

2

la política comercial de México y el entendimiento con Estados Unidos

eduardo gitli
carlos gómez chiñas

INTRODUCCION

El período que se abrió en México a partir de la crisis de 1982 ha sido sumamente rico en discusiones y propuestas acerca de la reestructuración de las relaciones económicas con el exterior. A diferencia de otros sexenios, la política comercial que se viene tratando de aplicar forma parte integral no sólo del ajuste coyuntural a la recesión mundial, la baja de los precios del petróleo, la explosión de las tasas de interés y las consiguientes dificultades para afrontar el servicio de la deuda externa; forma parte también de un ajuste o "cambio estructural" que pretende alterar la forma de inserción de la industria mexicana en la división internacional del trabajo.

El hilo conductor de estas proposiciones parte del Plan Nacional de Desarrollo, con el que se abrió el sexenio, pero el grado más alto de formalización se encuentra en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE), promulgado el 31 de julio de 1984. Las medidas más directamente relacionadas con el comercio exterior se reunieron en un documento que primero se denominó Programa Integral de Fomento a las Exportaciones (PIFE), para luego ser bautizado como Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEX), cuyo resumen se publicó el 8 de abril de 1985.

* Los autores agradecen los sutiles comentarios de Raúl Morales a una versión anterior de este trabajo. El resto queda por nuestra cuenta.

En el presente trabajo analizaremos los principales rasgos de la política comercial reciente a la luz de los cambios propuestos. Dividimos el artículo en cuatro secciones. En la primera se analiza el PROFLEX en el marco más general de la política comercial instrumentada por el presente gobierno. En la segunda incurrimos en la justificación teórica y sus limitaciones basadas en problemas estructurales. En tercer lugar, en vista de los recientes cambios habidos en la legislación de comercio exterior norteamericana y de la firma del Memorando de Entendimiento México-Estados Unidos (el 23 de abril), se hace necesaria una revisión, así sea muy general, de la política comercial de Estados Unidos y sus implicaciones para México-Estados Unidos en materia de subsidios y derechos compensatorios. Finalmente aventuramos algunas conclusiones y preocupaciones a futuro.

I. EL PROGRAMA DE FOMENTO INTEGRAL A LAS EXPORTACIONES

Para comprender mejor este Programa es conveniente recordar que el PRONAFICE plantea en su diagnóstico que el proceso de industrialización se dio a través de una sustitución de importaciones indiscriminada, basada en un proteccionismo a ultranza, que resultó en una industria desintegrada internamente, no competitiva con el exterior y en constante contradicción y dependencia.¹ El PROFLEX lo retoma, pero concentrándose en su objeto sectorial centra su preocupación en el escaso nivel de las exportaciones manufactureras, que se explica por el tipo de cambio sobrevaluado y la protección excesiva a la planta productiva. Lo que caracteriza el modelo es la convicción de que ni el mantenimiento de un tipo de cambio "realista", ni la canalización de créditos, ni otro tipo de apoyos oficiales son suficientes para promover exportaciones (aunque sean fundamentales). Por esta razón, ya desde el PRONAFICE se plantea la necesidad de racionalizar gradualmente la protección.

El objetivo principal de la "racionalización" consiste en alterar los patrones de rentabilidad empresarial hacia la actividad exportadora. El elemento clave de esta reorientación, y en torno a él se ubica la discusión, es la necesidad de abaratar los insumos de las empresas con potencial exportador. Esto se debe a que la protección estimula la producción nacional de insumos a precios superiores a los internacionales, y por lo tanto los costos de la producción de bienes finales se ven infla-

¹ Véase E. Gitli, J. Maisterrena y F. Williams, "Industria y Comercio Exterior; notas sobre el PRONAFICE", *Economía, Teoría y Práctica*, No. 7, 1985.

dos, dificultando la exportación.

El proceso de racionalización de la protección contempla dos tipos de medidas que se toman en forma paralela: la eliminación gradual de los permisos previos de importación, y la reestructuración arancelaria con el objeto de que en el mediano plazo la estructura de la protección se sustente principalmente en aranceles. En realidad, este es un proceso que se había iniciado en 1977, interrumpiéndose en 1982.

El sistema de permisos previos imprime un mayor grado de certidumbre a la política comercial con respecto a la balanza de pagos *desde el punto de vista gubernamental* debido a que se pueden ir regulando administrativamente para lograr los saldos planeados en la balanza comercial. A más largo plazo, tiene sus inconvenientes: es posible probar, teóricamente al menos, que se pueden fijar cuotas de importación que equivalgan a niveles de aranceles específicos. Ambos sistemas elevan los precios locales. Una diferencia importante es que con el sistema de permisos, la brecha entre el precio internacional y el nacional es una especie de renta monopólica del "afortunado" importador. En el caso de los aranceles, estos tendrían la ventaja de engrosar las arcas fiscales por lo que contribuyen a la disminución del déficit público. Si lo que se trata es de proteger la industria nacional, cualquiera sea el sistema, el precio del producto importado debe ser levemente superior, teniendo en cuenta las diferencias de calidad.

Es necesario tener en cuenta que en muchas situaciones, la necesidad de obtener un permiso previo para poder importar se traduce literalmente en una prohibición total. En estos casos, la diferencia de precios puede ser tal, que al "sustituir" el permiso previo por un arancel, este gravamen tendría que ser bastante alto para continuar protegiendo a la industria doméstica. De lo contrario la actividad productiva interna con respecto a estos bienes tendría que desaparecer. Esto lo reconoce expresamente el Programa al advertir que, pese a la gradualidad, "las empresas que no realicen los ajustes para adaptarse a un mercado más competitivo correrán el riesgo de desaparecer o de tener que reconvertir parte de sus procesos".²

El plazo que se concede para que los precios de los insumos para productos exportables se acerquen a los internacionales es de tres a cuatro años —en forma gradual—, para dar tiempo a la planta productiva a que introduzca los ajustes en sus procesos. De esta manera se piensa reducir los riesgos de quiebras y desem-

² SECOFI, PROGRAMA DE FOMENTO INTEGRAL A LAS EXPORTACIONES (PROFIEX). p. 16. Todas las referencias al Programa, a menos que se indique lo contrario, corresponden a esa versión.

pleo.³ Este lapso parece ser sumamente optimista si tomamos en cuenta que el proceso de eliminación de permisos previos se reanudó a principios de 1984 y que un año después se encontraban exentas de este requisito 2,833 fracciones arancelarias que significaban cerca del 17 por ciento del valor importado (y sobre 8,072 fracciones). Asimismo se mantiene la exención de permiso previo a la importación temporal de mercancías destinadas a un proceso de transformación para su posterior exportación, fundamentalmente maquiladoras. Por otra parte, de 1982 a la fecha del documento, el arancel promedio ponderado para las importaciones se redujo de 16.3 a 8.2 por ciento y el número de tasas bajó de 16 a 10. En la *Carta de Intención* al Fondo Monetario Internacional firmada por México el 24 de marzo de 1985 se sostiene que se acelerará el proceso de sustitución de permisos por aranceles para cubrir entre 35 y 45 por ciento de las importaciones de mercancías antes de que termine el año. Este proceso de "liberalización comercial" (lenguaje original) continuará durante los próximos años. En abril de 1985 se introducirá una nueva estructura arancelaria que disminuirá el número de 10 a 7 con el propósito de reducir aún más su dispersión. También se compromete en la Carta a que "con pocas excepciones" los aranceles se fijarían en un rango de 10 a 50 por ciento.⁴

En rigor, estos promedios "ponderados" carecen de significación, debido precisamente a que toman en cuenta su participación en las importaciones totales. En estas condiciones, es obvio que los aranceles más elevados van a tener menos peso, sobre todo cuando se combinan con permisos previos de importación demorados o denegados. Un bien cuyo arancel es muy elevado probablemente sea importado en cantidades insignificantes (y más cuando está sujeto a permisos de concesión incierta), por lo que pesará poco en el promedio.

La *Carta de Intención* incluye también un compromiso algo nebuloso que vale la pena reproducir textualmente: "Un aspecto importante de la reforma comercial en marcha es que la liberalización de las importaciones incluso se extenderá a bienes producidos internamente ya que hasta ahora se había restringido prin-

³ PROFLEX, p. 14.

⁴ Entre 1983 y 1984 los ingresos arancelarios de México se elevaron un 61.3% en pesos corrientes, frente a una alza en los ingresos totales de 55.4%. Pese a haber sido la mayor alza presupuestal, los ingresos arancelarios no llegan a un 3% del total. Por otra parte, el crecimiento de las importaciones en dólares más el deslizamiento del tipo de cambio durante 1984 fue de aproximadamente 73.3%, o sea superior al crecimiento del ingreso arancelario. Estas cifras parecerían apoyar la tesis de que ha habido una disminución en las tasas arancelarias efectivas. Sin embargo, existe la posibilidad de que en virtud del aumento de las exportaciones, se haya producido un gran incremento en las exenciones arancelarias (permisos de importación temporal y reintegros) a industrias no maquiladoras.

principalmente a bienes intermedios y de capital que no se producían en el país". Algunos comentarios periodísticos pretendieron ver en afirmaciones como esta, el comienzo de una liberalización estilo Cono Sur. De todo el contexto de la *Carta*, el concepto de "bienes producidos internamente" no parece incluir bienes finales, al menos por ahora.

El Programa pretende apoyar a aquellos sectores que generen "una mayor proporción neta de divisas", así como los "que se identifiquen con el cambio estructural y contribuyan a concretar el perfil exportador que el propio PRONAFICE plantea para finales de la presente década".⁵ De acuerdo a estos objetivos se identificó una serie de productos prioritarios de exportación a través de indicadores como la generación de empleos, la competitividad-precio, la rentabilidad relativa a la exportación, la eficiencia relativa y el tipo de empresas fabricante de los productos. Con base a ellos se jerarquizaron las actividades de potencial exportador.

También se plantea fomentar las *empresas de comercio exterior*, a las que se permitirá su asociación con empresas extranjeras que estén participando en el mercado internacional, con el compromiso de aumentar sus ventas a través de un programa de exportaciones.⁶

Este tipo de empresas pueden jugar un papel central en la promoción de las exportaciones, sobre todo de firmas de tamaño medio que no pueden darse el lujo de tener un departamento de comercio exterior. Es comprensible que las autoridades traten de darle todo tipo de beneficios: apoyo financiero por parte del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y el Fondo de Fomento a las Exportaciones de Manufacturas (FOMEX) y la posibilidad de que las instituciones bancarias participen con capital de riesgo de hasta el 50 por ciento de las acciones de la empresa emisora.

Sin embargo, lo preocupante es que, además de facultárselas en general para hacer importaciones, puede permitírseles "la importación de productos finales que, en condiciones normales difícilmente se otorgarían. Se permitirá efectuar estas adquisiciones en proporción a la generación neta de divisas de los programas autorizados",⁷ para lo que se elaborarán listas de productos susceptibles de incluirse en dichos programas. Esta es la única parte del PROFIEX donde se habla de importación de productos finales y parece haber una gran discrecionalidad que

⁵ PROFIEX, p. 18.

⁶ PROFIEX, p. 21.

⁷ PROFIEX, p. 21.

se aplica solamente a estas empresas, cosa que parece contraria al espíritu proclamado por el Programa de "buscar un sistema de incentivos automáticos". También se faculta a estas empresas para prestar servicios a entidades del sector público, así como operaciones de intercambio compensado.

Apoyo para reducir los costos de insumos

La versión original del PROFLEX contenía cuatro tipos de medidas para reducir el costo de los insumos:

- Importación temporal
- Derechos de importación para exportadores (DIMEX)
- Permisos automáticos de importación para exportadores
- Devolución de impuestos al comercio exterior (draw-backs)

Básicamente los cuatro constituyen esquemas a veces complementarios y otras sustitutivos para importar insumos más baratos con el objeto de elaborar productos con destino a la exportación. En algunos casos se trata simplemente de la existencia de sistemas administrativos alternativos de modo que el exportador escoja la modalidad de adquisición de insumos en el exterior que más se adapte a su tipo de actividad.

En el resumen del PROFLEX publicado por la prensa el 8 de abril y en la versión final aparecida ese mismo mes se omitió toda referencia a los DIMEX y a los permisos automáticos de importación. Más adelante veremos por qué.

Los programas de importación temporal de hecho ya existían, aunque caracterizados por una serie de trabas aduaneras. En esencia se trata de la posibilidad de importar bajo este sistema insumos, maquinaria y equipos para ser utilizados en actividades productivas relacionadas con la exportación. También se permite la venta en el mercado local de parte de los productos elaborados con los insumos importados siempre que se paguen los impuestos correspondientes.

La devolución de impuestos al comercio exterior (draw back) consiste en la devolución de los impuestos al comercio exterior que se hubieran pagado por las mercancías importadas que se incorporen a los productos de exportación. El esquema actual rige desde enero de 1980, y mediante el PROFLEX se le hacen algunas mejoras, como la devolución del valor actualizado de los impuestos al momento de su recuperación. Conviene aclarar que este sistema es aceptado internacio-

nalmente, cosa que el propio *Programa* se apresura en aclarar. Está también reconocido por la Ley Comercial estadounidense (Trade Act) de 1974 y fue perfeccionado en la de 1984.

Pero el sistema que generó la mayor discusión fue el de los DIMEX. Aquí todo fue confuso: la idea original, la redacción, y luego la forma en que se trató de deslindar responsabilidades dentro del aparato estatal.

Vayamos por partes. Disponemos de dos redacciones acerca de los DIMEX, una en la versión preliminar del PROFIEX, y otra publicada finalmente en el *Diario Oficial* el 6 de junio de 1985. Como se desprende de esta fecha, es 2 meses después de la publicación del PROFIEX (sin los DIMEX) en la prensa. La discusión acerca del tema arroja luz acerca de cómo se jugó la partida entre los distintos sectores del gobierno, y la industria privada.

En esencia, y tal como aparecían en la versión preliminar, los DIMEX son certificados que podrá solicitar el exportador al dar cumplimiento al compromiso de venta de divisas y que serán intransferibles. Se emitirán por un monto de hasta un 40 por ciento del valor facturado de las exportaciones y darán al exportador dos facilidades:

- En primer lugar “el exportador tendrá derecho a importar libre de permisos..., hasta por una cantidad que no exceda el valor de los DIMEX, mercancías comprendidas en todas las fracciones arancelarias de la tarifa del impuesto general de importación, excepto las comprendidas en una lista de productos excluidos”.⁸
- En segundo lugar, “al utilizar los DIMEX, el exportador quedará exento, en cuanto al contenido importado de su exportación, del pago de los impuestos que gravan a la importación”.⁹

Hasta aquí la interpretación sería —de acuerdo con el espíritu general del PROFIEX— que se trata de facilitar la adquisición de los insumos utilizados en productos exportables a precios internacionales. Por ello se otorgan los permisos y se les exime del pago de impuestos.

Es importante notar además que el sistema DIMEX sólo tiene sentido como esquema “transitorio” en tanto continúe de manera general el sistema de permisos de importación. No tendría interés alguno de no requerirse los permisos, y

⁸ Programa Integral de Fomento a las Exportaciones (PIFE). Versión preliminar, p. 40.

⁹ Ibid.

se subsumiría en los otros sistemas.

La duda surge cuando más adelante, en el mismo documento, se agrega que "es importante subrayar que la tenencia de DIMEX permitirá la exención de gravámenes de importación, sólo por la parte relativa al contenido importado de la exportación correspondiente. *El resto de las compras externas que el exportador efectúe al amparo del DIMEX será gravable al igual que cualquier otra importación definitiva*".¹⁰ Un comentario periodístico señalaba ácidamente que así por ejemplo, los dueños de Industrias Peñoles que exportan minerales y son también los dueños de El Palacio de Hierro, podrán vender en su cadena de almacenes ropa española, aparatos japoneses y tapetes egipcios¹¹. Estas importaciones serían gravables, pero la obtención de su permiso sería automática.

Dos de las más importantes organizaciones empresariales interlocutoras del gobierno, la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) se opusieron tenazmente: "la disponibilidad de los DIMEX permitiría que el sector comercial recurra a las importaciones indiscriminadas con lo cual de alguna manera entraría al GATT por la puerta trasera".¹² Si bien aclaramos que la controversia con la CONCAMIN fue solamente en torno a los DIMEX y a algunos otros puntos, en cambio la CANACINTRA tiene serias objeciones a todo el *Programa*.

Sin embargo, en un artículo periodístico posterior, el influyente Adrián Lajous señalaba que "la disputa se debe en parte a la inadecuada comunicación interna dentro del gobierno y entre éstos y los industriales".¹³ Según Lajous el Banco de México, propulsor del sistema, alteró su concepción original de que con el esquema, los exportadores podrían importar de todo, aun cuando no se utilizara en la fabricación de los productos exportados. La última versión del sistema es la aprobada y publicada en el *Diario Oficial* el 6 de junio de 1985.¹⁴ En síntesis plantea lo siguiente:

Este esquema se aplica a empresas con una integración nacional de cuando menos un 30 por ciento del valor libre a bordo. Estos podrían importar libres de permisos y mercancías hasta un 30 por ciento del valor de sus exportaciones,

¹⁰ PIFE, p. p. 41.

¹¹ Véase G. Knochenhauer, "Pronafice vs. Profieix", *Excélsior*, 15.4.85. El ejemplo es poco feliz, debido a que se trataría de exportaciones no manufactureras y por lo tanto no sujetas al sistema, pero señala una preocupación válida.

¹² Declaraciones de dirigentes de CONCAMIN a *El Día*, 19.3.85.

¹³ A. Lajous, "Guerra civil por DIMEX", *Excélsior*, 3.5.85.

¹⁴ Nosotros continuaremos llamándoles DIMEX aunque en el decreto se le llama "derecho a la importación de mercancías para exportación".

siempre y cuando se utilicen en la operación de la empresa o la de sus proveedores habituales. Se exceptúa una serie de productos especificados de antemano. Estas importaciones devengan un impuesto mínimo de 25 por ciento o al que corresponda a la fracción arancelaria si es mayor. Posteriormente la empresa podrá obtener la devolución de estos impuestos en la medida en que compruebe que ha utilizado los mismos en productos exportados.

En realidad, cualquiera de las dos formas en que apareció el sistema propuesto es objetable por parte de las empresas que operan al calor de la protección. En condiciones de un mercado interno deprimido quienes se oponen al esquema pueden argumentar que la reorientación de parte de la producción nacional hacia las exportaciones podría dejar más o menos constante la demanda de ciertos insumos (simplemente se produciría un cambio de mercados para los bienes finales), pero al poder importar parte de ellos a precios inferiores, el mercado interno para estos insumos podría contraerse. Esto quizá no sería tan grave en el caso de productores nacionales monopolistas que podrían elevar sus precios para mantener sus beneficios¹⁵. En las ramas productoras de insumos con una estructura más competitiva se podrían producir serias crisis.

La discusión en torno a los DIMEX es en última instancia la discusión en torno a la velocidad con que se desea operar el proceso de "reconversión". El gobierno siempre tiene la posibilidad de graduar la entrada de insumos por otros medios administrativos.¹⁶ Sin embargo, el sistema de los DIMEX precisamente orienta esta entrada de forma tal que favorezca a los exportadores de manera automática. De no aprobarse el esquema, las autoridades se hubieran visto frente a la siguiente disyuntiva: cómo otorgar permisos de importación y disminuir aranceles en forma indiscriminada sin provocar una crisis inmediata de balanza comercial y de quiebras, cuando lo que se pretendía solamente era elevar las exportaciones; o renunciar a "reconversión".

Negociaciones comerciales

El PROFIEX reitera toda la serie de principios multilaterales de México: cooperación, nuevo orden económico internacional, mejora de los términos de inter-

¹⁵ Aunque también esto tiene sus limitaciones. En la *Carta de Intención* al FMI del 25.3 se señalaba que en los casos que el precio interno de materias primas y refacciones de producción nacional sea más de 50 por ciento superior a los precios internacionales, automáticamente se concederá permiso de importación.

¹⁶ Por ejemplo, a través de los permisos previos de importación.

cambio de los subdesarrollados, derecho a explotar en forma autónoma los recursos naturales, incremento de la influencia de los países en desarrollo en la gestión de las relaciones económicas internacionales, etc.

Hay, sin embargo, dos elementos a destacar. En primer lugar, la promoción de un nuevo sistema multilateral de comercio "que responda a la dinámica de la redistribución de las actividades productivas a escala mundial y que reconozca el papel de la protección en el proceso de desarrollo"¹⁷. Este es un punto de partida sumamente importante que señala que existen límites a lo que México pretende negociar, así como a lo que los países industrializados pueden exigir, tanto de México como de otros países del Tercer Mundo.

En segundo lugar, se establece una actitud pragmática en cuanto a las negociaciones bilaterales mencionando la posibilidad de obtener concesiones en comercio que aumenten la capacidad de generación de divisas, "utilizando la apertura de la economía nacional para obtenerlas"¹⁸. Simultáneamente se prefigura el Entendimiento que varios días más tarde se firmaría con Estados Unidos.

Reacciones frente al PROFIEX

Tanto la CONCAMIN como la CANACINTRA se manifestaron contrarios al *Programa*. El presidente de esta última, Carlos Mireles García, hizo ver que su organización de ninguna manera estaba de acuerdo con el PROFIEX, porque "más que un programa de fomento a las exportaciones, es un proyecto que fomenta indiscriminadamente las importaciones"¹⁹. Agregó que la pequeña y mediana industria no constituyen sectores exportadores y que por tanto "nosotros somos quienes sufriremos las consecuencias a propósito de un mayor relajamiento de la política de importaciones". Algunos días más tarde, uno de sus asesores agregaba que el *Programa* "favorece a las compañías transnacionales que tienen interés en México"²⁰. Dos semanas más tarde "en los términos que plantea actualmente el PIFE (nombre anterior), la apertura al exterior sólo beneficia a las industrias multinacionales, al facilitarle las transacciones con sus filiales de otros países, en tanto la pequeña y mediana empresa —cuya producción se destina básicamente a satisfacer el mercado interno y a sustituir, en su caso importaciones— correrían

17 PROFIEX, p. 28.

18 PROFIEX, p. 29.

19 *El Día*, 29.3.85.

20 *El Día*, 3.4.85.

una nefasta suerte: la desaparición".²¹

La CONCANACO, en cambio, apoyó el Programa ("positivo y sano") haciendo énfasis en que la liberalización de las importaciones "tiene que ser gradual y selectiva". No sólo apoyó el esquema de los DIMEX, sino que solicitó que se hicieran extensivos a las empresas de exportación y turísticas. Por su parte, Alfredo Sandoval González, Presidente de la COPARMEX, lo apoyó por "estar de acuerdo con una mayor liberación en la política actual de importaciones".²²

II. EL DILEMA TEORICO SUBYACENTE EN EL PRONAFICE-PROFIEX

El análisis de la dialéctica de estos programas arroja una luz interesante sobre las limitaciones de la política económica (comercial) en una formación social como México.

Partamos de una economía centralmente planificada (ECP) que tiene ventajas (estáticas) en la producción de ciertas mercancías. En primera instancia, podríamos decir que a esta economía le convendría especializarse en la producción de estos bienes porque así maximiza el ingreso real del país (como un todo); produce lo que le cuesta menos, pero lo intercambia a los precios unitarios mundiales (superiores), obteniendo una ganancia diferencial que aplica a adquirir en el exterior aquellos bienes que hubiera podido producir en el país con costos superiores. Para esta ECP, el empleo es un problema secundario porque una vez que se ha maximizado el ingreso nacional, el planificador debe decidir acerca de su distribución y esta cuestión es transparentemente política.

Pero podría ocurrir que nuestra ECP no se conforme con lo que la historia le ha deparado como "ventaja" en el comercio internacional, y desee adquirir una ventaja en determinada rama productiva siempre que en ello tenga una ventaja potencial. En este caso, suponiendo que tenga todos sus recursos ocupados, tendría que sustituir la producción de aquellas mercancías en las que tenía una ventaja mundial de precios, por la producción de bienes en los que su productividad aún es baja. Resulta obvio en estas condiciones que su ingreso total (medido de alguna manera a través de la cantidad de mercancías de que puede disfrutar) disminuirá. Ya no puede producir más barato que el mercado mundial

²¹ *Excélsior*, 15.4.85.

²² *El Día*, 29.3.85.

y colocar los productos a los precios más elevados de éste. En este caso, lo que parece una ineficiencia es en realidad un ahorro.

En efecto, el ahorro constituye una posposición del consumo. Al invertirse en medios de producción, se puede suponer que es para consumir mucho más en el futuro que lo que se ha dejado de consumir hoy. Lo mismo ocurre con la ventaja que se desea adquirir en términos internacionales. Cuando se consolide la ventaja en la rama nueva, el país mejorará su ingreso a un nivel mucho mayor. En síntesis éste es el argumento de la *industria naciente*.

Esta ventaja es fruto de un proceso de aprendizaje, acumulación de medios de producción y —sobre todo— escalas de producción crecientes. Por lo tanto, el planificador debería encontrar el balance correcto entre dedicación a industrias eficientes e ineficientes, teniendo en cuenta obviamente los factores políticos. En este marco, debería escoger las ramas más promisorias y apostar a ellas.

Todo esto que nos puede parecer sumamente razonable para una ECP, no resulta obvio en una formación social capitalista en desarrollo (FSC). Esto es así por varias razones: los ajustes no ocurren de manera planificada porque dependen de cómo responda la actividad privada a las señales que envían el gobierno y el mercado, dado que los mecanismos de distribución tienen una esencia distinta, porque en su estructura subyacen unidades de producción que responden a centros de decisión exteriores al sistema económico nacional y porque en una sociedad que por definición es desigual, cualquier alteración en la distribución del ingreso repercute en el tamaño de los mercados.

En estas economías, una sustitución de importaciones indiscriminada que buscara simplemente expandir el empleo necesitaría de dosis masivas de financiamiento. Al descuidar la cuestión de las escalas de producción, debido a las dificultades de planificación y de una protección más o menos generalizada, la supuesta *industria naciente* nunca crecería en términos de obtener una ventaja a nivel internacional (o igualar su productividad), con lo que progresivamente se agotarían las posibilidades de financiamiento. Este proceso ya estaba sumamente adelantado a fines de la década del 70, y se hacía visible en la enorme deuda externa acumulada.

Por estas razones, México pudo avanzar en la sustitución de importaciones, incluso con el mayor respiro que dio la riqueza petrolera, pero no generó una industria exportadora estable, sino que además fomentó una peligrosa división interna del trabajo en la que muchos grupos privados nacionales ocupaban posiciones dependientes en cuanto a la cadena productiva, de las empresas transnacio-

nales (ET). Ningún proceso de política económica normativa-sugerente puede ignorar esta realidad, omisión que sólo se apuntaba en el PRONAFICE, pero que se consolida en el PROFIEEX.

Una de las razones de esta omisión, obedece a la estrategia de tratar la inversión directa extranjera (IDE) caso por caso. Pero al comenzar el proceso de liberación de importaciones desde los insumos, es legítima la preocupación acerca de quién se beneficiará. Teóricamente, sólo un Programa de Desarrollo de la Industria Mediana y Pequeña que tuviera "uñas y dientes" podría lograr esta reconversión sin profundizar la penetración extranjera en la actividad industrial mexicana.

El otro peligro que se corre es el de elevar la rentabilidad interna de las ET, y que igualmente decidan no exportar. Esta posibilidad en realidad se da con respecto a todas las empresas, incluso las de capital nacional, pero al responder las transnacionales a decisiones provenientes de centros de administración (y contabilidad) que operan a escala mundial, se corre el riesgo de perder por un lado y no ganar por el otro.

Se produce entonces un resultado paradójico: en su afán por eliminar la discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de organismos gubernamentales, se la estimula por el lado de la aplicación de la política global de desarrollo, porque ahora todo es cuestión de *ritmo* y de capacidad para evitar que el proceso se escape de las manos.

III. LA POLITICA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS Y SU INCIDENCIA SOBRE MEXICO

Durante los últimos años las exportaciones de México a los EU se han venido enfrentando a medidas proteccionistas cada vez más fuertes y que no se limitan a la simple aplicación del arancel, sino que incluyen a las restricciones cuantitativas y normas sanitarias y técnicas, los acuerdos de comercialización ordenada y las restricciones voluntarias.²³

Adicionalmente a la protección arancelaria, la legislación estadounidense

²³ Para un análisis detallado de estas medidas véase David B. Yoffie. "La estructura del proteccionismo moderno: patrones pasados y perspectivas futuras", en Isaac Minian (ed.), *Transnacionalización y Penferia Semiindustrializada* (I.I.), CIDE, México, 1983; y Carlos Gómez Chiñas, "Las exportaciones manufactureras de México y la política comercial de los Estados Unidos", *Análisis Económico*, Vol. III, No. 2/1984.

protege a su industria de dos maneras:

- 1) A través de impuestos compensatorios cuando se considera que la mercancía está entrando subsidiada o en condiciones de dumping, o sea cuando hay "prácticas desleales de comercio".
- 2) Con medidas no arancelarias cuando se desea imponer una cuota o alguna otra restricción a las importaciones sin que los productores de éstas hayan incurrido en una práctica desleal. Este es el caso, por ejemplo, de las restricciones voluntarias impuestas a los productores japoneses de automóviles a principios de la presente década, o la del acero a fines de 1984 con varios países, entre ellos México.

La aplicación de impuestos compensatorios a las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos es posible porque la ley de comercio de 1974 presenta un concepto muy amplio de subsidio por el que casi cualquier medida de fomento puede caer en la situación de penalización. Esa ley preveía que para aplicar una sanción en el caso de productos subsidiados tenía que existir, aparte del subsidio, daño a la industria manufacturera.

Esta situación cambia con la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 donde se establece que se otorgará el beneficio de la prueba del daño sólo a los países miembros del GATT que hayan suscrito el código de subsidios. La Ley de Comercio y Aranceles aprobada por el congreso de los EU a fines de 1984 vino a acentuar la tendencia proteccionista que ya se observaba en la Ley de Acuerdos Comerciales, ya que confiere al presidente estadounidense facultades para tomar represalias a discreción en contra de los países que tengan en vigor normas que limiten de alguna manera la entrada a sus mercados de las mercancías y las inversiones estadounidenses; de esta manera, se pueden ejercer presiones económicas y comerciales en contra de las naciones que obstruyan la expansión de las ventas y de las inversiones de las firmas estadounidenses.

La Ley de Comercio y Aranceles de 1984 también da autoridad tanto al presidente como al representante comercial de los estados para imponer impuestos compensatorios a las mercancías importadas sin que exista alguna queja de por medio de parte de productores estadounidenses.

Entre los obstáculos al libre comercio que la citada ley pretende combatir se encuentran las obligaciones impuestas por la mayoría de los países en desarrollo de incorporar componentes nacionales a los productos que se ensamblan para

los mercados internos. También, pueden constituir objeto de represalias las políticas encaminadas a inducir a las empresas a exportar una parte de su producción, con el fin de aliviar un poco la penuria de divisas de estos países. Es en este sentido en que deben interpretarse las recientes reformas al decreto sobre la industria farmacéutica que tienden a favorecer a las empresas transnacionales y que fue la concesión que el gobierno mexicano hizo por la firma del memorandum de entendimiento bilateral sobre subsidios e impuestos compensatorios.²⁴

El argumento principal a favor del acuerdo bilateral sobre subsidios e impuestos compensatorios fue de que como México no es miembro del GATT ni ha suscrito el código de subsidios, a las exportaciones mexicanas se les podía aplicar el impuesto compensatorio con sólo la acusación de subsidio sin necesidad de la prueba del daño. Ante esta situación, o se entraba al código de subsidios y derechos compensatorios (sin necesidad de entrar al GATT), o se firmaba un acuerdo comercial con Estados Unidos que le concediera a las exportaciones mexicanas el derecho a la prueba del daño. Dado que se consideró que la firma del código de subsidios y derechos compensatorios era entrar al GATT por la puerta trasera se optó por el acuerdo bilateral cuyo efecto inmediato será el de acentuar la dependencia de la Economía Mexicana respecto de la estadounidense.

Los obstáculos que se están poniendo al ingreso de las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos son una manifestación del creciente proteccionismo estadounidense que obedece a la pérdida de competitividad a nivel internacional de ciertas empresas estadounidenses (las que están en las llamadas ramas "sensibles", es decir ineficientes). De modo que podemos prever que con acuerdo comercial y todo, las exportaciones mexicanas tendrán dificultades de acceso de todo tipo, aunque menos de las que tendrían sin este.

²⁴ Si bien el secretario de Comercio y Fomento Industrial declaraba a *Excelsior* (24.4) que la negociación comercial con Estados Unidos "es totalmente independiente de la cuestión de la industria farmacéutica", el propio artículo periodístico, que comentaba un "documento oficial" sobre el Entendimiento con Estados Unidos ubicaba al decreto sobre la industria farmacéutica entre las acciones de "buena conducta". Por otra parte *The Wall Street Journal* (24.4) comentaba ese mismo día que la Pharmaceutical Manufacturers Association notificó a la administración de que "las nuevas disposiciones mexicanas 'responden satisfactoriamente a nuestras preocupaciones' y no objetarían el acuerdo con México".

IV. EL "ENTENDIMIENTO" BILATERAL MEXICO-ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE SUBSIDIOS Y DERECHOS COMPENSATORIOS

El 23 de abril de 1985, pocos días después de ser publicado oficialmente un resumen del PROFLEX, se firmó el Memorandum de Entendimiento sobre Subsidios y Derechos Compensatorios entre México y Estados Unidos. Este acuerdo —el primero de su tipo en más de 40 años— estaba de hecho prefigurado en el PROFLEX, y constituye la base para entablar nuevas negociaciones con vistas a un tratado global y de inversiones.

Es importante tener en cuenta la diferencia entre Memorandum y Tratado. El último tiene una reconocida reglamentación jurídica. El primero no es más que una especie de "compromiso entre caballeros" que no pasa por ninguna cámara legislativa y cuyo efecto más que nada depende de la disposición con que se firma, así como de la coherencia con las políticas comerciales internas de cada uno de los países.

Veamos con más detenimiento los compromisos asumidos:²⁵

- "Los Estados Unidos aseguran que ningún impuesto compensatorio será aplicado a ningún producto mexicano, a menos que se determine que las importaciones subsidiadas están, a través del subsidio, causando o amenazando causar daño material a un sector productivo nacional establecido, o retarden materialmente el establecimiento de un sector productivo nacional".

Esto implica que las partes interesadas que arguyen la existencia de prácticas desleales de comercio por parte de México, tendrán que demostrar ahora que las importaciones en cuestión, a) están subsidiadas, y b) causan o amenazan causar un daño a la industria estadounidense. Hasta la fecha México no contaba con la protección de la prueba del daño (Injury Test) por lo que resultaba relativamente simple demandar a los industriales mexicanos, acusándolos de prácticas injustas como fórmula para deshacerse de la competencia extranjera, y en este caso, mexicana. Los fabricantes norteamericanos planteaban ante el Departamento de Comercio la existencia de prácticas "desleales" que les causaban un perjuicio y este de inmediato aplicaba los derechos compensatorios (countervailing duties) que encarecían el precio de los productos involucrados.

²⁵ Se utilizó la fórmula del *Entendimiento* publicada en el *Diario Oficial*, el 15 de mayo de 1985.

Del total de 215 investigaciones llevadas a cabo por Washington contra 54 países, México, con 25 investigaciones era el país que más juicios tenía en contra. El monto del gravamen compensatorio aplicado por Estados Unidos a alguno de estos productos mexicanos fluctúa entre el 0.88 por ciento (negro de humo) y 104.58 por ciento (varilla de acero).²⁶

De estas 25 investigaciones iniciadas, en cuatro se determinó que no había subsidio, en otras cuatro se suspendió el procedimiento por medio de acuerdos con el Departamento de Comercio de Estados Unidos y las empresas exportadoras en los cuales estas últimas se comprometen a no solicitar ningún tipo de subsidios en el futuro. Otros dos se cancelaron debido al retiro de la queja en Estados Unidos como consecuencia del establecimiento de un sistema de licencia previa para regular la exportación del producto en cuestión hacia Estados Unidos. Otros 13 productos han visto afectadas sus exportaciones por los derechos (quedaban dos en proceso).

Al evaluar la validez política del Entendimiento, es necesario tener en cuenta que la mayor parte de los productos investigados eran insumos intermedios, textiles y prendas de vestir, donde la industria privada nacional tiene un grado de participación mayor.²⁷

- “El gobierno de los Estados Unidos de América reconoce que los subsidios distintos de los subsidios a la exportación se utilizan ampliamente como instrumentos importantes para promover la consecución de objetivos de política social y económica y no pretende restringir el derecho del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos de utilizar tales subsidios, a fin de lograr éstos y otros importantes objetivos de su política que considere convenientes”.

Esta afirmación no implica más que reconocer como válido el principio de que la protección general a la industria mexicana no obstaculiza, en principio, las relaciones económicas bilaterales (principio que, como habíamos visto, fue asentado en el PROFIEX). Más adelante haremos referencia más específica a la relación entre subsidios a la producción y a la exportación, pero en este punto conviene

²⁶ Véase *Excélsior* 24.4.85. Las citas de este apartado, excepto las del Entendimiento, están tomadas de esta fuente, salvo cuando se especifica lo contrario.

²⁷ Los productos afectados por las investigaciones son: prendas de vestir de piel, azulejos de cerámica, globos y pelotas de látex, litargirio, sancocho de cerdo, vidrio flotado, flores frescas, ladrillos para construcción, barras y varillas de acero, cal, tuberías de acero, productos textiles, cristales para automóviles, artículos de papelería, escobas de aluminio, películas de propileno, pectina, fundiciones de metal para construcción, amoníaco anhidro, espárragos frescos, negro de humo, cemento hidráulico y clinker.

agregar otra afirmación importante: "ninguna disposición del entendimiento será interpretada de tal forma que impida a Estados Unidos la aplicación definitiva de impuestos compensatorios de conformidad con su ley nacional a productos mexicanos que reciban cualquier subsidio, sean a la exportación o de cualquier otro tipo siempre y cuando se haya demostrado el daño al comercio o la producción de Estados Unidos".

La combinación de ambos reconocimientos confiere al Entendimiento un carácter absolutamente paternalista. En otros términos, los Estados Unidos no se enojan porque México aplique subsidios distintos de los de exportación, pero se reserva el derecho de emprender cualquier acción contra los productos afectados si considera que dañan alguna industria norteamericana. Esta decisión dependerá de la buena voluntad del presidente del país vecino; más allá de lo cual no hay ningún compromiso.

— El gobierno mexicano aceptó "conformar sus políticas generales de subsidios para hacerlas equivalentes a las que se adopten de acuerdo con las prácticas internacionales y a eliminar los subsidios de sus programas de exportación".²⁸ En este punto debemos retomar una conclusión que es importante para la comprensión del proceso futuro de implementación del Entendimiento, y es de que el PROFLEX debe tomarse como una especie de "carta de intención" conducente a la firma del Memorando. Si por un lado hemos señalado anteriormente que las reformas al decreto sobre la industria farmacéutica allanaron el camino para la firma del Memorando, también lo hizo la apresurada publicación del resumen del PROFLEX. No hay nada en el *Programa* que vaya en contra del Entendimiento; incluso los apoyos concedidos por el primero a los exportadores están de acuerdo con lo que Estados Unidos podría permitir. Dentro del Memorando se aclara que la devolución de impuestos a la importación de insumos importados para su anterior exportación "no constituye un subsidio a la exportación y por tanto no serán sujetos a impuestos compensatorios". Pero ¿cómo podría este sistema conocido como "draw backs", ser considerado práctica comercial desleal cuando está garantizado por la Ley Comercial estadounidense de 1974 y perfeccionado por la de 1984? No hay aquí ninguna concesión especial a México.

Por otra parte, se señala en el documento oficial que presentó SECOFI a la

²⁸ Esta afirmación no aparece directamente en el *Entendimiento*, es una conclusión de varios párrafos. Pero como tal fue presentada a la prensa por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, antes de dar a conocer el texto oficial. Véase *Excelsior*, 24.4.85.

prensa con motivo de la firma del Memorando que México ya eliminó los certificados de Devolución de Impuestos (CEDI) en agosto de 1982 y modificó las tasas de interés de Fomex a la exportación y pre-exportación en consonancia con el espíritu señalado, para que no hubieran diferencias con otras tasas que se pudieran interpretar como subsidios. En cuanto a los CEDI, ha llamado la atención su reaparición en el PROFIEX, pero se trata de una coincidencia de nombres de contenido distinto. Los CEDI a que se hace referencia en la firma del Memorando eran "reintegros" a las exportaciones por un monto del 12 por ciento del valor exportado que incluía teóricamente la devolución de impuestos —pagados o no— por los insumos nacionales. Los CEDI propuestos en el PROFIEX se refieren sólo a los impuestos pagados por los insumos importados.

— Una de las cláusulas más enigmáticas es aquélla en que el gobierno mexicano "acuerda no establecer ninguna práctica de precios en el sector de energía o de productos petroquímicos básicos, incluyendo el programa de precios preferenciales para productos petroquímicos básicos, que sea un subsidio a la exportación o que tenga el propósito o efecto de promover exportaciones". Este compromiso parece reiterativo, más que aclaratorio del ya efectuado de eliminar los subsidios a la exportación. México no podría, de acuerdo a este compromiso, entregar petróleo a precios inferiores a los del mercado a industrias específicas nacionales con el objeto de estimular las exportaciones. Pero no está claro si habría impedimento —de acuerdo al sentido estricto de esta cláusula— para subsidiar *en general* la venta de petróleo a la industria. Si bien debemos tener presente lo que vimos más arriba en el sentido de que Estados Unidos se reservaba el derecho de objetar en última instancia *cualquier* tipo de subsidios (a la exportación o a la producción en general), es interesante recordar cómo se había saldado esta cuestión en octubre de 1984.

Por esa fecha se estaba discutiendo la Ley Comercial, y los representantes habían incluido una cláusula destinada a revertir las decisiones del Departamento de Comercio en las investigaciones sobre amoníaco, cemento y carbón negro. La reclamación de los productores estadounidenses se basaba en el argumento de que se insumían en la elaboración de estos productos grandes cantidades de gas y petróleo que eran mucho más baratos en México, dando a los productores de este país una ventaja "indebida". El Departamento de Comercio determinó que los precios bajos para los recursos naturales internos constituían subsidios si eran menores que los precios de exportación. Finalmente, la proposición fue anulada.²⁹

V. CONCLUSIONES

Hemos mostrado la existencia de una línea coherente que, partiendo desde el Plan Nacional de Desarrollo, y pasando por el PRONAFICE, llega hasta el PROFIEX. En el Entendimiento con Estados Unidos no se violenta esta lógica lineal. Sin embargo, los puntos sueltos que sólo estaban insinuados en el PRONAFICE adquieren, a la hora de su aplicación, una nueva dimensión conflictiva debido al énfasis asignado al capital extranjero tanto por la vía de acción como en la de omisión.

El patrón propuesto de reinserción en la división internacional del trabajo, no implica una liberalización "salvaje" del comercio exterior mexicano como la que se implementó en el sur del Continente, sino una especie de reconversión industrial, llevada de la mano por el cambio en los patrones de rentabilidad. Al orientarse éstos hacia el sector exportador a través de una disminución en los costos de los insumos permitirían aflorar las ventajas comparativas.

Este proceso, cuyo eje central pasa por la racionalización de la protección, debería conducir a la eliminación de las industrias productoras de insumos intermedios que sean menos eficientes, que corresponden en general a capitales nacionales.

Cualquier reconversión de la actividad productiva implica costos, sería absurdo negarlo. La interrogante es cómo evitar que se profundice la dependencia del capital extranjero, cuando sabemos que las transnacionales controlan gran parte del comercio mundial, y los programas dan la impresión de un estado en retirada. Lo paradójico en este caso, es que precisamente, el reclamo de esta retirada provenía de todos los grupos empresariales, incluso los que serían afectados por la reconversión.³⁰

La respuesta a estas interrogantes no se encuentra en los programas, sino en su implementación. De ahí en parte la acuciante necesidad de eliminar las trabas para la exportación de insumos intermedios hacia Estados Unidos, así como el Programa para la Pequeña y Mediana Industria.

La firma del Memorando con Estados Unidos da a México igualdad de condiciones con las que gozan aquellas naciones miembros del GATT, sin necesidad de adherirnos a él. También es cierto que esa misma igualdad de condiciones se

²⁹ Véase J. Hippler y G. Horlick, "Trade and Tariff Law 'Restrained' in Imposing New Restrictions", *The Journal of Commerce*, Nov. 14.1984.

³⁰ Véase Gitli, Maisterrena y Williams, op. cit.

podría obtener, no sólo de Estados Unidos, sino de todos los miembros del GATT de firmarse el Código de Subsidios y Derechos Compensatorios, aun sin la adhesión al Acuerdo.³¹ En todo caso, cualquier objeción al Entendimiento tendría que dirigirse en realidad al propio PROFIEX, dado que sus cláusulas emanan de él.

Los patrones del comercio exterior reciente de México sugieren, sin embargo, que su estrategia no puede de ninguna manera agotarse en Estados Unidos. Ya desde el PRONAFICE hemos comentado que en programas de ajuste estructural es incorrecto que predominen criterios pragmáticos de corte coyuntural.

El *Programa* tiene, entre sus fines, evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones, pero su aplicación inmediata exige una discrecionalidad y una responsabilidad mayores. Porque en lo esencial todo depende del ritmo, de la profundidad, y del respaldo que se pretenda dar al capital nacional.

POST – SCRIPTUM

En este artículo se han planteado la situación y los dilemas tal como se presentaban hacia mayo de 1982. No hay por qué alterar ni una coma de lo que escribimos. Sin embargo, la situación se estaba deteriorando rápidamente. La restricción externa apareció por el lado de la baja incesante de los precios internacionales del petróleo desde febrero y la vacilante recuperación estadounidense, apuestas ambas que habían sido perdidas por la conducción económica. En estas condiciones no se pudo sostener el crecimiento económico de 1984 sin entrar en severos déficit de divisas.

En 1982 el superávit comercial fue de 6.8 mil millones, y llegó a su máximo en 1983 con 13.8 mil millones, para descender levemente en 1984 (12.8 mil millones). En 1985, y de acuerdo a los datos de enero-julio, el superávit anual difícilmente hubiera sobrepasado los 6.7 mil millones de dólares, cifra insuficiente para cubrir el servicio de la deuda (entre 10 y 12 millones).

El 24 de julio, el gobierno tomó una serie de medidas drásticas: devaluó el dólar controlado en un 20 por ciento, adoptando un sistema de flotación regulada, duplicó la cantidad de fracciones arancelarias libres de permisos previos que llegaron así a 7,159 fracciones, de un total de 8,072. De esta forma prácticamente se liquidó el proceso de transición cubriéndose un 64 por ciento de la importa-

³¹ Aunque los países europeos y Japón nunca han dejado de aplicar la "Prueba del Daño" para México.

ción total. Las 913 fracciones restantes que componen la Tarifa de Impuesto General de Importaciones que quedan sujetas a control son productos alimenticios básicos, productos que están sujetos a programas específicos de fabricación (por ejemplo dentro de la industria automotriz), las materias primas básicas de la industria farmacéutica, los productos finales de la industria de computación, de telecomunicaciones, algunas máquinas y herramientas y los productos celulósicos; asimismo, se mantenía el control a la importación para 333 fracciones de los productos considerados prescindibles. Los aranceles impuestos quedaron entre 0 (insumos agrícolas) y 50% (bienes de consumo final no prioritarios).

Estos datos son aún sumamente coyunturales como para ser evaluados plenamente. En todo caso, indican que el dilema se va resolviendo de manera pragmática en favor de acortar los plazos para la reconversión. ●