADO CONTROLADO 3/ 4/										
1. Fin del Periodo								95.460	143.910	192.560
2. Promedio del Periodo 3/								57.443	120.128	167.770

- 1/ Promedio entre compra y venta al cierre de operación del Sistema Bancario Mexicano. Tipos de cambio utilizados por el Banco de México en la conversión de fondos en moneda extranjera. Según recomendaciones internacionales para datos referentes a flujos se emplea el promedio del periodo y parafisados, el del fin del periodo.
- 2/ Del 1 al 31 de agosto de 1982, los datos corresponden al tipo denominado "general"; del 10 de septiembre al 19 de diciembre del mismo año, los datos se refieren al tipo de cambio ordinario; y a partir del día 20 de ese mismo mes, son nuevamente tipos de cambio del mercado libre.
- 3/ Medio Aritmético.
- 4/ Del 1 al 31 de agosto de 1982, los datos corresponden al tipo preferencial del sistema dual; desde el 10 de septiembre al 19 de diciembre del mismo año, al tipo preferencial del control generalizado de cambios y a partir del 20 del mismo mes, se refiere al tipo controlado.

FUENTE: Banco de México.

BALANZA DE PAGOS DE MEXICO 1/2/
1976-1984

(Millones de Dólares)

Cuadro No. 12

C O N C E P T O	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. CUENTA CORRIENTE	-3,683	-1,596	-2,693	-4,871	-7,223	-12,544			
1.1 Ingresos	8,277	9,177	11,653	16,263	24,947	30,810			
Exportación de Mercancías	3,455	4,650	4,043	8,818	15,132	19,420			
Servicios por Transformación	346	345	452	438	777	976			
Oro y Plata no Monetarios	140	199	249	488	936	531			
Transportes Diversos	185	207	251	320	446	476			
Turismo	836	886	1,121	1,443	1,971	2,260			
Transacciones Fronterizas	2,426	2,076	2,364	2,919	3,722	4,770			
Ingresos Provenientes de Inversiones	174	230	403	695	1,022	1,386			
Otros Servicios	458	411	524	687	727	1,146			
Transferencias	177	194	226	256	319	346			
1.2 Egresos	11,960	10,773	14,346	21,134	32,170	43,354			
Importación de Mercancías(LAB)	6,300	5,705	7,817	11,980	18,830	23,930			
Pólizas y Seguros	380	318	417	610	750	1,124			
Oro no Monetario	129	31	74	152	65	107			
Transportes Diversos	265	252	358	513	681	1,266			
Turismo	423	396	519	683	1,044	1,591			
Transacciones Fronterizas	1,847	1,361	1,632	2,246	3,130	4,504			
Egresos relacionados con Inversiones	2,070	2,163	2,786	4,066	5,921	8,934			
Utilidades remitidas por Empresas con Participación Extranjera	747	189	214	357	444	551			
Intereses Sector Público	1,319	1,542	2,023	2,888	3,250	5,476			
Otros Intereses	405	432	549	641	1,516	2,907			
Otros Servicios	524	524	612	653	1,203	1,782			
Transferencias	23	23	29	33	44	57			

..... Continua

BALANZA DE PAGOS DE MEXICO 1/2/
1976-1984
(Millones de Dólares)

C O N C E P T O					Cont.del Cuadro No. 12				
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
2. CUENTA DE CAPITAL (NETO)	5,070	2,276	3,254	4,533	11,948	21,860			
2.1 Capital a Largo Plazo(Neto)	4,702	4,271	4,689	4,591	6,835	11,696			
Sector Público(Neto)	4,215	3,872	4,063	3,147	4,058	9,657			
-Disposiciones de Crédito y Colocaciones de Bonos -Amortización de Créditos y Bonos	5,418	6,232	8,343	10,415	7,771	13,822			
-Créditos concedidos al Exterior(Neto)	-1,156	-2,295	-4,264	-7,286	-3,723	-4,806			
Sector Privado(Neto)	-47	-45	-16	18	11	-360			
-Inversiones Extranjeras Directas	487	399	626	1,444	2,777	3,039			
-Compra de Empresas Extranjeras	212	327	385	782	1,254	1,189			
-Parivos con el Exterior(Neto)	-12	-1	-21	-40	-10	0			
-Empresas con Participación Extranjera(Neto)	341	104	240	733	1,464	1,861			
-Otras Empresas(Neto)	323	126	-191	238	819	738			
-Opciones con Valores(Neto)	18	-22	451	520	845	1,123			
-Opciones con Valores(Neto)	-54	-31	2	-51	-132	-10			
2.2 Capital a Corto Plazo(Neto)	368	-1,995	-1,435	-58	5,113	10,163			
Pasivos(Neto)	1,122	-1,068	-960	1,711	5,978	12,695			
-Sector Público(Neto)	878	-950	-1,489	205	68	9,257			
-Sector Privado(Neto)	244	-118	529	1,505	5,910	3,428			
-Activos(Neto)	-754	-927	-475	-1,769	-865	-2,532			
3. DERECHOS ESPECIALES DE GIRO	0	0	0	70	73	70			
4. ERRORES Y OMISSIONES	-2,391	-23	-127	686	-3,648	-8,373			
5. VARIACION DE LA RESERVA DEL BANCO DE MEXICO(suma de 1,2,3 y 4)3/	-1,004	657	434	419	1,151	1,012			

1/ El total puede no corresponder a la suma debido al redondeo de las cifras.

2/ A partir de 1981, se realizaron ciertos ajustes metodológicos a la Balanza de Pagos, por lo que no es comparable con años anteriores.

3/ Reserva constituida de acuerdo con el criterio del Fondo Monetario Internacional, más la plata.

(-) El signo negativo significa Egreso de Divisas.

FUENTE: Banco de México.

... Continúa

BALANZA DE PAGOS DE MEXICO
1976-1984

(Millones de Dólares)

C O N C E P T O	Cont. Cuadro No. 12						
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982p/ 1983 1984
1. CUENTA CORRIENTE							
1.1 Ingresos							
1.1.1 Exportación de Mercancías							
1.1.2 Servicios no Factoriales							
Transportes Diversos							
Viajeros al Interior							
Viajeros Fronterizos							
Otros Servicios							
1.1.3 Servicios Factoriales							
Intereses							
Otros							
1.1.4 Transferencias							
1.2 Egresos							
1.2.1 Importación de Mercancías							
1.2.2 Servicios no Factoriales							
Fletes y Seguros							
Transportes Diversos							
Viajeros al Exterior							
Viajeros Fronterizos							
Otros Servicios							
1.2.3 Servicios Factoriales							
Financieros							
-Utilidades Remitidas							
-Utilidades Reinvertidas							
-Intereses							
Sector Bancario							
Sector no Bancario							
Público							
Privado							
-Comisiones							
No Financieros							
1.2.4 Transferencias							
							Continúa

BALANZA DE PAGOS DE MEXICO
1976-1984

(Millones de Dólares)

Cont. Cuadro No. 17

C O N C E P T O	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982/	1983	1984
2. CUENTA DE CAPITAL							6,754	-1,106	-1,576
2.1 Largo Plazo							15,203	7,283	-2,629
Pasivos							15,070	7,507	2,811
Sector Bancario							787	1,302	372
Banca de Desarrollo							2,402	-108	800
Disposiciones							3,551	941	1,442
Amortizaciones							-1,149	-1,069	-462
Banca Comercial							7,493	1,410	-458
Sector no Bancario							9,479	3,647	2,439
Público							4,479	2,641	1,663
Disposiciones							10,249	6,061	3,353
Amortizaciones							-4,071	-3,420	-1,691
Privado							3,014	1,006	728
Inversión Extranjera Directa							1,657	461	391
Nuevas Inversiones							557	70	543
Reinversiones							770	197	215
Cuentas con la Matriz							-70	193	-368
Compra de Empresas Extranjeras							1,111	1,111	1,111
Otros Pasivos							1,357	546	367
Empresas con Participación Extranjera							995	288	293
Otros Empresas							364	258	94
Redocumentaciones							4,791	2,558
De Corto a Largo Plazo							4,791	2,558
Aplicaciones de Largo Plazo							2,055	2,787	5,917
Ingreso Virtual							-2,055	-7,787	-5,917
Egreso Virtual									
Activos							132	-224	-182
.....								Contingido	

BALANZA DE PAGOS DE MEXICO
1976-1984

(Millones de Dólares)

C O N C E P T O	Cont. Cuadro No. 12								
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982p/	1983	1984
2.2 Corto Plazo							-8,449	-8,389	-4,205
Pasivos							-5,931	-5,065	-1,838
Sector Bancario							-1,418	339	334
Banca de Desarrollo							-762	344	176
Banca Comercial							-764	-5	158
Sector no Bancario							276	-2,044	-2,128
Público							-890	9	-1,429
Privado							866	-2,855	-2,147
Empresas con Participación Extranjera							683	-1,144	-564
Otras Empresas							263	-1,711	-1,593
Redocumentaciones							-4,791	-2,558	0
Activos							-2,518	-3,324	-2,367
3. ERRORES Y OMISSIONES							-5,271	-917	-151
4. RANCO DE MEXICO							-4,738	3,301	2,241
1.1 Asignación de DEES						
1.2 Compra Venta de Oro y Plata							-43	-119	-65
1.3 Ajustos por Valorización							-73	137	217
1.4 Pasivos con Organismos Internacionales							1,438	-183	1,112
1.5 Variación de la Reserva Bruta 1/							-3,185	3,101	3,201

1/ Reserva computada con el criterio del Fondo Monetario Internacional más la plata. Las tenencias de oro están valoradas a 42.22 Dls. la onza.
(...) No hubo movimiento.

(-) Signo negativo indica egreso de divisas.
p/ Cifras preliminares desde 1982.

FUENTE: Banco de México.

BALANZA COMERCIAL POR TIPO DE BIEN (FOB) 1/ Y DEFICIT/SUPERAVIT EN CUENTA CORRIENTE COMO % DEL PIB.

1975-1984

(Millones de Dólares)

Cuadro No. 13

CONCEPTO	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
ALDO	- 3,637	- 2,645	- 1,054	- 1,855	- 3,162	- 3,699	- 4,510	6,793	13,761	12,900
Exportaciones Totales	3,062	3,655	4,650	6,063	8,818	15,133	19,420	21,230	22,312	24,054
Petroleras	438	563	1,037	1,863	3,975	10,441	14,574	16,477	16,017	16,571
- Petróleo Crudo	438	540	980	1,773	3,765	9,449	13,306	15,623	14,793	14,708
- Otras	---	23	49	90	210	992	1,268	854	1,224	1,863
No Petroleras	2,624	3,092	3,613	4,200	4,843	4,692	4,846	4,753	6,295	7,415
- Agropecuarias	782	1,175	1,313	1,502	1,777	1,528	1,481	1,233	1,189	1,451
- Extractivas	207	209	217	213	338	512	677	502	524	540
- Manufactureras	1,635	1,708	2,083	2,485	2,726	2,652	2,688	3,018	4,582	5,422
Importaciones Totales	6,699	6,300	5,704	7,918	11,980	18,832	23,930	14,437	8,551	11,254
Bienes de Consumo	N.D.	563	503	651	1,002	2,450	2,813	1,517	614	318
Bienes de Uso Intermedio	N.D.	3,807	3,719	5,285	7,404	11,208	13,541	8,418	5,760	7,833
Bienes de Capital	N.D.	1,930	1,482	1,982	3,574	5,174	7,576	4,502	2,197	2,875
DEL PIB										
Deficit en Cuenta Corriente	5.05	4.15	1.95	2.62	3.62	3.88	5.23	3.79	---	---
Superavit en Cuenta Corriente	---	---	---	---	---	---	---	---	3.72	2.26

/ FOB: Libre a Bordo

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, SPP y Banco de México.

BALANZA COMERCIAL POR TIPO DE BIEN (FOB) 1/
VARIACION ANUAL (%)
1976-1984

C O N C E P T O	Cuadro No. 14								
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
SALDO	- 27.3	- 60.2	76.0	70.5	17.0	21.9	----	102.6	- 7.0
1. Exportaciones Totales	19.4	27.2	30.4	45.4	71.6	28.3	9.3	5.1	7.8
Petroleras	28.5	84.2	79.7	113.4	162.7	39.6	13.1	- 2.8	3.6
- Petróleo Crudo	23.3	83.0	79.5	112.4	151.0	40.8	17.4	- 5.3	1.2
- Otras	---	113.0	83.7	133.3	372.4	27.8	- 32.6	43.3	33.4
No Petroleras	17.8	16.8	16.2	15.3	- 3.1	3.3	- 1.9	32.4	18.4
- Agropecuarias	50.3	11.7	14.4	18.4	- 14.1	- 3.1	- 16.7	- 3.6	22.9
- Extractivas	1.0	3.8	- 1.8	58.7	51.5	32.2	- 25.8	4.4	3.1
- Manufactureras	4.5	22.0	19.3	9.7	- 2.7	1.4	12.3	51.8	19.0
2. Importaciones Totales	- 6.0	- 9.5	38.8	51.3	57.2	27.1	- 39.7	- 40.8	31.6
Bienes de Consumo	---	- 10.7	29.4	53.9	144.5	14.8	- 46.1	- 59.5	38.1
Bienes de Uso Intermedio	---	- 2.3	42.1	40.1	51.4	20.8	- 37.8	- 31.8	36.5
Bienes de Capital	---	- 23.2	33.7	80.3	44.8	46.4	- 40.6	- 51.2	17.1

1/ FOB: Libre a Bordo

FUENTE: Estimaciones con Datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, SPF y Banco de México.

IMPORTACION DE LAS FRACCIONES LIBERADAS CLASIFICADAS POR TIPO DE BIEN */
 AL 31 DE DICIEMBRE DE 1984 Y AL 31 DE MAYO DE 1985.
 (Millones de dólares)

C O N C E P T O	1 9 8 4				1 9 8 5				Cuadro No. 15	
	No. de Fracs.	Part. %	Import.	Part. %	No. de Fracs.	Part. %	Import.	Part. %	Diferencias en frac.	
FRACCIONES VIGENTES	8 063 1/	100.0	10 087.0	100.0	8 076 1/	100.0	10 087.0	100.0	+ 13	0.16
Fracciones Liberadas	2 844	35.2	1 663.8	16.5	3 352	41.5	2 100.8	21.6	+ 508	17.86
a) Bienes de Consumo	31	1.1	22.9	1.4	49	1.5	23.7	1.1	+ 18	38.02
b) Bienes Intermedios	2 032	71.4	1 064.5	64.0	2 409	71.9	1 383.4	63.4	+ 377	19.55
c) Bienes de Capital	781	27.5	576.4	34.6	894	26.7	773.7	35.5	+ 113	14.47
Fracciones Controladas	5 219 1/	64.7	8 425.3	83.5	4 724 1/	58.4	7 986.2	78.4	- 495	- 9.48

*/ Los valores de importación corresponden al periodo enero-diciembre de 1984.
 1/ No incluye 9 fracciones prohibidas.

FUENTE: Dirección General de Aranceles. Subsecretaría de Comercio Exterior. SECOFI.

ESTRUCTURA DE LAS FRACCIONES LIBERADAS POR NIVELES ARANCELARIOS
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1984 Y AL 31 DE MAYO DE 1985.

Niveles Arancelarios	1 9 8 4		1 9 8 5		Cuadro No. 16	
	Liberadas	Partic.	Liberadas	Partic.	Diferencias	
		%		%	Absolutos	Relativos
Total de Fracciones	2 844	100.0	3 352	100.0	508	17.87
Ex.	21	0.7	42	1.3	21	100.00
5	113	4.0	135	4.0	22	19.47
10	2 558	90.0	2 731	81.5	173	6.77
20	11	0.4	13	0.4	2	18.18
25	105	3.6	271	8.1	166	158.10
30	---	---	---	---	---	---
40	31	1.1	140	4.1	109	351.62
50	5	0.2	16	0.5	11	220.00
75	---	---	---	---	---	---
100	---	---	4	0.1	4	---
Media Arancelaria	10.7		12.5			
Dispersión Arancelaria	4.7		7.8			

FUENTE: Dirección General de Aranceles. Subsecretaría de Comercio Exterior. SECOFI.

ESTRUCTURA DE LA TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION CLASIFICADA POR REGIMEN LEGAL #/
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1984 Y AL 31 DE MAYO DE 1985.
(Millones de dólares)

C O N C E P T O	1 9 8 4				1 9 8 5				Cuadro No. 17	
	No. de Fracs.	Part. %	Import.	Part. %	No. de Fracs.	Part. %	Import.	Part. %	Absoluta	Relativo
FRACCIONES VIGENTES	8 063 1/	100.0	10 089.0	100.0	8 076 1/	100.0	10 089.0	100.0	+	13 + 0.16
Fracciones Liberadas	2 844	35.2	1 663.8	16.5	3 352	41.5	2 180.8	21.6	+	508 + 17.86
Fracciones Controladas	5 219 1/	64.7	8 425.3	83.5	4 724 1/	58.4	7 908.2	78.4	-	495 - 9.48
a) Solo Controladas	4 259	81.6	6 521.4	77.4	3 868	81.9	6 253.8	79.1	-	391 - 9.13
b) Negativas Automáticas	540	10.3	50.5	0.6	529	11.2	50.4	0.6	-	11 - 2.04
c) Permiso Automático	128	2.4	246.8	3.2	61	1.3	132.8	1.7	-	67 - 52.34
d) Liberadas Condicionadas	103	2.0	308.2	3.7	91	1.9	276.1	3.5	-	12 - 11.65
e) Sujetas a Cuota	189	3.6	1 278.5	15.2	175	3.7	1 195.1	15.2	-	14 - 7.41

1/ Los valores de importación corresponden al periodo enero-diciembre de 1984.
1/ No incluye 9 fracciones prohibidas.

FUENTE: Dirección General de Aranceles.- Subsecretaría de Comercio Exterior.- SECOFI.

ESTRUCTURA DE LA TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION POR NIVELES
ARANCELARIOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 1984 Y AL 31 DE MAYO DE 1985.

Cuadro No. 18

	1984	Participación	1985	Participación	Diferencias	
	Al 31 de Diciembre	%	Al 30 de Abril	%	Absolutas	Relativas
Vigentes	8 072	100.0	8 005	100.0	13	0.17
Ex.	257	3.2	264	3.3	7	2.72
5	405	5.0	413	5.1	8	1.98
10	3 954	49.0	3 937	48.7	- 17	- 0.43
20	476	5.8	375	4.6	- 95	- 20.21
25	885	11.0	1 003	12.4	118	13.33
30	51	0.6	45	0.6	- 6	- 11.76
40	1 061	13.1	1 067	13.2	6	0.57
50	458	5.7	615	7.6	157	34.30
75	193	2.3	1	0.0	- 192	- 99.45
100	339	4.2	356	4.4	17	5.01
Prohibidas	9	0.1	9	0.1	---	---

FUENTE : Dirección General de Aranceles, Subsecretaría de Comercio Exterior, SECOFI.

ESTRUCTURA DE LA TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION POR NIVELES
ARANCELARIOS DE FRACCIONES CONTROLADAS Y NO CONTROLADAS DEL PERMISO
PREVIO AL 31 DE MAYO DE 1925

Cuadro No. 19

	TOTAL	PARTIC.	NO CONTROLADAS	PARTIC.	CONTROLADAS	PARTIC.
TOTAL	8 085	100.0	3 352	41.5	4 733	58.5
FRACCIONES 1/	264	100.0	42	15.9	222	84.0
Ex.	413	100.0	135	32.7	278	67.3
10	3 937	100.0	2 731	69.4	1 206	30.6
20	375	100.0	13	3.5	362	96.5
25	1 003	100.0	271	27.0	732	73.0
30	45	100.0	---	---	45	100.0
40	1 067	100.0	140	13.1	927	86.9
50	615	100.0	16	2.6	599	97.4
75	1	100.0	---	---	1	100.0
100	356	100.0	4	1.1	352	98.9

1/ No incluye 7 fracciones prohibidas.

FUENTE : Elaborado por la Dirección General de Aranceles. Subsecretaría de Comercio Exterior. SECOFI.

ACUERDOS QUE FIJAN PRECIOS OFICIALES DE IMPORTACION PUBLICADOS DEL
1o. DE ENERO AL 31 DE MAYO DE 1985.

Cuadro No. 20

A C U E R D O	FECHA	NUMERO DE FRACCIONES	FIJACION	INCREMENTO	REDUCCION	DEROGACION	PARTICIPACION
Lista No. 1	8-IV-85	724 1/	724 2/	----	----	1 348 3/	----
Lista No. 2	16-IV-85	14	---	3	----	1 1/	10
Lista No. 3	15-V-85	14	5	----	4	5	----
T O T A L		752	729	3	4	6	10

1/ No se contabilizan 2 fracciones porque se derogaron antes de la publicación de esta lista.
2/ Esta publicación contiene la fijación de 724 precios oficiales en dólares E.U.
3/ Con esta publicación se derogaron los 1 348 precios oficiales existentes, en moneda nacional.

FUENTE: Dirección General de Aranceles. Subsecretaría de Comercio Exterior. SECOFI.

BIBLIOGRAFIA

- AMIN, SAMIR.
 "La Acumulación a Escala Mundial". Editorial Siglo XXI.
 México. 1977.
- BANCO DE MEXICO.
 Varias Publicaciones. México. 1975 - 1985.
- BARKER T., BRAILOVSKY V.
 "Recuento de la Quiebra", en Revista Nexos Vol. 6, No. 71.
 México. 1983.
- BRAVO ACUILERA, LUIS.
 "Las Nuevas Tarifas de los Impuestos Generales de Importación
 y Exportación en México", en Revista de Comercio Exterior -
 Vol. 25. No. 3. México. 1975.
- BRUCE WALLACE, ROBERT Y OTROS AUTORES.
 "La política de Protección en el Desarrollo Económico de Méxi-
 co". Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1979.
- BUENO, GERARDO M.
 "Estructura de la Protección en México", en El Comercio Exte-
 rior de México. IMCE-ADACI. Editorial Siglo XXI. México. 1982.
- CAVAZOS L., MANUEL.
 "Evolución del Proteccionismo en México", en El Comercio Exte-
 rior de México. IMCE-ADACI. Editorial Siglo XXI. México. 1982.
- CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA ECONOMICAS.
 "Economía Mexicana", en Evolución reciente y perspectivas de
 la Economía Mexicana. Varios años. México. 1981-1984.
- COLEGIO NACIONAL DE ECONOMISTAS.
 "México Ante el GATT: Implicaciones y Opciones", en Revista --
 el Economista Mexicano. Vol. XVI. No. 2. México. 1980.
- COLMENARES, ANGELES Y OTROS AUTORES.
 "La Devaluación de 1982". Editorial Terra Nova. México. 1982.
- DEMENECHI J., FRANCISCO.
 "Las Negociaciones Comerciales del GATT y los países en Desa-
 rrollo". Tesis, UNAM. México. 1975.

FFRECH - DAVIS, RICARDO.

"Economía Internacional: Teorías y Políticas para el Desarrollo". Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1979.

GARCIA P., Y J. SERRA.

"Causas y Efectos de la Crisis Económica Mexicana". El Colegio de México. México. 1984.

GONZALEZ E., ZERMEÑO F. Y OTROS AUTORES.

"La Economía Petrolizada". Taller de coyuntura de la División de Estudios de Postgrado. Facultad de Economía. UNAM. México. 1981.

GRIEQUONT C., Y RIMES M.

"La Política Económica del Gobierno de Luis Echeverría (1977-1976): Un primer ensayo de interpretación". Trimestre Económico No. 176. México. 1977.

HERNANDEZ CERVANTES, HECTOR.

Discurso pronunciado en Los Pinos, D.F. México. Julio 24, 1985.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA.

Varias Publicaciones. Secretaría de Programación y Presupuestos. México. 1975-1985.

KARATAEV, RYNDINA Y OTROS AUTORES.

"Historia de las Doctrinas Económicas". Editorial Grijalvo. -- México. 1964.

KRAMER, ARLIN.

"Comercio Internacional". Editorial Compañía General de Ediciones. Madrid, España. 1964.

LOPEZ PORTILLO, JOSE.

"El Ejecutivo Ante el Congreso". Primer discurso de toma de posesión. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. 1982.

MARK, CARLOS.

"El Capital". Editorial Fondo de Cultura Económica. México. -- 1986.

NACIONAL FINANCIERA.

"La Economía Mexicana en Cifras". México, 1984.

PODER EJECUTIVO FEDERAL.

"Diario Oficial de la Federación". Varios números. México.

PODER EJECUTIVO FEDERAL.

"Tarifa del Impuesto General de Importación". Secretaría de - Comercio y Fomento Industrial. México. 1985.

PODER EJECUTIVO FEDERAL.

"Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1983.

PODER EJECUTIVO FEDERAL.

"Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior". Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. México. 1984.

PODER EJECUTIVO FEDERAL.

"Programa de Fomento Integral a las Exportaciones". Secretaría de Comercio y Fomento Industrial". México 1985.

PODER EJECUTIVO FEDERAL.

"Tercer Informe de Gobierno". Secretaría de Programación y -- Presupuesto. México. 1985.

PREBISCH, RAUL.

"Nueva Política Comercial para el Desarrollo". Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1979.

REYNOLDS, CLARK W.

"¿Por qué el Desarrollo Estabilizador de México fue en realidad Desestabilizador?". Trimestre Económico No. 176. México. - 1977.

RODRIGUEZ, OCTAVIO.

"La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL". Editorial Siglo - XXI. México. 1981.

RODRIGUEZ G., ESTEBAN.

"La política de Comercio Internacional de México fuera del -- GATT". Tesis. UNAM. México. 1982.

RUIZ, CLEMENTE.

"Noventa Días de Política Monetaria y Crediticia independiente". Editado por la Universidad Autónoma de Puebla y UNAM. - México. 1984.

SALES GUTIERREZ, CARLOS.

"Promoción Fiscal, Política Arancelaria y Relaciones Económicas Internacionales". Revista de Comercio Exterior. Vol. 26. - No. 8. México. 1976.

SANCHEZ M. HILDA Y OTROS AUTORES.

"Crisis y Política Económica: Una perspectiva Instrumental - (1978-1982)". CIDE. México. 1984.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

Varios documentos. Subsecretaría de Comercio Exterior. Dirección General de Aranceles. México. 1977-1985.

SEPULVEDA A., BERNARDO.

"Las Nuevas Reglas del GAIT y el Marco Jurídico Mexicano", en El Comercio Exterior de México. IMCE - ADACI. Editorial Siglo XXI. México. 1982.

SUAREZ DAVILA, FRANCISCO.

Discurso pronunciado durante el XVIII Convención Anual del Consejo Nacional de Comercio Exterior. Mimeógrafo. Monterrey, México. 1985.

SUNKEL, O. Y PAZ, P.

"El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo". Editorial Siglo XXI. México. 1973.

TAMAMES, RAMON.

"Estructura Económica Internacional". Editorial Alianza. Madrid, España. 1980.

TELLO, CARLOS.

"La Política Económica en México 1970-1976". Editorial Siglo XXI. México. 1978.

TORRES GAYTAN, RICARDO.

"Teoría del Comercio Internacional". Editorial Siglo XXI. México. 1973.

VARIOS AUTORES.

"Lecturas del Trimestre Económico". Varios Números. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. Varios años.

VARIOS AUTORES.

"Revista de Investigación Económica". Varios Números. Facultad de Economía. UNAM. México. Varios años.

VILLARREAL, RENE.

"El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México", -- Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1976.