

La política arancelaria y el comercio exterior

JUAN PABLO GÓNGORA PÉREZ
SALVADOR MEDINA RAMÍREZ*

Los autores agradecen los comentarios de Azalea del Carmen Clergente Blanco y Mónica Vanessa Limón Rodríguez.

La bibliografía económica, desde que David Ricardo en el siglo XIX estableció el concepto de ventajas comparativas, considera en general que el libre comercio mundial genera ganancias para todos los participantes; sin embargo, a pesar de las evidentes ventajas, en realidad el comercio mundial no es libre por completo. Esto se debe a que los gobiernos nacionales tienden a restringir el comercio mundial con el fin de proteger la industria local mediante la aplicación de un impuesto a las mercancías importadas, ya sea como un porcentaje al valor¹ o en función del volumen o peso de las mismas; este gravamen se conoce como arancel.² Los aranceles son impuestos que distorsionan los resultados del comercio, tanto en la distribución de las ganancias como en los ganadores y perdedores de las mismas.

Si bien hay argumentos para replicar la imposición de los aranceles, éstos se aplican con el fin de otorgar ventajas competitivas a los productores locales y desalentar

1. Arancel ad valorem.
2. También hay restricciones no arancelarias, que consisten en restringir el volumen y las importaciones mediante medidas no impositivas; por ejemplo, restricciones en cantidad de bienes o mediante la obligación impuesta al importador de solicitar una licencia.

la competencia externa; es decir, se trata en muchas ocasiones de un mecanismo de protección de la industria nacional que, además, mejora la posición de la balanza comercial y genera ingresos gubernamentales, lo cual es un evidente intento de redistribución de las ganancias y que favorece el mercado interno, sin considerar la posibilidad de que al elevar la posición competitiva de los productores nacionales, los consumidores internos pierdan, al enfrentar mayores costos.

Durante la primera parte del siglo XX se aplicaron los aranceles de manera común; pero una vez terminado el proceso de reconstrucción europeo, derivado del término de la segunda guerra mundial, la economía en general comenzó a tener un cambio significativo en su dinámica. Antes, los patrones de producción nacionales se configuraban alrededor de un ambiente conservador y proteccionista ante la necesidad de fortalecer las industrias nacionales, ya que la devastación provocada por la guerra hizo necesarias este tipo de políticas, tanto para los países industrializados como para las naciones en desarrollo. Sin embargo, en el decenio de los ochenta y ante una crisis económica mundial, el modelo proteccionista da paso a un creciente comercio mundial y, por tanto, a una economía más globalizada y con mayores interconexiones de países, tanto de flujos comerciales como financieros, en la cual la política arancelaria dejó de ser básica para el crecimiento de una nación.

Con el objetivo de dar cuenta de cómo estos cambios en la economía han influido en la política arancelaria mundial, en particular en la de México, este artículo se divide en cinco apartados. El primero trata de manera breve la historia moderna de los aranceles; el segundo versa acerca de las funciones que cumplen los aranceles en el mundo. En el tercer apartado se explica la evolución de la política arancelaria mexicana; en el cuarto se describen los efectos de los cambios en la política arancelaria en el comercio exterior de México. Por último, se enuncian las conclusiones.

Breve historia de los aranceles³

Los aranceles, como instrumento de política económica, tienen una larga historia y han estado influidos por la situación política, las doctrinas económicas en boga y la implantación de instrumentos de política económica alternativos. Varias veces se les ha satanizado como obstáculos para el crecimiento económico, pero en la historia han sido usados por los países desarrollados, que ahora abogan por su erradicación.

Desde épocas preindustriales se han aplicado y han sido criticados por la teoría económica clásica desde sus orígenes, con Adam Smith, quien defendió el libre comercio al argumentar beneficios económicos para todos los participantes en el comercio mundial. Sin embargo, el clamor por el libre comercio tiene, a su vez, un matiz político. Desde la época colonial, el imperio británico ejercía presión sobre sus colonias con el fin de que permitieran la libre entrada de mercancías con el objeto de encontrar un mercado a sus productos de manufacturas y, al mismo tiempo, bloqueaba de modo artificial el desarrollo industrial de sus colonias, haciéndolas dependientes de la metrópoli. Mientras tanto, las colonias luchaban y argumentaban que la imposición de bloqueos a las importaciones británicas era necesaria para impulsar y desarrollar su incipiente industria. La idea era, y es, básica: sin la ayuda gubernamental, para ciertas industrias será imposible competir contra sectores maduros de países desarrollados. Lo mismo sucedía con España y sus colonias, a las que se les impedía el desarrollo de ciertas manufacturas, como se hizo mediante las reformas borbónicas del siglo XVII.⁴

3. Esta sección se basa en el trabajo de Ha-Joon Chang, *Why Developing Countries Need Tariffs? How WTO NAMA Negotiations Could Deny Development Countries Right to a Future?*, South Centre, Suiza, noviembre de 2006.

4. Cabe destacar que estas medidas que impedían la producción de ciertos bienes en la Nueva España fueron un ingrediente que contribuyó a generar las condiciones que dieron paso a la independencia de México.

Los aranceles tuvieron mayor impulso a partir de la revolución industrial, para la protección de la industria nacional. En este sentido, no sólo Estados Unidos y el Reino Unido, considerados cada uno en su propio tiempo como los países más desarrollados del mundo y defensores del libre comercio, han implantado políticas proteccionistas en favor de su industria. La historia económica muestra que aquellos países que no ejercieron estas medidas proteccionistas en su nacimiento como naciones independientes, se condenaron a épocas de lento desarrollo y bajo crecimiento económico al insertarse en el comercio mundial, iniciado ya por las naciones desarrolladas. Es de suma importancia reconocer que los países que hoy se consideran como industrializados y cuyo grado de crecimiento económico es alto, en realidad nunca practicaron el libre comercio en los inicios de su industrialización, pues la mayoría de ellos recurrió al uso de aranceles con fines proteccionistas.

En algunos pasajes históricos se puede encontrar que el Reino Unido, en los siglos XIV y XV, impuso aranceles a las importaciones provenientes de los Países Bajos e impuestos en contra de las exportaciones de lana cruda con el fin de proteger, en ese entonces, su incipiente industria manufacturera de lana. Fue entre 1721 y 1846 cuando el Reino Unido implantó políticas proteccionistas y de promoción industrial más enérgicas, entre las que destacan la imposición de aranceles a las importaciones, los subsidios a las exportaciones, los descuentos a insumos de bienes de exportación, así como el control de calidad de exportaciones. Incluso, en 1820 el Reino Unido contaba con el mayor porcentaje promedio de aranceles a las importaciones, entre 45 y 55 por ciento del valor de las mismas. Aunque para 1875 estas tasas se redujeron hasta un valor igual a cero, con el fin de desincentivar la industrialización en el continente y abrir paso al mercado de productos agrícolas y materias primas. Después, cuando Estados Unidos se apoderó del dominio económico mundial, alrededor de 1880, los manufactureros británicos solicitaron de nuevo la implantación de los

aranceles, política que se convirtió en una constante durante el siglo XX ante la dura competencia por parte de Estados Unidos y Alemania (véase la gráfica 1).

Estados Unidos, por su parte, hizo lo mismo e ignoró los consejos de Adam Smith, quien sugería que se abriera al libre comercio:

Si los estadounidenses, ya sea por una combinación o por cualquier otro tipo de violencia, detienen la importación de manufacturas europeas, y por ello dan un monopolio a sus propios paisanos como si pudieran manufacturar los productos, desviarían cualquier parte considerable de su capital en empleo, ellos retrasarían en lugar de acelerar un mayor incremento en su producción anual, y obstruirían en lugar de promover el progreso de su país hacia una real riqueza y grandeza.⁵

En cambio, se siguieron las políticas que Alexander Hamilton sugirió para el soporte y desarrollo de ciertos sectores de la industria nacional que estaban en su infancia.⁶ Incluso, este país se considera como el primero en aplicar una estrategia a gran escala para impulsar su naciente industria. Cabe resaltar que de 1816 hasta la segunda guerra mundial, Estados Unidos fue uno de los países con las más altas tarifas arancelarias en el mundo; de hecho, si el gobierno hubiera escuchado los consejos de Adam Smith, es probable que no fuera el país desarrollado que es hoy. Fue después de que Estados Unidos se convirtió en la nación con la economía más poderosa del mundo, al concluir la segunda guerra mundial, cuando empezó a ser el defensor y

campeón total del libre comercio mundial; es decir, hasta que los beneficios del proteccionismo se agotaron.

En la gráfica 1 se aprecian los rangos de las tasas arancelarias de varios países europeos y de Estados Unidos, las cuales muestran políticas proteccionistas intensas en los casos de Estados Unidos, el Reino Unido y Dinamarca para 1820 y 1875.

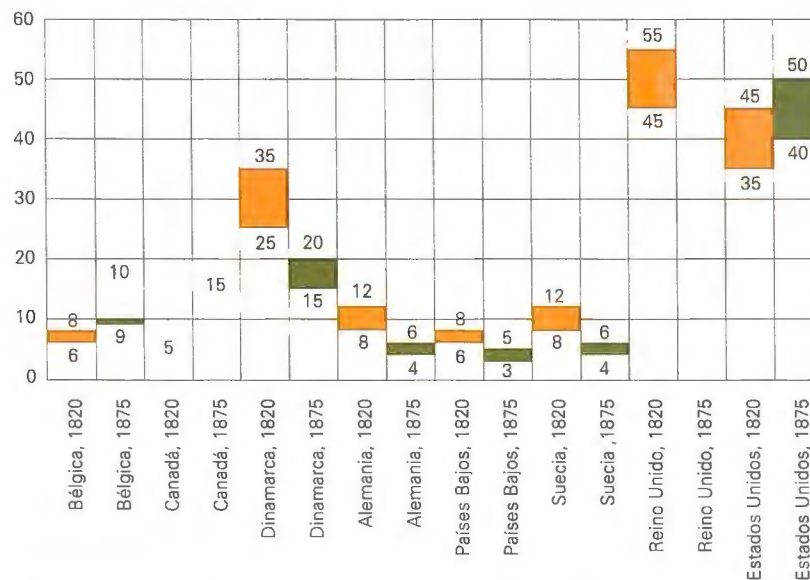
La razón de que se usaran en particular los aranceles como herramienta de política económica para promover el crecimiento de una nación, al menos hasta la segunda guerra mundial, es que otros instrumentos de política económica se encontraban poco o nada desarrollados.

Las políticas de subsidios no se podían usar de manera amplia, ya que los go-

biernos tenían recursos presupuestarios limitados debido a cuatro razones: 1) la recolección de impuestos no era adecuada ni suficiente por falta de información acerca de los contribuyentes; 2) los gobiernos tenían capacidades administrativas limitadas por falta de personal adecuado y desarrollo tecnológico que permitiera el rápido procesamiento de una gran cantidad de información; 3) había resistencia política a la aplicación de impuestos al ingreso, la cual fue en particular intensa en la Europa de la preguerra. El uso extendido de los impuestos al ingreso ocurrió hasta el decenio de los treinta en Europa, ya que los grupos industriales de diversas naciones se oponían a ellos y 4) la doctrina de hacienda pública dominante en la preguerra generó que los gobiernos fueran renuentes a comprometerse con desembolsos fuertes, como los necesarios en el caso de los subsidios.

G R Á F I C A 1

PAÍSES SELECCIONADOS: RANGO DE TASAS ARANCELARIAS, 1820 Y 1875 (PORCENTAJES)



Fuente: elaboración propia con datos de Chang, Ha-Joon, *Why Developing Countries Need Tariffs? How WTO NAMA Negotiations Could Deny Development Countries Right to a Future?* South Centre, South Center, Suiza, noviembre de 2006.

5. A. Smith, *An inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Methuen, Londres, 1937.

6. Hamilton no fue el único economista que se opuso a la teoría de Adam Smith; también lo hizo el alemán Friederich Lista, quien consideraba el apoyo del Reino Unido al libre comercio como un mecanismo para mantener la hegemonía británica. Véase Carlos Gómez Chinas, "De Adam Smith a List, ¿Del libre comercio al proteccionismo?", *Aportes*, vol. VIII, núm. 24, pp. 103-113.

Asimismo, los gobiernos tenían poca influencia en las decisiones de inversión industrial, ya que no solían contar con instituciones financieras propias (bancos de desarrollo) o empresas públicas que controlaran o incentivaran la industria, con las excepciones de Prusia en el siglo XVIII y Japón en el XIX. Además, ante la carencia de bancos centrales, no había política monetaria y, por tanto, no era posible usar ésta para impulsar la inversión.

La regulación industrial todavía no se había redondeado y menos la regulación de competencia. La primera ley de competencia se creó en 1914 (Clayton Act) y la primera ley de competencia europea fue elaborada en 1933, en Alemania.

Posterior a la segunda guerra mundial, los aranceles perdieron importancia relativa frente al surgimiento de una nueva generación de instrumentos de política económica, que tenían un amplio espacio de política para ser usados, situación que no había ocurrido en la historia. Los gobiernos podían usar con mayor intensidad los subsidios porque había un mejor proceso de recolección de impuestos con un mejor sistema contable; de igual manera, la ideología de *laissez-faire* no estaba en boga, por lo que en política era correcto su uso. Al mismo tiempo, otras medidas no arancelarias fueron creadas, como las cuotas o los permisos de importación, para afectar el comercio internacional de una nación con el propósito de fortalecer su crecimiento.

Asimismo, el ascenso del socialismo soviético, con su sistema de empresas públicas y su éxito, desató la nacionalización de compañías en el mundo, así como el surgimiento de bancos de desarrollo para la provisión de financiamiento de largo plazo para la industria. Las regulaciones industriales se volvieron más amplias y complejas: se requería permiso para la apertura de empresas de cierto tamaño, para inversiones arriba de determinados estratos, restricciones de inversión extranjera directa en ciertos sectores e importaciones de tecnología para industrias específicas. Del

mismo modo, la economía de guerra y el éxito del socialismo en sus primeros años llevaron a muchos países a introducir la planeación y planificación en diversas áreas, incluyendo la industrial.

Se crearon los bancos centrales en diversas naciones, lo que dio paso a la utilización activa de la política monetaria para la promoción del desarrollo industrial. También se establecieron verificaciones a las inversiones mediante el control de las importaciones de bienes de capital, insumos clave de productos intermedios, por medio del racionamiento de divisas o el tipo de cambio.

Estos nuevos instrumentos de política económica redujeron la importancia que tenían los aranceles, haciéndolos menos significativos en términos de opciones de políticas económicas.

La situación se acentuó en el decenio de los ochenta, ya que con la Ronda de Tokio (1973-1979) y la Ronda de Uruguay (1986-1993) del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés)⁷ fueron recortados los aranceles en varios países y no por ello se dejaron de usar, aunque las regulaciones no tarifarias cobraron mayor importancia.

Al mismo tiempo, en este decenio comenzaron no sólo a ser relegados los aranceles, sino también el resto de los instrumentos de política económica que los hicieron menos relevantes; lo anterior debido al ascenso de una nueva ideología económica, conocida como neoliberalismo. Ésta propugnaba la no intervención del gobierno en la economía, y al cobrar importancia con los programas de ajuste estructural, poco a poco comenzaron a desaparecer todos los instrumentos establecidos durante los años previos, así como las estructuras institucionales que les daban cabida.

⁷ Fue un tratado de carácter multilateral firmado en 1948 con el fin de lograr la reducción de aranceles y otras barreras al comercio mundial.

Dada la anterior situación, y de manera paradójica, con la desaparición o disminución de la relevancia del resto de los instrumentos de política económica, los aranceles cobraron una nueva importancia, ya que se convirtieron en un instrumento clave de política económica que se puede usar para impulsar el avance de ciertos sectores de una nación de manera libre y poco costosa en su implantación.

Una vez establecido el origen de este instrumento de política económica y su importancia histórica para el progreso de las naciones, es posible exponer con mayor detenimiento cuáles son las funciones actuales que cumplen los aranceles.

Funciones de los aranceles

Se ha mencionado que los aranceles han sido usados a lo largo de la historia para proteger la industria de una nación. El mecanismo detrás de esto es que los aranceles desalientan las importaciones de un sector económico, al encarecerlas, y se promueve la producción nacional del mismo sector al hacerla más barata, la cual sería requerida para cubrir la demanda interna insatisfecha. En el caso de industrias incipientes, los aranceles permitirían resolver los problemas de transferencia de conocimiento y aprendizaje en un sector, que una industria en sus inicios no podría resolver con facilidad y competiría en desventaja con industrias extranjeras ya desarrolladas. En caso de no haber producción nacional, ésta requeriría avanzar con ciertos apoyos.

Hoy, los aranceles también pueden tener otras motivaciones, más allá del crecimiento de una industria nacional, las cuales pueden estar fundamentadas en objetivos políticos, sociales, económicos o ecológicos; pero muchas veces, la línea que separa cada uno de estos propósitos es delgada. Estos impulsos pueden ser:

- Motivo sociocultural: en Japón y Suiza hay una fuerte protección al sector agrícola

para preservar las comunidades que mantienen viva la identidad nacional.

- Motivos de política económica, por objetivos diferentes a la promoción industrial; por ejemplo, la protección al empleo.
- Motivos ecológicos: para evitar la entrada de bienes que alteren la calidad ambiental de un país (aranceles a la importación de automóviles usados⁸).
- Motivos políticos: protección a ciertos grupos políticos, con fines electorales o por conflictos internacionales.
- Motivos recaudatorios: es posible usarlos para obtener ingresos para los gobiernos nacionales.
- Motivos de competencia económica: cuotas compensatorias contra competencia desleal.

En México, la Ley de Comercio Exterior en su artículo 12 establece que los aranceles son las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación.⁹ La ley los divide en: ad valorem (porcentaje sobre el valor en aduana de la mercancía); específico (en términos monetarios por unidad de medida de la mercancía), y mixto (combinación de ad valorem y específico). Éstos pueden adoptar las siguientes modalidades: arancel-cupo (grado arancelario diferenciado para cierta cantidad o valor inicial de importaciones y otro para los que excedan ese monto), arancel estacional (aranceles para ciertos periodos del año) y cualquier otro que defina el poder ejecutivo federal. Cabe destacar que también en función de los tratados comerciales que México haya

firmado, se podrán crear aranceles con particularidades para ciertas mercancías.

Una vez establecidas las funciones que puede adoptar un arancel y las maneras como se presenta en México, es posible explicar la política arancelaria nacional en los últimos años con mayor detenimiento.

Política arancelaria en México

En los últimos decenios del siglo XIX, México era un país importador de bienes de consumo, en particular los derivados de la industria textil, y la mayoría de éstos tenía como lugar de procedencia el continente europeo. Iniciado el siglo XX, el comercio internacional del país experimentó un fuerte crecimiento y el componente de las importaciones se modificó para dar paso a una mayor cantidad de bienes de producción, sobre todo por las necesidades de expansión de las vías férreas, indispensables para el avance de la industria local.¹⁰ Durante esa época casi 50% de los ingresos estatales se derivaba de la imposición arancelaria y su aplicación era más por motivos fiscales que por un intento proteccionista. Después de la revolución se adoptó una política arancelaria de corte proteccionista para impulsar la naciente industria nacional.

Después de la segunda guerra mundial, en el periodo de la posguerra, hubo un modelo de crecimiento económico hacia dentro, en el que la política de gobierno tomó el modo de una política arancelaria proteccionista que buscó industrializar al país y protegerlo de la competencia externa. De manera adicional, y debido a los sucesos de la guerra, los países desarrollados fueron incapaces de exportar bienes y servicios a los países en desarrollo, como consecuencia de que, a causa de la guerra, sus fuerzas productivas fueron destruidas

y se obligó a los países en desarrollo (en particular de América Latina), incluyendo México, a adoptar un modelo de sustitución de importaciones.¹¹

A mediados de los años setenta y principios de los ochenta, con las crisis vividas en escala mundial (petrolera y de deuda de 1982) se experimentó la necesidad de realizar un cambio estructural: el modelo de crecimiento se había agotado y era urgente adoptar un modelo diferente que impulsara la economía mexicana y la sacara de la crisis.

En este sentido, el Estado mexicano decidió realizar una rápida apertura económica hacia el exterior, ya que abrir las fronteras obligaría a las industrias nacionales a competir con las extranjeras y, por tanto, tendría la necesidad de mejorar su base productiva para mantenerse en el mercado. Así que aquellas empresas que crecieron durante los 50 años que duró el proteccionismo y no maduraron lo suficiente para enfrentarse a la competencia extranjera, perecerían.¹² La propuesta central al respecto consistía en que el sector externo tendría un desempeño primordial en el crecimiento económico de la nación, al buscar el ingreso de los productos mexicanos en el mercado mundial.

Se pueden identificar dos etapas en la apertura comercial de México.¹³ La prime-

8. Véase para mayor información: "TLCAN: Los vehículos usados y el ambiente", *Comercio Exterior*, vol. 59, núm. 6, México, junio de 2009, pp. 480-487.

9. Toda mercancía importada o exportada se clasifica con base en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), usado por todos los países integrantes de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta clasificación permite determinar de manera precisa la tasa arancelaria que corresponde a cada mercancía.

10. Representa un crecimiento de casi tres veces y media entre 1878 y 1911. Véase el trabajo de Aída Lerman Alperstein, *Comercio exterior e industria de la transformación en México, 1910-1920*, Universidad Autónoma Metropolitana-Piaza y Valdés, México, 1989.

11. El desencadenamiento de la segunda guerra mundial se dio por una necesidad inherente al capitalismo de destrucción de las fuerzas productivas ya existentes para reiniciar un ciclo de auge capitalista, aunque éste se experimentó de diferentes maneras en los distintos países; en América Latina se dio por el modelo de sustitución de importaciones.

12. La lucha entre capitales siempre exige que en el mercado estén las compañías más fuertes, realizando así una fase más del dominio capitalista que consiste en la subvención del capital de punta sobre el capital de retaguarda: la sobrevivencia del más apto (transnacionales y empresas e industriales con capacidad de competir en escala mundial con base en la utilización de una gran fuerza productiva).

13. Jaime Zabudovsky, "El TLCAN y la política de comercio exterior en México: una agenda inconclusa" *Información Comercial Española*, núm. 821 marzo-abril de 2005, pp. 59-70.

MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA ARANCELARIA, 1982-2004 (PORCENTAJES)

Año	Media arancelaria (NMF) ¹	Arancel promedio ponderado (NMF) ¹	Dispersión arancelaria	Niveles arancelarios	Importaciones controladas	Comercio con TLC ²	Socios TLC ²
1982	27.0	16.4	24.8	16	100.0	-	-
1983	23.8	8.2	23.5	13	100.0	-	-
1984	23.3	8.6	22.5	10	83.5	-	-
1985	25.5	13.3	18.8	10	37.5	-	-
1986	22.6	13.1	14.1	11	30.9	-	-
1987	10.0	5.6	6.9	5	27.5	-	-
1988	10.4	6.1	7.1	5	19.7	-	-
1989	13.1	10.1	4.3	5	19.0	-	-
1990	13.1	10.5	4.5	5	13.1	-	-
1991	13.1	11.3	4.5	5	9.1	-	-
1992	13.1	11.4	4.5	5	10.7	0.2	1
1993	13.5	14.5	9.7	28	-	0.3	1
1994	12.9	13.0	10.5	25	4.3	78.5	3
1995	13.0	10.3	7.2	7	2.2	82.5	7
1996	12.5	9.5	7.6	7	2.7	83.2	7
1997	12.5	9.6	7.7	9	4.1	83.4	7
1998	12.4	9.7	7.8	10	4.4	83.7	9
1999	15.4	12.9	8.0	17	3.6	84.1	9
2000	15.4	14.2	8.0	18	6.2	90.1	20
2001	15.5	15.1	8.0	17	6.1	88.7	27
2002	15.5	15.8	8.1	18	5.9	86.7	27
2003	15.4	15.6	8.0	18	5.9	86.5	27
2004	14.8	14.2	8.4	16	4.7	83.7	42

1. Nación más favorecida.

2. Tratado de Libre Comercio.

Fuente: Jaime Zabudovsky, "El TLCAN y la política de comercio exterior en México: una agenda inconclusa", *Información Comercial Española*, núm. 821, marzo-abril de 2005, pp. 59-70.

ra se caracteriza por una apertura unilateral que inició a partir de 1983 e incluyó: a) supresión unilateral de los permisos previos de importación y llegó en 1986 a representar 30.9% del total de las fracciones arancelarias sujetas a restricciones cuantitativas,¹⁴ cuando en el inicio del proceso, en 1982, 100% de las importaciones estaban controladas; y b) el comienzo de las negociaciones en 1986 para el ingreso de México al GATT. Durante esta primera etapa, menos de 23% del valor de las importaciones quedó sujeto a permisos y la escala arancelaria ponderada descendió de 16.4 a 13.1 por ciento, mientras que la dispersión se redujo de 16 a 11 escalas arancelarias.

Asimismo, en esta etapa se implantó el Pacto de Solidaridad Económica y ante el fracaso del gobierno federal por controlar la inflación, se consideró que la competencia externa contribuiría a una reducción importante de la misma, por lo que de 1987 a 1988 las medidas de apertura comercial se radicalizaron y el arancel más alto descendió de 100 a 20 por ciento. De igual manera, se eliminó el permiso previo de importación de gran parte de las manufacturas de consumo, y el número de artículos sujetos a restricciones se redujo de 1 200 a 325;¹⁵ a finales de 1991, menos de 10% del valor total de las importaciones estaba sujeto a permisos de importación y las escalas arancelarias disminuyeron a cinco. (véase el cuadro 1). Del mismo modo, en 1990 se establecieron incentivos arancelarios para los exportadores con el objetivo de aumentar su competitividad, entre los se destacan el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (Pitex);¹⁶ al mismo tiempo, se acele-

ró la reducción de los aranceles promedio y los permisos de importación. Ya para estos años, las defensas a la industria nacional se habían reducido considerablemente, con una media arancelaria que rondaba el 13% y una dispersión en su mínimo histórico (4.5 por ciento).

La segunda etapa se identifica ya con plenitud a partir de 1992 y se constituye como una apertura comercial negociada que se relaciona con la consolidación de las relaciones comerciales con los principales socios; en ese año se firma el primer trata-

do de libre comercio (TLC), suscrito con el gobierno chileno y, a su vez, los presidentes en ese entonces de México y Estados Unidos, Carlos Salinas de Gortari y George Bush, dieron instrucciones a sus respectivas secretarías de comercio para iniciar los trabajos relacionados con un tratado de libre comercio, al que después se sumaría Canadá, para crear una zona de libre comercio con un mercado de más de 360 millones de personas: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que inició de manera formal sus actividades en 1994 y constituyó la zona más grande de libre comercio del mundo, además de ser un acuerdo innovador al involucrar la eliminación de barreras arancelarias y no

exportaciones, establecido entre 10 y 30 por ciento.

14. Esto mediante las cartas de intención suscritas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en compensación por la ayuda económica recibida para superar la crisis económica de la década pérdida de los ochenta.

15. Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

16. Programa en el que se permitía a las compañías involucradas importar ciertos artículos de manera temporal bajo el condicionamiento de facturar cierto porcentaje de sus ventas como

arancelaras a bienes agropecuarios, la liberalización del sector de servicios y de los flujos de inversión extranjera, así como la protección de derechos intelectuales.¹⁷

Al mismo tiempo, como punto de suma importancia, en 1993 se promulgó la Ley de Comercio Exterior, cuyo objetivo principal fue adecuar el marco legal mexicano a las transacciones internacionales y, con ello, México inició negociaciones para tratados de libre comercio con otros socios comerciales importantes, como Venezuela y algunos países centroamericanos. Todos estos acuerdos implicaban la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias para el comercio mundial.

Derivado de esta estrategia, para 2004 México contaba con 42 socios comerciales, con los que concentró más de 80% de su comercio internacional, siendo, por supuesto, Estados Unidos la nación con la que se tiene un mayor intercambio. De esta manera, la política arancelaria de México dio un giro de 180 grados en los últimos decenios, al pasar de una política arancelaria recaudatoria y con fines proteccionistas a una política arancelaria mínima que sólo responde a efectos de competencia justa; por ejemplo, se aplican aranceles en caso de abaratamiento anormal.

Al haber dado cuenta de la evolución de la política arancelaria en México, es posible analizar los efectos que ésta ha tenido en la economía del país.

Efectos de la desregulación arancelaria en México

Como se mencionó en el primer apartado, la premisa de una economía abierta es que resulta ventajosa para todas las partes involucradas, en particular para la obtención de un superávit, o al menos un equilibrio externo, que evite la salida de divisas y las necesidades de financiamiento para solventar un déficit.

En general, el decenio de los ochenta se ha considerado como una de las etapas más problemáticas para México; época de crecimiento nulo y altas tasas inflacionarias que tuvieron un efecto negativo en la inversión productiva nacional. Con estos problemas a cuestas se decidió que el comercio exterior debía jugar un papel fundamental no sólo en la recuperación de la crisis, sino también como fuente importante de divisas y una estrategia para aumentar la productividad de la industria nacional, otrora muy protegida y que sobrevivía bajo la premisa de ser una industria consentida y muy ineficiente, al amparo de la sobreprotección gubernamental.

La idea era clave: impulsar el desarrollo nacional mediante una mayor competencia proveniente de los mercados extranjeros; esta contienda habría de impulsar a las compañías nacionales hacia la búsqueda de mejores índices de competitividad, apoyándose, entre otras medidas, en una reducción de costos implícita en una baja de los precios de los componentes importados de productos nacionales, derivada del propio descenso en las tasas de aranceles y, de igual manera, la misma reducción en los precios de las importaciones implicaría una mayor competencia en el mercado nacional. Es decir, en el mercado interno habría ahora mayor cantidad de mercancías —muchas de ellas de mejor calidad que las nacionales y cuyo ingreso al país no era viable en virtud de las barreras proteccionistas— que competirían de manera directa por el mercado, lo cual obligaría a las empresas mexicanas a mejorar sus procesos productivos, reestructurarse en sentido administrativo en caso de ser necesario, otorgar una mayor calidad y mejores servicios; o en su defecto, ser desplazadas y desaparecer.

En México, los efectos de las políticas de apertura fueron inmediatos (véase el cuadro 2) y a partir de 1984 la tasa de crecimiento anual de las importaciones vuelve a tornarse positiva después de dos años de decremento como consecuencia de la

crisis de 1982. Con esto, al mismo tiempo empezaron a abrirse las puertas para los productos mexicanos en el extranjero, además de que el país inició un proceso de apertura; otras naciones hicieron lo mismo y otorgaron a las compañías mexicanas con capacidad exportadora el acceso a mercados más amplios, por lo que se incrementó de modo considerable el valor de las exportaciones totales (véase el cuadro 2). Aunque, por desgracia, esto no ocurrió en la misma proporción que las importaciones, que también aumentaron gracias a la reducción en sus precios al ya no estar afectadas por un sobreprecio, vía los aranceles.

En 1994, cuando inició el TLCAN, el valor de las importaciones fue cinco veces mayor que el observado en 1984, y a pesar de disminuir su ritmo de crecimiento derivado de la crisis de finales de 1994 mantuvo una tasa promedio poco mayor de 19% hasta el 2000. De igual manera, el TLCAN ha constituido un elemento determinante en la dinámica exportadora de México, ya que garantizó la entrada de productos nacionales al mercado más grande del mundo, y las exportaciones, que de 1982 a 1994 duplicaron su valor, para 2008 fueron casi cinco veces el monto registrado en 1994; sin embargo, y a pesar de este intenso ritmo de crecimiento, los efectos esperados no han sido del todo favorables.

Salvo de 1982 a 1988, así como de 1995 a 1997 (ambas etapas poscrisis y con tipo de cambio alto derivado de procesos devaluatorios), en todos los demás años se observa un déficit comercial recurrente, lo que implica que la dinámica importadora ha sido más significativa que la de exportaciones, ya que éstas sólo logran ser competitivas cuando el tipo de cambio así lo favorece; por tanto, a pesar de los intentos y objetivos originales, la política arancelaria de México se constituye en la realidad como una ventaja hacia sus socios y competidores comerciales y a la fecha no ha representado de manera fehaciente un efecto neto positivo. De hecho, la dependencia comercial con Estados

17. Jaime Zabludovsky, *op. cit.*

MÉXICO: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DESESTACIONALIZADAS, 1980-2008 (MILLONES DE DÓLARES, PORCENTAJES E ÍNDICES)

Año	Exportaciones	Tasa de crecimiento	Índice de crecimiento 1982 = 100	Importaciones	Tasa de crecimiento	Índice de crecimiento 1982 = 100
1980	17 944	-	74	21 038	-	135
1981	23 335	30.04	97	27 209	29.33	174
1982	24 098	3.27	100	15 599	- 42.67	100
1983	26 010	7.93	108	11 834	- 24.14	76
1984	29 076	11.79	121	15 923	34.56	102
1985	26 749	- 8.00	111	18 345	15.21	118
1986 ¹	21 811	- 18.46	91	16 787	- 8.49	108
1987	27 619	26.63	115	18 785	11.90	120
1988	30 605	10.81	127	27 943	48.75	179
1989	35 187	14.97	146	34 806	24.56	223
1990	40 633	15.48	169	41 490	19.20	266
1991	42 585	4.80	177	49 808	20.05	319
1992	46 049	8.13	191	61 865	24.21	397
1993	51 869	12.64	215	65 315	5.58	419
1994 ²	60 973	17.55	253	79 411	21.58	509
1995	79 685	30.69	331	72 612	- 8.56	466
1996	95 530	19.88	396	88 906	22.44	570
1997	110 289	15.45	458	109 598	23.27	703
1998	117 544	6.58	488	125 314	14.34	803
1999	136 007	15.71	564	141 490	12.91	907
2000	165 960	22.02	689	174 334	23.21	1 118
2001	158 939	- 4.23	660	168 589	- 3.30	1 081
2002	160 817	1.18	667	168 423	- 0.10	1 080
2003	164 838	2.50	684	170 477	1.22	1 093
2004	187 381	13.68	778	195 750	14.83	1 255
2005	214 194	14.31	889	221 615	13.21	1 421
2006	250 270	16.84	1 039	256 213	15.61	1 643
2007	271 597	8.52	1 127	281 430	9.84	1 804
2008	290 124	6.82	1 204	307 495	9.26	1 971

1. Incorporación al GATT.

2. Inicio del TLCAN.

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

Unidos ha aumentado de modo considerable, ya que si en 1990 se destinaba poco más de 60% de las exportaciones,¹⁸ hoy este porcentaje alcanzó 80.5% de enero a julio de 2009,¹⁹ lo cual no garantiza un cre-

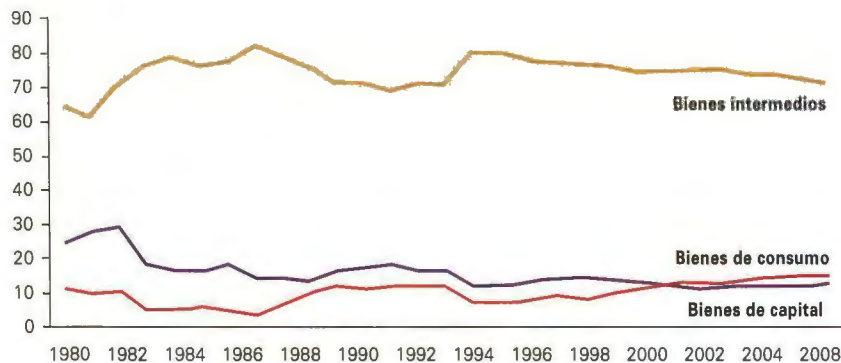
cimiento económico sustentable debido a que genera mayor vulnerabilidad ante los ciclos económicos de Estados Unidos; de modo adicional, México no es el único país que ha firmado tratados de libre comercio con el vecino del norte, así que las ventajas arancelarias tenderán a desaparecer y a permitir una competencia más abierta con productos de otras naciones, situación que en términos positivos también impulsaría una mejora en la industria nacional con el fin de aumentar su competitividad.

En cuanto a la composición de los productos importados, la mayoría la constituyen bienes intermedios a lo largo del periodo de 1980 a 2008, y su participación porcentual en el total de importaciones varía entre 61 y 82 por ciento (véase la gráfica 2). En este aspecto, la reducción en las medidas proteccionistas significó una ventaja importante para la industria maquiladora, ya que permitió el ingreso de mercancías a un costo menor y con ello la posibilidad de atraer capitales e inversiones en esos ramos. En este sentido, cabe destacar el

18. Mariano Velazco Torres, "La política comercial en México: alcances y limitaciones en los objetivos de las llamadas reformas de primera generación, 1982, 2002", *Apartes*, núm. 26, mayo-agosto de 2004, pp. 93-118.

19. Banco de México, *Estadísticas*, en <www.banxico.org.mx>, noviembre de 2009.

MÉXICO: COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES, 1980-2008 (PORCENTAJES)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

descenso importante en la participación de los bienes de capital, que a principios de la apertura comercial (1982) llegaron a representar casi 30% de las importaciones; hoy su participación ronda entre 11 y 12 por ciento, lo que implica la transformación de la industria nacional hacia su incorporación a los procesos de producción globales que entrelazan varias naciones y aprovechan las ventajas otorgadas por los regímenes de fronteras comerciales abiertas que vinculan la libre entrada de mercancías y su consecuente salida como mercancías de exportación, lo que a su vez favorece a cierto sector empresarial mexicano, pero deja abiertas amplias posibilidades para que otros sectores aprovechen las bondades del modelo exportador.

Conclusiones

Los aranceles surgen como un medio de protección de la industria nacional, con objetivos recaudatorios. A lo largo de la historia han sido usados tanto por los países industrializados como por aquellos en desarrollo para impulsar su industria nacional, además de que su am-

plio uso ocurrió ante la falta de otros instrumentos de política económica. Ante la implantación de nuevos instrumentos y el surgimiento del neoliberalismo, el uso de los aranceles pierde importancia para el desarrollo de la industria local o para recaudar ingresos gubernamentales y se aplican sólo con fines de competencia, ecológicos, políticos y de protección social y cultural.

En México se originó esta situación en el siglo XX, durante la etapa posrevolucionaria y al seguir las tendencias mundiales se utilizaron los aranceles con fines de protección de la industria nacional. Lo anterior hasta el decenio de los ochenta, cuando las crisis económicas obligaron a replantear el modelo económico y se abandonó el uso de los aranceles como instrumento de promoción industrial.

Los resultados de esta política han sido positivos para el comercio internacional de México, el cual se ha incrementado tanto en importaciones como en exportaciones. Se ha logrado una reducción de los costos de importación, con lo que se ha favorecido a ciertas industrias, como la maquiladora.

Los aranceles han sido usados a lo largo de la historia para proteger e impulsar la industria de una nación

No obstante, los resultados de equilibrar la balanza comercial no se han logrado y se presenta un déficit crónico, además de que se ha incrementado la dependencia comercial con Estados Unidos. En este sentido, la firma del TLCAN ofrecía una ventaja competitiva a los productores mexicanos, la cual se erosionó rápido ante la firma de nuevos tratados comerciales del vecino país del norte con otros socios. Es por ello que una sola política de liberación comercial (aranceles bajos o cero) parece insuficiente, por lo que recuperar el uso de otros instrumentos económicos y reconsiderar el uso actual de los aranceles se convierte en una opción importante para impulsar el desarrollo de la industria nacional. ◀CE