

# México: ajuste externo y política comercial

Claudio F. Urencio\*

## Antecedentes

La vulnerabilidad externa ha sido una constante de la economía mexicana en su desarrollo durante los últimos cincuenta años. Periódicamente el crecimiento de la producción y el empleo se ha visto interrumpido por causas que se manifiestan en crisis de la balanza de pagos, convirtiendo así a las limitantes externas en un problema del crecimiento económico mismo.

Las explicaciones que se han ofrecido oscilan entre dos posiciones extremas. Por un lado, se destaca la dependencia total del déficit externo respecto al desequilibrio crónico de las finanzas públicas; por otro, se plantea la presencia de factores estructurales que impiden la solución del problema externo. Al centrarse en la perspectiva del equilibrio macroeconómico, los autores que sostienen la primera concepción tienden a soslayar la existencia de problemas no asociados al déficit fiscal y están en favor de reducirlo o eliminarlo como mecanismo básico de ajuste interno y externo de la economía. Su propuesta se deriva fundamentalmente de la identidad de equilibrio macroeconómico de una economía abierta, es decir, parten de que el déficit del sector público debe financiarse necesariamente con el exceso de ahorro respecto a la inversión privada, agregando a ello el ahorro externo, lo que se traduce en importaciones excesivas de bienes y servicios frente a las correspondientes exportaciones. Suponiendo que el sector privado está básicamente en equilibrio, la vinculación entre déficit fiscal y deterioro del saldo externo es inmediata.

Por su parte, los estructuralistas tienden a dejar de lado la problemática macroeconómica para centrarse en un análisis de mer-

cados o de sectores, es decir, a nivel de equilibrio parcial. Estos autores reconocen los efectos de las variables macroeconómicas sobre el saldo externo, en especial el tipo de cambio, pero consideran que no son suficientemente poderosos como para superar inercias estructurales derivadas de una gran rigidez de las importaciones respecto al nivel de actividad económica interna y de un escaso dinamismo de las exportaciones debido al elevado porcentaje de las mismas constituido por productos con baja elasticidad-ingreso en los países importadores. Se postulan entonces políticas de alcance sectorial e incluso a nivel de mercados específicos como mecanismos para superar el desequilibrio externo a mediano y largo plazos.

La dicotomía expuesta ha redundado en puntos de vista parciales sobre la problemática del comercio exterior; tratar de superarla ha sido una de las características básicas que califica a la política económica en la actualidad.

Se ha elaborado un cuadro de políticas coherentes que tiende a asegurar en forma progresiva el equilibrio macroeconómico, al mismo tiempo que se ha puesto en práctica un amplio esquema de política industrial y de comercio exterior que busca eliminar obstáculos estructurales que resistirían por un largo tiempo la presión o el impacto de las variables macroeconómicas. Es importante resaltar que ambos tipos de política son imprescindibles, pues si bien la política macroeconómica asegura el equilibrio, la política sectorial le da contenido a ese equilibrio en términos de bienes producidos y de nivel de actividad y de empleo.

Existe un símil que clarifica el acerto anterior. La política macroeconómica puede asegurar cierto nivel de ocupación de los factores productivos; sin embargo, la política industrial determina finalmente la calidad de esa ocupación en términos de tipo de actividad y de la dinámica de la productividad y las remuneraciones a largo plazo. En este sentido, la política industrial y de comercio exterior impulsa un patrón de especialización de México en el mercado mundial reconociendo las ventajas comparativas de costos, existentes y potenciales. Es importante considerar que el criterio de especialización no puede consistir exclusiva-

\* El autor, economista del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y funcionario de la Secofi, agradece a Wilson Pérez Núñez y Arturo García Acevedo sus valiosos comentarios a este trabajo. Las opiniones expresadas son de la estricta responsabilidad del autor.

CUADRO 1

México: balanza comercial total  
(Millones de dólares)

Años	Exportaciones (FOB)	Importaciones (FOB)	Saldo
1980	15 307.5	18 572.2	-3 264.7
1981	19 420.0	23 930.0	-4 510.0
1982	21 230.0	14 422.0	6 808.0
1983	22 312.0	8 551.0	13 761.0
1984	24 054.0	11 254.0	12 800.0
1985	21 835.1	13 438.3	8 369.8

Fuente: IMCE, *Comercio exterior de México. Boletín Mensual*, y SHCP, SPP, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Boletín del sector externo 1985*.

mente en ventajas estáticas de dotación de factores, pues hay la necesidad de impulsar las ventajas asociadas al uso y no sólo a la disponibilidad de tales factores. Lo contrario implicaría sustentar progresivamente el ingreso de divisas en actividades que pierden posición en la lucha competitiva en el mercado mundial al acelerarse el progreso técnico.

El desarrollo selectivo de ventajas comparativas no supone un avance hacia la autarquía, sino la búsqueda de una estructura equilibrada de la oferta del país en el mercado mundial. Existen en la estructura industrial diversos tipos de actividades; algunas de ellas utilizan mucho recursos abundantes, por ejemplo, mano de obra; otras tienen relevantes economías de escala que originan rendimientos crecientes para muy amplios rangos de oferta, mientras que otras más pueden ser núcleos generadores e implantadores de nuevas tecnologías. La especialización de un país debe basarse en una estructura equilibrada en términos de estos tipos de actividades. Así como no es posible tener la totalidad de las actividades de punta tecnológica, tampoco es deseable fundar toda la estructura industrial en la abundancia de un solo recurso.

La estructura del comercio exterior debe reflejar una correcta estructura industrial, es decir que el paquete de exportaciones ha de contar con productos intensivos en los recursos abundantes pero no puede prescindir de bienes que incorporan procesos productivos de elevada tecnología o con rendimientos que crezcan permanentemente. Si bien éstos pueden tener al principio desventajas de costo en el mercado mundial, la función de la política industrial y de comercio exterior es precisamente desarrollar de manera selectiva ventajas dinámicas,<sup>1</sup> o sea, apoyar la construcción del cuadro competitivo del futuro.

En México, el sector industrial, en el marco de una política de sustitución de importaciones, ha sido el motor del crecimiento económico durante las últimas cuatro décadas, generando un núcleo manufacturero amplio y diversificado que dinamizó la producción nacional de bienes de consumo y de insumos ampliamente difundidos. Sin embargo, un enfoque parcial de la estrategia industrial y una aplicación inconexa de políticas macroeconómi-

1. Los principales sectores en los que México tenía hasta 1979 ventajas comparativas niveladas y un creciente grado de especialización se pueden estudiar en detalle en Fernando de Mateo, "México: política comercial y desarrollo", en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 11, México, noviembre de 1985.

cas y sectoriales propiciaron un desequilibrio entre el proceso de industrialización y el comercio exterior que finalmente obstaculizó el desarrollo económico.

En el ámbito industrial, la concepción fue incompleta al no promover el enlace de la planta productiva, ya que se concentraron los esfuerzos en producir bienes de consumo y, en menor grado, intermedios, rezagándose así la producción de bienes de capital.

En materia comercial, la estrategia se fundó en un mecanismo de protección excesivamente casuístico, permanente y poco selectivo, que no estimuló la eficiencia, la productividad ni la competitividad externa del sector industrial.

La política de industria y de comercio exterior favoreció la conformación de mercados oligopólicos y de un aparato industrial que depende fuertemente de insumos, bienes de capital y tecnología importados. El desarrollo de mercados oligopólicos redundó en una política de formación de precios basada en el cálculo de costo más margen de utilidad, que ha introducido una fuerte rigidez de los mismos ante caídas de la demanda, lo que aumenta, por inercia, la propagación de la inflación.

Las propias condiciones del mercado nacional cautivo originaron un rezago en la calidad y precio de las manufacturas mexicanas respecto a las de otros países, lo cual dificultó su exportación, perpetuando y acrecentando la dependencia respecto a exportaciones agropecuarias, de hidrocarburos, turismo y de créditos externos, como fuente de divisas para apoyar el desarrollo industrial.

Sin embargo, la caída de los precios de los productos agropecuarios y mineros, así como los desequilibrios en el mercado mundial de hidrocarburos y la contracción de la liquidez internacional, propiciaron la crisis de pagos de 1982, que hizo más evidente la falla estructural del proceso de industrialización.

En respuesta a lo anterior, recientemente se puso en marcha la primera etapa de una estrategia de apertura comercial, la cual consiste en hacer más accesible la importación de insumos y materias primas necesarios para la exportación y en impulsar la sustitución selectiva y eficiente de importaciones.

Dicha estrategia, acorde con el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (Pronafice), persigue los siguientes objetivos: en el corto plazo, abatir la inflación y sostener el crecimiento de las exportaciones y, en el mediano, inducir una mayor articulación entre ramas industriales y un mayor grado de financiamiento de las importaciones manufactureras con exportaciones del mismo tipo.

La articulación entre industria y comercio exterior implicará disminuir el déficit comercial del sector manufacturero de 50% de sus importaciones en 1984 a 25% en 1988. Esto requerirá disminuir la relación entre importaciones y oferta total manufacturera de 28 a 20 por ciento y elevar la de exportaciones y producto manufacturero de 10 a 14 por ciento.

Así, frente a las limitaciones de los ingresos de divisas por créditos externos y exportación petrolera, la integración y armonización industrial dirigida a elevar la capacidad exportadora se convierte en factor determinante para financiar los requerimien-

tos de importación de manufacturas y apoyar el crecimiento de la economía.

Los esfuerzos que ha realizado México para corregir el desequilibrio externo son de excepcional magnitud. En 1980-1981, la cuenta comercial del país registró un déficit acumulado de 7 775 millones de dólares, lo que significa un promedio anual de aproximadamente 3 890 millones. La reducción de importaciones, a partir de 1982, y, en menor medida, el aumento de las exportaciones llevaron a un superávit acumulado de casi 35 000 millones de dólares en 1983-1985, con un promedio anual de 11 650 millones (véase el cuadro 1). La principal reversión del desequilibrio tuvo lugar en el saldo manufacturero externo y se manifiesta en la reducción de su déficit de 15 150 millones de dólares en promedio para 1980-1981 a 2 772 millones en 1983-1985 (véase el cuadro 2); es decir, más de 80% del ajuste comercial externo se dio en las transacciones del sector manufacturero.

CUADRO 2

México: balanza comercial. Industrias manufactureras (Millones de dólares)

Años	Exportaciones (FOB)	Importaciones (FOB)	Saldo
1980	3 378.8	16 088.7	-12 709.9
1981	3 427.3	21 018.0	-17 590.7
1982	3 386.0	12 956.0	-9 570.0
1983	5 488.0	6 644.0	-1 196.0
1984	6 843.0	9 122.0	-2 279.0
1985	6 685.1	11 527.5	-4 842.4

Fuente: IMCE, Comercio exterior de México. Boletín Mensual, y SHCP, SPP, INEGI, Boletín del sector externo 1985.

El sacrificio hecho por México se tradujo en una menor disponibilidad de insumos importados, lo que deterioró el nivel de actividad, especialmente en 1983, y frenó el proceso de formación de capital. Por su parte, algunas exportaciones se incrementaron a partir de la fuerte reducción del consumo interno de las mercancías de que se trata, situación que no es deseable a mediano plazo. Más aún, el esfuerzo debió realizarse en un período en el que se deterioraron los precios de exportación de los principales bienes, tales como el petróleo, la plata, y los productos siderúrgicos y agrícolas.

El ajuste recesivo operó eficientemente en un contexto dominado por la presión del corto plazo. Fue necesario y se buscó minimizar su impacto sobre el nivel de vida de la población. Sin embargo, la recesión a largo plazo no resulta deseable ni sostenible: es imperativo el crecimiento. El equilibrio externo hay que lograrlo más por la vía de los ingresos que de los egresos. La estrategia de apertura externa deberá integrarse, entonces, como una pieza fundamental en la consolidación de un modelo de crecimiento menos vulnerable a "choques" procedentes del exterior.

### Características de la estrategia de apertura

El rasgo fundamental de la estrategia de apertura de la economía es, por primera vez en muchos años, un manejo armónico de las políticas comercial, cambiaria y de negociaciones eco-

nómicas internacionales para proteger de manera más eficiente y racional a la industria y propiciar su inserción competitiva en los mercados externos. El marco normativo de estas políticas se concreta en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Pronafice y el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (Profifix).

En seguida se presentan las principales políticas incluidas en tales instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

### Política comercial

En este ámbito destacan las siguientes acciones:

a) Eliminación del requisito de permiso previo de importación, y adecuación de los niveles arancelarios para no desproteger la planta productiva.

Con el empleo intensivo del arancel se tiende a sustituir un instrumento que otorga un nivel de protección indeterminadamente elevado y poco transparente, por otro más moderno y eficaz y que tiene en cuenta el interés de los consumidores.

El arancel presenta importantes ventajas sobre el permiso previo, al combatir las distorsiones oligopólicas del mercado, al favorecer un manejo más flexible de las importaciones otorgando un nivel cuantitativo de protección, al fortalecer los ingresos gubernamentales y al posibilitar una mayor disponibilidad de bienes a precios más accesibles.

Hasta el 31 de diciembre de 1985 se habían liberado del permiso previo 7 252 fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importaciones (TIGI), que representan 62% del valor total de los artículos que se importan, con lo cual sólo 839 fracciones han quedado sujetas a control cualitativo. Lo anterior contrasta, como se muestra en el cuadro 3, con la situación de control total por la vía de permisos previos existente en 1983 y con el control cualitativo de 65% del número de fracciones en 1984.

CUADRO 3

Número de las importaciones que cubren las fracciones sujetas a permiso previo y las liberadas\* (Millones de dólares)

Fracciones	1983	1984	1985
Vigentes	8 023	8 063	8 091
Controladas	8 023	5 219	839
Liberadas	—	2 844	7 252

\* No incluye fracciones prohibidas.

Fuente: Dirección General de Aranceles, Secofi.

Las fracciones arancelarias aún sujetas a permiso comprenden: productos de origen agropecuario (casi todos los países protegen así su producción primaria); industria automovilística, que se rige por un programa de fomento con base en un presupuesto superavitario de divisas; industria farmacéutica en lo relativo al cuadro básico de medicamentos; fracciones de la "regla octava", constituidas por materias primas para la fabricación de bienes de

capital; ciertas fracciones de equipo de cómputo, para las cuales existe el compromiso de mantener un presupuesto positivo de divisas, y productos suntuarios.

Además de la liberación general, las franjas fronterizas y zonas libres del país se han visto favorecidas por la eliminación del permiso previo para otras 333 fracciones arancelarias, correspondientes a productos alimenticios frescos y procesados, refacciones automovilísticas, maquinaria y equipo, y productos químicos. Con esta concesión se evita que los fuertes costos de transporte desde el centro del país incidan desproporcionadamente en los precios, dificultando el abasto y restando competitividad a los productos generados en tales regiones.

b) Reestructuración arancelaria, la cual contribuye a fortalecer la política de simplificación administrativa y a reducir el número de tasas, propiciando una menor dispersión dentro de cada rama industrial.

Al respecto, se continúa el proceso para establecer tasas arancelarias comunes a productos con características similares, fijando los niveles impositivos en función del grado de elaboración de tales artículos, lo que supone imponer impuestos menores para las materias primas y gravámenes mayores para los bienes terminados.

La planta productiva contará así con una protección efectiva razonable, que le permitirá introducir paulatinamente los ajustes necesarios para adaptarse a las nuevas condiciones de competencia y articulación con el exterior.

c) Aplicación del Profifex, el cual estimula la exportación de productos no petroleros, y reafirma el sentido del cambio estructural, cuyo propósito es integrar un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior, incorporando dinámicamente a la actividad exportadora sectores como: productos metálicos estructurales, industria básica del hierro y el acero, cemento, y productos químicos y petroquímicos, conforme se señala en el Pronafice como objetivo del patrón de especialización del sector industrial para 1990.

En cumplimiento de los objetivos del Pronafice, el Profifex busca promover la diversificación creciente de productos y mercados; estimular ajustes en las líneas de exportación de acuerdo con los requerimientos de la demanda externa; organizar la oferta exportable; conjuntar los esfuerzos de asesoría, apoyo y financiamiento del Gobierno federal a las ventas foráneas, y conservar y ampliar los mercados externos.

d) Institución de los Certificados de Derecho a la Importación para la Exportación (Dimex), que constituyen un mecanismo completo y expedito para corregir el sesgo antiexportador, pues concentran en un mismo instrumento los apoyos fiscales y cambiarios, y son de aplicación automática.

Los Dimex favorecen las exportaciones y evitan que la estructura de precios relativos beneficie más a los bienes que satisfacen la demanda interna que a los exportables, lo cual ocasiona que los recursos se orienten hacia la producción de los primeros en perjuicio de los segundos.

Los Dimex ponen al alcance del exportador exención de gra-

vámenes y las divisas para importar insumos y maquinaria hasta por 30% del valor de su exportación; además, le evitan los impuestos a los componentes importados de la exportación de que se trate. Recientemente se redujo la tarifa arancelaria mínima de 25 a 10 por ciento del impuesto *ad valorem* para las mercancías importadas conforme a este mecanismo.

e) Puesta en vigor de las operaciones de importación temporal en apoyo a la producción de artículos de exportación; con esto, el Gobierno federal permite adquirir en el exterior mercancías libres de restricciones y exentas de impuestos.

Las principales ventajas derivadas del programa de importación temporal para los exportadores consisten en que éstos pueden importar temporalmente tanto insumos como maquinaria, equipo y herramientas; en la exención del pago de 2% mensual de los impuestos al comercio exterior a la importación de maquinaria y equipo; en la posibilidad de ampliar los plazos de permanencia en el país para las mercancías importadas; y en la autorización de porcentajes de mermas y desperdicios que podrán deducirse de la importación temporal sin necesidad de comprobaciones periódicas.

f) Establecimiento de la carta de crédito doméstica, que es un instrumento emitido por un banco en favor de un exportador indirecto, mediante el cual el banco emisor se compromete a liquidar a dicho exportador el importe de su venta al exportador final, una vez que se haya realizado la entrega del producto. La carta de crédito doméstica facilitará las transacciones entre exportadores indirectos y finales y se vinculará a los permisos de importación temporal automática para los exportadores.

g) Ajustes a los sistemas de apoyo a la exportación en el área de garantías y seguros de créditos.

h) Apoyo financiero de 2.2 billones de pesos a las actividades de exportación durante 1986 por medio del Banco Nacional de Comercio Exterior. Es importante destacar que este esfuerzo es excepcional en el marco de la actual política de restricción crediticia y que manifiesta la voluntad de impulsar las actividades exportadoras con decisión, pese a las dificultades que experimenta la economía en materia de financiamiento.

i) Eliminación de trámites que obstaculizan la exportación. En este sentido, el Sistema de Ventanilla Única, a pesar de algunos problemas operativos, constituye un punto de partida para simplificar el proceso en torno a una entidad, respetando plenamente la autoridad y responsabilidad que al respecto tienen otras entidades y organismos del sector público.

j) Reestructuración organizativa de las entidades públicas de comercio exterior, concentrando la actividad normativa de elaboración de la política y de procuraduría en la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secofi y vinculando estrechamente la promoción y el apoyo financiero en el Bancomext. La mejor coordinación que se derivará de esta reestructuración apoyará más eficientemente el esfuerzo de los exportadores.

### Política cambiaria

Al respecto, sobresalen las siguientes medidas:

a) Aplicación de un sistema flexible y realista de control de cam-

bios que impulsa la actividad de los exportadores y abre diferentes posibilidades de operación a los participantes en el comercio exterior según el grado y tipo de riesgo que estén dispuestos a asumir. Se perfecciona también un mecanismo de seguro de cobertura de riesgos cambiarios que reducirá la incertidumbre en las operaciones de exportación.

b] Autorización a los exportadores para que reduzcan hasta 100% de sus respectivos compromisos de venta de divisas cuando las apliquen al pago de importaciones y a gastos asociados con las mismas. Estas deducciones también podrán referirse al pago de importaciones que realicen proveedores al exportador o empresas con las cuales este último tenga nexos patrimoniales.

### Negociaciones comerciales

En esta materia, deben señalarse:

a] Negociaciones de carácter multilateral, regional o bilateral, encaminadas a contrarrestar las condiciones imperantes de neoproteccionismo y el desequilibrio entre las concesiones y los beneficios inherentes a la apertura comercial.

Al respecto destaca la firma en 1985 del entendimiento bilateral con Estados Unidos, que concede a México la "prueba del daño", mediante la cual se supedita la fijación de impuestos compensatorios a importaciones provenientes del país a la comprobación, por parte de los productores estadounidenses, de que los artículos objeto del intercambio reciben un subsidio y causan un daño real a su mercado.

b] Utilización de formas no convencionales de comercio internacional, como son el trueque y el intercambio compensado. Estos mecanismos complementan las formas tradicionales de comercio y tienen como propósito colocar productos que presentan problemas para su venta en el exterior y asegurar el suministro de materias primas e insumos. Su empleo se orientará principalmente a países con economía planificada, latinoamericanos y de la zona del Caribe.

En relación con esto, cabe citar los acuerdos de alcance parcial suscritos en el marco de la ALADI y, en particular, el firmado recientemente con Nicaragua, que considera un proceso de integración mediante el intercambio compensado.

c] Se inició, asimismo, el proceso de adhesión de México al GATT. La incorporación al principal instrumento de negociaciones multilaterales del comercio internacional permitirá participar activamente en la formulación de las normas que regirán esa actividad en el futuro, al tiempo que se mantendrán los programas de apoyo a los sectores prioritarios y la soberanía sobre el uso de los recursos naturales.

d] Ofrecimiento de facilidades para la instalación de industrias maquiladoras en el interior del país. Al efecto, se otorgarán certificados de promoción fiscal a la inversión y al empleo, así como devolución de impuestos a la importación de maquinaria y equipo que no se produzca internamente.

Se financiará sobre todo a las empresas que cuenten con capital mayoritario mexicano y cuyos productos tengan un grado de integración nacional mínimo de 30% dentro del costo directo de producción.

Al estimular a la industria maquiladora se considera en particular la política industrial y de comercio exterior, impulsando este tipo de empresas que generan divisas y empleos en importantes zonas del territorio nacional. En especial, se opera con base en un favorable régimen fiscal, la libertad de importación y reglamentos especiales que le han dado al país, y sobre todo a la zona fronteriza norte, un lugar competitivo en escala mundial para la instalación de unidades que realizan servicios de transformación para vender en el exterior.

### Evaluación de avances

Las medidas mencionadas tendrán efecto a mediano plazo y su eficacia estará necesariamente determinada por la evolución de la situación macroeconómica y del comercio internacional.

A primera vista puede parecer extraño plantear la existencia de avances en un año de reducción generalizada de las exportaciones, como fue 1985. Sin embargo, hay elementos que deben señalarse para no tener una visión parcial de lo sucedido en el comercio exterior.

En primer término, es preciso indicar que la tendencia al des-

#### CUADRO 4

México: comercio exterior de la industria automovilística  
(Millones de pesos)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985*
Exportaciones (FOB) <sup>1</sup>	403.3	456.1	531.0	1 083.0	1 415.8	1 483.6
Importaciones (CIF) <sup>2</sup>	1 850.6	2 576.3	1 252.2	666.5	748.1	1 202.8
Saldo	-1 447.3	-2 120.2	-721.2	416.5	667.7	280.8

1. Incluye: Partes sueltas para automóviles; automóviles para el transporte de personas; motores para automóviles; automóviles para el transporte de carga; partes o piezas para automóviles; muelles para automóviles.

2. Incluye: Automóviles para el transporte de personas; material de ensamble de automóviles; refacciones; motores y sus partes; camiones de carga (excepto de volteo); automóviles con equipos especiales; remolques no automáticos para vehículos.

\* Los datos de octubre a diciembre son estimados.

Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior, *Comercio Exterior*, varios números.

censo de las exportaciones no petroleras se revierte a mediados del segundo semestre del año anterior y que los últimos datos disponibles —enero de 1986— muestran crecimiento en todos los rubros de las ventas externas de manufacturas, excepto en el caso de los productos petrolíferos por la conocida situación del mercado de hidrocarburos. En especial, destacan los crecimientos en enero de 1986, respecto al mismo mes de 1985, de las exportaciones de productos metalmecánicos (20.1%) y químicos (37.9%), así como alimentos, bebidas y tabaco (14.4%).

En segundo lugar, importa hacer referencia a que las principales reducciones observadas en las exportaciones no responden a problemas de formulación y aplicación de la política comercial del país sino a causas que escapan a la misma. En concreto, incidieron negativamente problemas en la instrumentación de la política cambiaria en el primer semestre de 1985, que llevaron a un tipo de cambio que no fomentaba las exportaciones y pudo haber propiciado prácticas de subfacturación, así como la incertidumbre y la caída de los precios de exportación en el mercado mundial, derivadas del lento crecimiento en muchos países desarrollados y del alto proteccionismo en algunos mercados, como el de productos siderúrgicos. La superación de los problemas cambiarios a mediados de 1985 ha permitido que la política comercial dé frutos; sin embargo, los problemas en el ámbito internacional parecen ser de más difícil corrección.

La dinámica anterior se inscribe en un cuadro de cambios de importancia, a saber:

a) La composición de las exportaciones manufactureras y totales tiende a desplazarse a favor de productos más elaborados y con mayor valor agregado por unidad. En tal sentido destaca la producción de partes de automóviles, que han aumentado sensiblemente su participación en la estructura de las exportaciones. No puede soslayarse la importancia de que el principal producto de exportación de México después del petróleo está constituido por los motores para automóviles, la venta externa de los cuales excedió de 1 400 000 unidades en 1985.

b) Algunas industrias, como la automovilística, han modificado sensiblemente su relación con el exterior, al punto de transformarse de importantes contribuyentes al déficit de la cuenta comercial en generadoras netas de divisas. En el cuadro 5 se muestra el avance, en 1983-1985 con respecto a 1982, en la cobertura de importaciones con exportaciones de una misma rama. Se verifica con claridad que esa cobertura aumenta, tal como se plantea en las metas del Pronafice, siendo muy importante el progreso obtenido en alimentos, bebidas y tabaco, textiles, prendas de vestir e industria del cuero, así como en la industria automovilística, ramas que se han convertido en relevantes fuentes de divisas para el país. Es importante resaltar que, a diferencia de otras ramas manufactureras, la cuenta comercial de la industria del automóvil mejora no sólo por la reducción de las importaciones, sino también por el fuerte aumento de las exportaciones, el cual supera los 1 000 millones de dólares en 1984-1985 con respecto a 1980-1981.

c) Las empresas con participación de capital extranjero han dinamizado su presencia en las exportaciones, al mismo tiempo que sus nuevas inversiones se orientan más claramente hacia el mercado externo, existiendo casos notorios de amplios compromisos para exportar la producción, como son los de importantes empresas productoras de sistemas de control, microcomputado-

CUADRO 5

México: cobertura de las importaciones<sup>1</sup> con exportaciones de la misma rama (Porcentajes)

	1980-1982	1983-1985
Alimentos, bebidas y tabaco	57.9	149.1
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	56.8	225.3
Celulosa y papel	3.0	22.2
Petroquímica básica	22.5	26.0
Química	25.5	57.8
Productos farmacéuticos	29.1	26.6
Siderurgia	4.6	48.6
Electrónica	7.7	10.9
Automovilística	18.9	154.3

1. Las importaciones se consideran según su origen.

Fuente: Dirección General de Análisis Económico, Secofi.

ras, máquinas de oficina, motocicletas, autopartes y aislantes, que se han comprometido a vender en el exterior al menos 80% de su producción.

Procede destacar los importantes superávits comerciales de las empresas con capital extranjero en las industrias básicas de metales no ferrosos, química básica y petroquímica, además del ya mencionado caso de la automovilística (véase el cuadro 6). En conjunto, las exportaciones de las empresas con capital extranjero representaron 41% del total de exportaciones del sector privado en 1984, porcentaje muy superior al que tienen en la producción, el empleo y la inversión.

CUADRO 6

México: balanza comercial de las principales ramas de actividad en que participa la inversión extranjera con saldo positivo en 1984 (Millones de dólares)

Ramas	Exportaciones	Importaciones
Industrias básicas de metales		
no ferrosos	225.2	46.6
Automóviles	989.7	763.8
Carrocerías, motores, partes y accesorios para automóviles	192.4	62.0
Química básica	165.2	99.5
Petroquímica	73.6	15.1
Extracción y beneficio de otros minerales no metálicos	63.4	8.0
Preparación de frutas y legumbres	22.5	5.0
Artículos de plástico	30.4	13.4
Resinas sintéticas y fibras artificiales	40.8	24.1
Productos metálicos estructurales	20.2	5.1

Fuente: Dirección General de Difusión y Estudios sobre Inversión Extranjera, Departamento de Análisis de Información, Secofi.

CUADRO 7

México: evolución de la estructura arancelaria de las importaciones (Número de fracciones)

Nivel arancelario (%)	1983	1984	1985
Exento	339	257	228
5	618	405	334
10	3 511	3 954	3 185
15	73	—	1
20	534	470	105
25	787	885	1 180
30	43	51	53
35	24	—	—
40	1 101	1 061	1 884
50	322	458	969
60	27	—	—
75	266	183	—
100	378	339	152
<i>Total</i>	<i>8 023</i>	<i>8 063</i>	<i>8 091</i>
Media arancelaria	23.8	23.3	25.4
Media arancelaria de las fracciones controladas	23.8	27.1	34.2
Media arancelaria de las fracciones liberadas	—	10.7	24.4

Fuente: Dirección General de Aranceles, Secofi.

d) En lo que toca a la actividad maquiladora, su dinamismo redundó en un aumento de 60% en su nivel de empleo y de 33% en su generación de divisas en 1981-1985. La eficacia del fomento de los servicios de transformación para la exportación se manifiesta a partir de estos datos.

e) En el cuadro 7 se muestra el avance del proceso de reordenación de la estructura arancelaria: de los trece niveles que existían en 1983 se mantienen diez en 1985, concentrándose 77% del número de fracciones en sólo tres niveles (10, 25 y 40 por ciento). Por otra parte, únicamente 152 fracciones tienen aranceles superiores a 50%. En el período de mayo de 1986 a octubre de 1988 se proseguirá el proceso para alcanzar una estructura arancelaria concentrada en sólo cinco tasas y un rango de 0 a 30 por ciento, distribuida de la siguiente forma: exento y 10% para bienes que no se producen en el país o se producen en forma insuficiente; 20, 25 y 30 por ciento para bienes producidos en México, de acuerdo a su grado de elaboración. El proceso consistirá en desgravaciones graduales a partir del arancel actual de cada fracción, con una periodicidad de diez meses a partir del 30 de abril de 1986.

f) Racionalizar la protección es una política que tendrá efectos a mediano y largo plazos y que, por tanto, no puede mostrar resultados inmediatos. Según la experiencia habida durante el segundo semestre de 1985, la penetración de importaciones no ha aumentado sensiblemente (en dicho semestre crecieron 8.6% respecto al primero, tasa inferior al comportamiento histórico de 1970-1984, que fue de 12% en promedio), excepto en algunas ramas como la de maquinaria no eléctrica. El lento crecimiento del producto y la inversión, la devaluación cambiaria y el aumento de la media arancelaria de las fracciones liberadas de 11 a 25 por ciento (véase de nuevo el cuadro 7) han contribuido a ese resultado.

La planta productiva no ha resentido efectos adversos por la liberación. Incluso se puede afirmar que existe un nivel de protección efectiva que favorece a las importaciones en las ramas en las que aquélla aún puede llevarse adelante eficientemente.

Son importantes los avances alcanzados en el proceso de reordenamiento de las relaciones comerciales con el exterior. Su consolidación permitirá progresar en el proceso de cambio estructural de la industria nacional. La continuidad de esta política es imprescindible para consolidar los logros. En especial se requiere:

a) Sostener un tipo de cambio real favorable a la exportación, así como los estímulos para poner en igualdad de condiciones competitivas al exportador mexicano respecto a los productores de otros países.

b) Continuar el proceso de racionalización de la protección para alcanzar, a finales de 1988, una etapa en la que exista sólo un número reducido de niveles arancelarios, con escasa dispersión y con magnitudes que impulsen la eficiencia y la competitividad.

c) Afianzar la capacidad de negociación de México en los principales foros multilaterales donde se abordan cuestiones comerciales. Esto permitirá luchar eficientemente contra las trabas que impone el neoproteccionismo al desarrollo del comercio exterior.

d) Fomentar sin interrupción las actividades maquiladoras, a fin de integrarlas progresivamente a programas más amplios de subcontratación con empresas nacionales y de lograr que cada vez sea mayor el valor agregado que incorporen en el país (véase el cuadro 8).

CUADRO 8

México: principales características de la industria maquiladora de exportación

Años	Número de establecimientos <sup>1</sup>	Personal ocupado <sup>1</sup>	Generación de divisas (millones de dólares)
1980	620	119 546	771.0
1981	605	130 976	976.0
1982	585	127 048	851.3
1983	600	150 867	829.5
1984	672	199 684	1 250.0
1985 <sup>a</sup>	751	208 923	1 300.0

a. Enero-septiembre de 1985.

1. Promedios mensuales.

Fuente: SPP, *Estadística de la industria maquiladora de exportación*, México, 1985.

El cambio estructural de la industria implica un profundo proceso de reconversión de la planta productiva y de los sectores de actividad. No es posible avanzar en la integración al mercado mundial sin obtener resultados trascendentes en este rubro. La reconversión exige nuevas inversiones, es decir, crecimiento de las actividades y de la formación bruta de capital. El esfuerzo de México para reordenar su comercio exterior sólo fructificará con toda su amplitud en un proceso de crecimiento estable y acompañado de una mayor y más profunda difusión de los resultados del progreso técnico y de la ampliación del mercado. □