

# Efectos del Sistema General de Preferencias de Estados Unidos en América Latina y México

Una evaluación preliminar

TOMAS PEÑALOZA

## INTRODUCCION

La teoría económica y la experiencia histórica nos muestran que existe una estrecha relación entre el comercio exterior de un país y su crecimiento económico. Esta relación está dada por el trinomio comercio exterior-industrialización-desarrollo económico. La política de comercio exterior afecta la estrategia de industrialización y ésta a su vez afecta el desarrollo económico del país, ya que se trata del motor del desarrollo. Por tanto, los países deben seleccionar cuidadosamente su estrategia de comercio exterior.

Debido a que la política de industrialización está estrechamente ligada con la política de comercio exterior, un modelo de industrialización lleva aparejada su estrategia de comercio exterior. El modelo de crecimiento "hacia adentro" implica la industrialización vía la sustitución de importaciones, el modelo de crecimiento "hacia afuera" supone un crecimiento basado en la economía de enclave o de exportaciones de productos primarios y, finalmente, el modelo de sustitución

de exportaciones está vinculado con la industrialización basada en las exportaciones de bienes manufacturados.<sup>1</sup>

Un país como México, de desarrollo intermedio, que rompió con el modelo de economía de enclave, y que ha agotado ya las posibilidades del modelo de crecimiento basado en una industrialización vía la sustitución de importaciones, debe desenvolverse con base en el modelo de sustitución de exportaciones. Ello significa, como estrategia predominante, sustituir exportaciones de bienes primarios por exportaciones de bienes manufacturados, y además sustituir la importación de bienes de capital conforme a un nuevo proteccionismo.<sup>2</sup>

1. Para una explicación más amplia sobre los modelos de industrialización y desarrollo véase René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México, 1929-1975, un enfoque estructuralista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

2. Véase René Villarreal, "El modelo industrial exportador, una nueva estrategia de desarrollo en México", en *Comercio y Desarrollo*, año 1, núm. 1, México, septiembre-octubre de 1977.

Ello requiere, en lo interno, la creación de un conjunto de políticas que permitan desarrollar una planta industrial que sea capaz de exportar. En lo externo, hace necesario que los países que son mercado potencial para estos productos no restrinjan sus importaciones. La exportación de manufacturas obliga a los países en desarrollo a competir con productos provenientes de naciones industrializadas. Empero, los productores en estos últimos no sólo cuentan con una mayor experiencia en la elaboración de estos artículos, sino que además tienen ventajas adicionales en cuanto a volumen de producción, financiamiento, mercadotecnia, transporte, etc. Esto provoca que compitan como iguales los desiguales.

Las naciones en desarrollo han pugnado por que se establezcan medidas para resolver este problema, una de las cuales es que los países industrializados otorguen preferencias arancelarias no recíprocas a sus productos manufacturados. Estas consisten en la reducción o eliminación del arancel a la importación de un producto, dándole así una ventaja frente al mismo producto proveniente de un país desarrollado.

Este ensayo tiene por objeto examinar el Sistema General de Preferencias (SGP) de Estados Unidos y sus consecuencias en la exportación de productos manufacturados mexicanos y latinoamericanos. En primer lugar se presenta un resumen del origen y desarrollo del SGP; en segundo se comparan los SGP de Estados Unidos, de la Comunidad Económica Europea y de Japón; luego se examinan los beneficios teóricos del SGP y su cuantificación; enseguida, se miden los beneficios del SGP de Estados Unidos para América Latina en general y para México en particular durante su primer año de funcionamiento y, concluido este ejercicio, se intenta explicar el funcionamiento del SGP de Estados Unidos dentro del marco más amplio de su política comercial fundamentada en la Ley de Comercio de 1974. Por último se presentan las conclusiones y recomendaciones del trabajo.

#### ORIGEN Y DESARROLLO DEL SGP

El Sistema General de Preferencias fue una iniciativa en el campo del comercio internacional, mediante la cual se busca estimular el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo por medio de un trato preferencial para sus productos. La iniciativa representó un nuevo enfoque de la cooperación económica internacional que desplaza a la asistencia económica y la remplaza por el comercio exterior.

Las preferencias arancelarias que las naciones desarrolladas conceden a las importaciones procedentes de los países en desarrollo tienen su origen en la depresión de los años treinta; Gran Bretaña las concedió a los países de la comunidad inglesa y lo mismo hizo Francia con sus colonias.

Tales preferencias eran parciales y recíprocas. Parciales porque sólo se otorgaron a un número muy reducido de países en desarrollo y recíprocas porque, en general, los beneficiarios tuvieron que otorgar, a su vez, concesiones a las importaciones provenientes de las naciones desarrolladas.

Formalmente, la idea de un esquema de preferencias

generalizadas y no recíprocas surge en Ginebra en 1964 en la primera reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

En la segunda reunión de la UNCTAD, celebrada en Nueva Delhi en 1968, se acepta formalmente, en la Resolución 21 (II), el principio de preferencias arancelarias generales y se crea una Comisión Especial de Preferencias para negociar la instrumentación del SGP. El 14 de noviembre de 1969 las naciones desarrolladas miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) presentaron sus programas de preferencias a los países en vías de desarrollo a través del Secretario General de la UNCTAD. Las negociaciones para su revisión y perfeccionamiento tomaron dos años. Finalmente, el 1 de julio de 1971 la Comunidad Económica Europea (CEE) estableció el primer sistema de preferencias arancelarias. Otros países desarrollados siguieron después: Japón (agosto de 1971); Noruega (octubre de 1971); Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido (enero de 1971); Suiza (marzo de 1972) y Australia (abril de 1972). Los últimos en establecer sus SGP fueron Canadá (julio de 1974) y Estados Unidos (enero de 1976). Vale la pena mencionar que los países socialistas más desarrollados de Europa oriental cuentan también con sistemas de preferencias comerciales en favor de los países en vías de desarrollo; sin embargo, no existe suficiente información sobre los sistemas de los países.<sup>3</sup>

Los SGP, en general, incluyen una relación de naciones beneficiarias y otra de productos beneficiados. Cada país define su propio sistema y decide qué países y qué productos se incluyen. Los principales SGP son los de Estados Unidos, la CEE y Japón. En seguida se presenta un examen comparativo de estos sistemas.

#### SGP DE ESTADOS UNIDOS, LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA Y JAPON

##### *El SGP de Estados Unidos<sup>4</sup>*

El SGP de Estados Unidos concede preferencias a 2 770 productos agrícolas e industriales. Entre los segundos se excluyen del sistema los textiles, las prendas de vestir, los relojes, los artículos electrónicos, los de acero y de vidrio, el calzado, los productos del petróleo, algunos de madera y de cuero, y algunos químicos. El Gobierno de Estados Unidos ha determinado esta lista de exclusiones con base en que

3. Para un examen cuidadoso de las negociaciones y la evolución del SGP se deben consultar, entre otras, las siguientes obras: Gardner Patterson, *Discrimination in International Trade, Policy Issues, 1945-1965*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1966; B. Hindley, "The UNCTAD Agreement on Preferences", en *Journal of World Trade Law*, Middlesex, Inglaterra, noviembre-diciembre de 1971; H.G. Johnson, *Economic Policies Toward Less Developed Countries*, Brookings Institution, Washington, 1967; J.M. Finger, "The Generalized Scheme of Preferences", en *Bulletin of Economic Research*, Londres, mayo de 1973; y Dionisio A. Meade García de León, *Los problemas a la exportación de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo*, tesis profesional, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1967.

4. Véase UNCTAD, *Sistema Generalizado de Preferencias: Manual sobre el esquema de los Estados Unidos de América*, UNCTAD/TAP/163/Rev. 2, marzo de 1977.

su producción interna sea significativamente sensible a la competencia de las importaciones.

Se concede la entrada con franquicia (libre del impuesto de importación) a todos los productos incluidos en el SGP.

En cuanto a la selección de los beneficiarios, Estados Unidos publicó una lista de los países en desarrollo en la que excluye a aquellos que pertenecen a cárteles o asociaciones de productores (como Venezuela y Ecuador, miembros de la OPEP) y a los que prohíben la libre emigración de sus ciudadanos (esto se hizo para afectar a los países socialistas que no permiten la salida de sus ciudadanos de religión judía). Asimismo se incluyó una cláusula que permite excluir a cualquier país que a juicio del Gobierno federal de Estados Unidos restrinja la entrada de productos estadounidenses.

Por otra parte, un país beneficiario deja de gozar del SGP en un determinado producto, si en un año se presenta alguna de las siguientes condiciones:

a) Que el valor de exportación del producto sea superior a 25 millones de dólares. Este límite se ajusta anualmente según el crecimiento del producto nacional bruto de Estados Unidos. Para 1977 fue de 29.9 millones de dólares, y se estima que para 1978 será de 32 millones de dólares.

b) Que el valor de la importación de ese producto represente 50% o más del valor estimado de las importaciones totales del mismo producto. Este límite no se aplica si ese producto, uno análogo o uno directamente competitivo no se produce en Estados Unidos.

El producto queda excluido del trato preferencial al año siguiente al que se viole cualquier cláusula, y tiene derecho a volver a recibirlo si en el año subsecuente no se violan las restricciones mencionadas.

Asimismo, para disfrutar del trato arancelario preferencial, los productos deben cumplir con los requisitos siguientes:

a) Ser importados directamente por Estados Unidos desde el país beneficiario.

b) Cumplir con los criterios de origen. A fin de evitar que un país beneficiario importe un artículo de una nación desarrollada no beneficiaria para intentar exportarlo a Estados Unidos bajo el SGP, se consideran productos originarios de un país en desarrollo beneficiario (o de una asociación a la que se trate como un solo país, como por ejemplo la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC), aquellos artículos cultivados, producidos o manufacturados totalmente en ese país, y las manufacturas constituidas por materiales producidos solamente en ese país. En el caso de productos manufacturados con materiales de importación el producto tiene derecho a trato preferencial si los costos directos de las operaciones de elaboración realizadas en el país beneficiario no son inferiores a 35% del valor estimado de la mercancía (en el caso de productos fabricados en varios países miembros de una unión aduanera, de libre intercambio, como por ejemplo la ALALC, es 50 por ciento).

Por estas razones las listas de países y de productos beneficiados con el SGP de Estados Unidos cambian anualmente.

#### *El SGP de la Comunidad Económica Europea<sup>5</sup>*

El SGP de la CEE cubre 296 productos. Con excepción de 73, que entran con franquicias, todos los demás solamente gozan de reducciones arancelarias que fluctúan entre 20 y 50 por ciento del arancel.

El ingreso preferencial de los productos manufacturados incluidos en el sistema está sujeto generalmente a límites cuantitativos que se fijan cada año y que se establecen en función de las proyecciones de crecimiento del producto bruto y de las importaciones totales de la CEE. Un país beneficiario puede realizar exportaciones a toda la comunidad económica.

Los productos industriales se dividen en tres categorías para la aplicación de límites:

- |                            |  |
|----------------------------|--|
| a] Productos sensibles     | 58 productos sujetos a contingentes arancelarios comunitarios.   |
| b] Productos semisensibles | 131 productos sujetos a límites máximos comunitarios que se administran mediante un sistema especial de vigilancia.  |
| c] Productos no sensibles  | 107 productos que por lo general no están sujetos a límites. Para este grupo, las posibilidades de importar en régimen preferencial son virtualmente ilimitadas. |

Adicionalmente se establecen márgenes contingentes con los que se puede ampliar estos límites.

Los contingentes y los límites máximos están abiertos a todos los beneficiarios del sistema en condiciones de igualdad. No se asignan ni se reservan porciones de contingentes o límites máximos a ningún beneficiario en particular.

Con excepción de la manteca de cacao, la piña, el café soluble y el tabaco, los productos agrícolas incluidos en el sistema, no están sujetos a límites cuantitativos.

Para estar sujetas a trato preferencial, las mercancías deben cumplir con los siguientes requisitos o elementos:

1) En general, que sean expedidas directamente a la CEE desde el país exportador beneficiario. Una vez llegadas las mercancías a un país miembro de la Comunidad, pueden ser objeto de comercio en él y ser reexportadas a otro Estado miembro sin perder el trato del SGP.

2) Que satisfagan los criterios de origen prescritos por la CEE. Las mercancías se consideran originarias de un país receptor de preferencias si no se han utilizado insumos importados para su fabricación. Si han sido fabricadas total o parcialmente con materiales o componentes importados o de origen desconocido, esos materiales o componentes deben haber sido objeto de elaboración o transformación suficiente en el país receptor para que el producto acabado sea objeto de trato preferencial. El valor de los insumos importados no

5. UNCTAD, *Sistema Generalizado de Preferencias: Manual sobre el esquema de la Comunidad Económica Europea (CEE)*, UNCTAD/TAP/104/Rev. 4, enero de 1977.

debe rebasar un porcentaje determinado del valor de las mercancías exportadas.

#### *El SGP de Japón<sup>6</sup>*

El esquema japonés no proporciona una lista de productos manufacturados elegibles para el SGP, sino una de mercancías excluidas. Cualquiera que no se encuentre dentro de los doce rubros de excepciones y que no hubiera gozado anteriormente de un tratamiento libre de impuestos se considera elegible para el SGP. El sistema permite la entrada con franquicia al producto, excepto en algunos casos donde se reduce 50% la tarifa de importaciones. Sin embargo, cada año se fijan límites al volumen o valor que queda sujeto al SGP.

Para los productos agrícolas el sistema de preferencias reduce el impuesto de importación en 77 rubros, e incluso llega a cero en algunos casos. En el sistema general de preferencias japonés, estos productos no tienen límites cuantitativos.

Los bienes elegibles para trato preferencial deben cumplir dos condiciones:

1) El país beneficiario deberá enviarlos directamente a Japón, es decir, no debe haber triangulación.

2) Deberán satisfacer los criterios de origen. Por lo general se requiere que 50% del valor del producto se haya agregado en el país de origen.

#### COMPARACION DE LOS SGP DE ESTADOS UNIDOS, LA CEE Y JAPON

El SGP de Estados Unidos es tan restrictivo como el de Japón o el de la CEE, ya que si bien no establece cuotas para controlar las importaciones de los productos concesionados (como Japón o la CEE), sí prevé limitaciones de valor y de volumen, excluye una serie de productos importantes calificados como sensibles, y condiciona a los países que pueden ser beneficiarios del SGP.

El sistema de preferencias de Japón, enfocado abiertamente hacia las manufacturas (productos industriales), parece ser el más amplio de los tres, pues, como se dijo, no ofrece una lista de productos industriales que gozan de trato preferencial, sino únicamente de los que quedan excluidos, además de que, salvo algunas excepciones, la entrada al país de los productos industriales goza de franquicia.

El sistema de preferencias de la CEE es el que menos productos cubre, sólo 296, cantidad que no parece significativa comparada con la cobertura de los otros sistemas, además de que sólo ofrece entrada libre a 25% de los productos que ampara.

Los dos sistemas mencionados no tienen límites cuantitativos para los productos agrícolas, pero sí existen cantidades máximas para los productos industriales, los cuales se determinan cada año.

6. UNCTAD, *Generalized System of Preferences: Handbook on the Scheme of Japan*, UNCTAD/TAP/81/Rev. 4, agosto de 1977.

El sistema general de preferencias de Estados Unidos se puede colocar en una situación intermedia con relación a los otros dos. Aun cuando este sistema ofrece franquicia a todos los productos incluidos (2 770 fracciones o ítems), tiene una serie de restricciones que hacen su funcionamiento más complejo y, a diferencia de los otros, hace distinciones de trato según el país y el producto.

Para todos los sistemas es necesario cumplir con un requisito de origen, pero el único que define abiertamente el porcentaje mínimo de valor agregado nacional es el de Estados Unidos.

En general, los sistemas incluyen productos agropecuarios y pesqueros comprendidos en los capítulos 1 a 24 de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), y las manufacturas y semimanufacturas de las partidas 25 a 99 de la NAB, con las notables excepciones de los productos textiles, el cuero y los derivados del petróleo. La mayoría de los sistemas contiene mecanismos de salvaguardia (cláusulas que permiten evadir el compromiso de otorgar trato preferencial) aplicables cuando las importaciones preferenciales causen desajustes en el mercado interno, y cláusulas restrictivas y discriminatorias.

Las restricciones son de volumen y de valor, es decir, se fijan importantes límites al volumen y al valor de las importaciones que pueden gozar del sistema preferencial. Asimismo existe una cuidadosa selección de los productos sujetos al SGP.<sup>7</sup>

Por todas estas razones parece que los SGP no son buenos promotores de las exportaciones de países en vías de desarrollo. A fin de determinar su importancia en forma cuantitativa y examinar las consecuencias del SGP de Estados Unidos en las exportaciones mexicanas y latinoamericanas es necesario contar primero con una metodología que permita medir los beneficios del SGP.

#### MEDICION DE LOS BENEFICIOS DE UN SGP

El resultado inmediato de las preferencias arancelarias en favor de los países en desarrollo es posibilitar el aumento de sus exportaciones y por ende su captación de divisas. Este objetivo se logra a través de ventajas estáticas de precios que hacen más competitivas las exportaciones de los productos manufacturados procedentes de naciones en desarrollo, con respecto a la producción del otorgante y las importaciones procedentes de terceros países. Esta ventaja en precios y su consecuente incremento en las exportaciones conllevan a nuevas inversiones para aumentar la capacidad de exportación. El objetivo último esperado es estimular el crecimiento económico del país beneficiario a través de la industrialización.

El SGP de un país desarrollado establece preferencias

7. Aquellos interesados en profundizar en este tema pueden ver, entre otros, a R. Cooper, "The European Community's System of Generalized Tariff Preferences: A Critique", en *Journal of Development Studies*, Londres, julio, 1972, y Tracy Murray, *Trade Preferences for Developing Countries*, The Macmillan Press Ltd., Londres, 1977, cap. 4.

arancelarias en favor de ciertos productos manufacturados y semimanufacturados procedentes de los países beneficiarios. Estas reducciones arancelarias crean incentivos de precios para los importadores del país otorgante que los llevan a aumentar el volumen de sus importaciones procedentes de los países beneficiarios del SGP y a trasladar sus fuentes de abastecimiento de países que no son beneficiarios del SGP a países que sí lo son. Estos dos efectos se conocen como "creación de comercio" y "desviación de comercio", respectivamente. Combinados, *ceteris paribus*, representan la expansión del comercio debido al SGP.

El efecto de creación de comercio (CC) respecto de un país beneficiario se calcula de la siguiente forma:<sup>8</sup>

$$CC_i = M_i \cdot n_i [dt_i / (1 + t_i)]$$

En donde *M* es el nivel inicial de importaciones provenientes del país beneficiario; *n* es la elasticidad de demanda de importación; *dt* es el cambio en la tarifa y *t* es la tasa arancelaria inicial, todo ello referido al producto *i*.

El cálculo del efecto de desviación de comercio (DC) requiere de la estimación empírica del efecto cruzado de precios en la corriente de comercio entre países beneficiarios y no beneficiarios:

$$DC_i = M_i \cdot e_i [dt_i / (1 + t_i)]$$

En donde *M* es el nivel inicial de importaciones del otorgante; *e* es la elasticidad de sustitución; *dt* el cambio en la tasa arancelaria, y *t* la tasa arancelaria inicial (el subíndice *i* se refiere al producto).

Debido a la dificultad para estimar empíricamente las elasticidades de sustitución, el cálculo del efecto DC se estima, generalmente, por un método indirecto. En esta metodología se supone que la sustitución entre productos de un país beneficiario en desarrollo y productos análogos de otros países es igual a la sustitución entre un producto de un país beneficiario en desarrollo y un producto análogo elaborado en el país otorgante del SGP.<sup>9</sup> Este supuesto permite estimar la desviación del comercio como el resultado de multiplicar la creación de comercio (CC) por el cociente de las importaciones desde países no beneficiarios sobre la producción interna. Tenemos entonces que la DC será:

$$DC_i = CC_i (Mn_i / V_i)$$

En donde *Mn* corresponde a las importaciones del país otorgante del SGP provenientes de los países no beneficiarios, y *V* es el valor de la producción del país otorgante del SGP (menos exportaciones) referidas ambas al producto *i*.<sup>10</sup>

8. La metodología comúnmente empleada es la de R.E. Baldwin y T. Murray, "MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits Under the GSP", en *Economic Journal*, Londres, marzo de 1977.

9. Tracy Murray, *op. cit.*, p. 105.

10. Para un análisis más detallado de este tema véase, entre otros, Jacobs Viner, *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, 1950, y R.G. Lipsey, "The Theory of Customs Unions; trade division and welfare", en *Economica*, vol. 24, Londres, 1957.

Con esta metodología se puede estimar el efecto que el sistema de preferencias de Estados Unidos tuvo sobre las exportaciones latinoamericanas en su primer año de funcionamiento, 1976.

#### EL SISTEMA DE PREFERENCIAS DE ESTADOS UNIDOS Y SUS EFECTOS EN AMERICA LATINA

El 1 de enero de 1976 entró en vigor el sistema de preferencias de Estados Unidos. Ello ocurre casi ocho años después de que las naciones capitalistas desarrolladas se comprometieron a establecer un sistema generalizado de preferencias arancelarias en favor de las exportaciones de los países en desarrollo, en el seno de la II UNCTAD y a más de cuatro años de la implantación de los sistemas preferenciales de la mayor parte de esos países.

De acuerdo con el SGP, en 1976 Estados Unidos otorgó franquicias fiscales (exención de impuestos de importación) a 2 770 productos, o sea 47% del total de sus fracciones o partidas. Los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) exportaron 2 576 artículos sujetos a los beneficios del SGP, lo que representó 43% del total de las partidas de Estados Unidos. El valor total de las importaciones de este país provenientes de América Latina en ese año, como porcentaje de las compras totales estadounidenses, representó 10.8%. Sin embargo, en 1976 Estados Unidos adquirió 25 882 millones de dólares de productos sujetos al SGP, y de éstos solamente 1 348 millones correspondieron a importaciones de países miembros de la OEA, lo cual representó 5.2% del total beneficiado y 0.5% del total importado por Estados Unidos (véase el cuadro 1).

CUADRO 1

*Importaciones de Estados Unidos: beneficios para América Latina del SGP, 1976*

	Millones de dólares	Porcentaje
<i>Total</i>	119 943	100.0
Productos sujetos al SGP	25 882	21.6
Productos provenientes de América Latina	12 954	10.8
Productos provenientes de América Latina sujetos al SGP	2 246	1.8
Productos provenientes de América Latina que efectivamente se beneficiaron del SGP	1 348	1.1

Fuente: Estimaciones del autor con base en datos del anuario de comercio del Departamento de Comercio de Estados Unidos y de la OEA.

En ese mismo año, 1976, de los artículos exportados por América Latina sujetos al SGP (2 246 millones de dólares), solamente se beneficiaron efectivamente de ese régimen, por diversas razones, 60% (1 348 millones de dólares). Si a este porcentaje le restamos las exportaciones de azúcar, que representaron 20% de las de países miembros de la OEA a Estados Unidos, el porcentaje de utilización real del SGP

declina de 60 a 54 por ciento. Exceptuando a México, la utilización real del SGP por parte de América Latina se eleva a 73%, lo que destaca la ineficiente utilización del SGP por parte de los países latinoamericanos, y en especial por México.

## CUADRO 2

*Estados Unidos: aumento estimado de las importaciones de artículos elegibles para el SGP provenientes de países beneficiarios miembros de la OEA, 1976 (Millones de dólares)*

País	Creación de comercio	Desviación de comercio	Expansión de comercio
El Salvador	1.1	0.1	1.2
Honduras	2.1	0.3	2.4
Nicaragua	1.1	0.2	1.3
Costa Rica	0.6	0.0	0.6
Panamá	0.0	0.0	0.0
República Dominicana	1.2	0.1	1.3
Barbados	4.1	0.2	4.3
Trinidad y Tabago	1.9	0.1	2.0
Colombia	2.0	0.1	2.1
Perú	1.2	0.1	1.3
Guatemala	5.3	0.3	5.6
Bolivia	0.4	0.0	0.4
Chile	0.4	0.0	0.4
Uruguay	1.3	0.2	1.5
Brasil	15.6	2.1	17.7
Paraguay	1.8	0.0	1.8
Argentina	8.9	0.3	9.2
Jamaica	0.8	0.1	0.9
Haití	6.4	0.4	6.8

Fuente: OEA, *Evaluación del Sistema General de Preferencias de EUA en su primer año de funcionamiento*, OEA/Ser.HJ/XIII, CIES/CECON/251, Washington, 14 de abril de 1977.

## CUADRO 3

*Estados Unidos: importaciones totales e importaciones incluidas en el SGP, 1976 (Participación porcentual)*

Secciones TSUS	Participación en las importaciones totales		Participación en las importaciones de productos incluidos en el SGP		
	Con petróleo	Sin petróleo	Desde todos los orígenes	Desde países beneficiarios	Desde beneficiarios miembros de la OEA
I. Productos animales y vegetales	10.7	14.8	9.6	14.5	31.6
II. Papel y maderas	4.9	6.8	3.1	4.7	3.5
III. Textiles y sus productos	4.1	5.7	1.8	0.3	0.8
IV. Químicos y derivados	32.2	6.1	6.6	3.9	5.1
V. Minerales no metálicos y sus productos	2.3	3.2	2.3	2.3	2.3
VI. Metales y productos de metal	35.8	49.6	56.7	45.4	39.7
VII. Productos diversos	7.9	10.9	21.4	28.7	17.0
<b>Total</b>	<b>98.0*</b>	<b>97.0*</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

\* Otras clasificaciones especiales del TSUS incluyen entre 2 y 3 por ciento de las importaciones totales de Estados Unidos.  
Fuente: La misma del cuadro 2.

En el cuadro 2 se muestran los aumentos estimados en las exportaciones de América Latina a Estados Unidos por los efectos creación de comercio y desviación de comercio. De éste se deriva que, con excepción de México, las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos en 1976 con respecto a 1975 se incrementaron, gracias al SGP, 60.8 millones de dólares, de los cuales 56.2 millones se debieron al efecto creación de comercio, y 4.6 millones de dólares al efecto desviación de comercio. Esta cifra (60.8 millones) representó menos de 0.5% del total de las exportaciones de los países latinoamericanos a Estados Unidos y aproximadamente 10% del incremento de su comercio con respecto a 1975.

En el cuadro 3 se presentan las exportaciones a Estados Unidos, procedentes de todos los países, de acuerdo con la clasificación de la tarifa de importación norteamericana (TSUS), lo que nos permite examinar el tipo de productos beneficiados por el SGP. De este cuadro se desprende el hecho de que los rubros más beneficiados son los animales, los vegetales, los metales y los manufacturados diversos. Lo anterior se contrapone al principio de beneficiar las exportaciones de productos manufacturados de países en vías de desarrollo.

Si esto sucede para los países en desarrollo en general, cabría preguntarse qué sucedió para los de América Latina. En el cuadro 4 se muestran las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos que gozaron del SGP en 1976, por tipo de productos. Estos datos confirman lo que el cuadro 3 indica con respecto a preferencias a productos no manufacturados. Asimismo resalta que los productos exportados al mercado norteamericano bajo el SGP, procedentes de países miembros de la OEA, en algunos casos representan hasta 80% de las importaciones efectuadas por ese país; esto subraya el peligro de que esos productos puedan ser eliminados del SGP por exceder el criterio de 50% (cláusula de competitividad).

CUADRO 4

Estados Unidos: exportaciones bajo el SGP  
de países miembros de la OEA  
(Porcentajes)

Secciones TSUS	Estructura de las exportaciones	Participación en el total de importaciones de Estados Unidos
I. Productos animales y vegetales	31.6	20.6
II. Papel y maderas	3.5	24.4
III. Textiles y sus productos	0.8	79.9
IV. Químicos y derivados	5.1	43.2
V. Minerales no metálicos y sus productos	2.3	32.5
VI. Metales y productos del metal	39.7	28.6
VII. Productos diversos	17.0	19.5

Nota: Las dos categorías de las cuales se importan más productos amparados en el SGP son la VI y la VII.

Fuente: Elaborado por el autor con datos de la OEA.

Aunado a lo anterior tenemos que, como vimos arriba, del total de los productos latinoamericanos que hubieran podido gozar del SGP en 1976, solamente 60% de los productos exportados se benefició de franquicias arancelarias debido a una dificultad administrativa en la fase inicial del sistema. Asimismo se estima que sólo 50% del total del valor de los artículos maquilados en América Latina y exportados a Estados Unidos con derecho al SGP se acogieron a éste.

Todo lo anterior hizo que en 1976 el SGP estadounidense representara para las exportaciones de América Latina un beneficio mínimo.

#### EL SISTEMA DE PREFERENCIAS DE ESTADOS UNIDOS Y SUS EFECTOS EN MÉXICO

A punto de poner en práctica el SGP, el Gobierno norteamericano llevó a cabo una campaña publicitaria para dar a conocer las bondades del sistema. En especial, dirigieron su campaña hacia México. El entonces secretario de Estado Adjunto para Asuntos Latinoamericanos, William D. Rogers, declaró: "El sistema de preferencias arancelarias de la nueva Ley de Comercio de Estados Unidos permitirá a México la exportación de productos que antes no se enviaban al mercado norteamericano por 6 250 millones de pesos."<sup>11</sup> Por su parte el Departamento de Estado declaró: "México será la nación más favorecida del mundo por el SGP de Estados Unidos, que entrará en vigor el primero de enero de 1976, ya que está en posibilidad de exportar casi 20% de los productos que estarán regidos por el sistema. Más de 900 productos mexicanos podrán ser exportados al mercado norteamericano, libres de pago de las tarifas arancelarias. De ellos, 250 productos pagan en la actualidad 10% o más de arancel, lo cual se eliminará una vez que el SGP entre en vigor."<sup>12</sup>

Ante estas declaraciones el Gobierno de México respondió argumentando que las bondades del SGP eran muy limitadas y subrayó los defectos del esquema norteamericano. Esta

11. *Excelsior*, México, 8 de diciembre de 1975. (Al tipo de cambio de entonces, 12.50 pesos por dólar, significan 500 millones de dólares.)

12. *El Universal*, México, 27 de noviembre de 1975.

actitud molestó mucho al Gobierno de Estados Unidos, el cual lo declaró públicamente.<sup>13</sup>

Se cuenta ya con información para cuantificar y examinar lo que sucedió en 1976 con respecto al SGP y sus efectos en las exportaciones de mercancías mexicanas a Estados Unidos.

En 1976 México exportó mercancías por un total de 3 321 millones de dólares; de éstas 1 870 millones se enviaron a Estados Unidos, es decir, 56.3% del total. De las exportaciones mexicanas a Estados Unidos aproximadamente 1 038 millones de dólares (55.5% del total exportado a Estados Unidos) estaban incluidas en fracciones que gozaban del trato preferencial del SGP. Sin embargo, debido a la cláusula de competencia (es decir, haber excedido en 1975 los 25 millones de dólares de exportación o más de 50% de las importaciones de ese producto) quedaron excluidos 424 millones de dólares, dejando así un saldo de 614 millones de dólares sujetos potencialmente a los beneficios del SGP. De esta última cantidad 59% no empleó la franquicia final a la que tenía derecho por desconocimiento o falta de interés del importador o el exportador, es decir, 360 millones de dólares de mercancías exportadas pagaron el arancel de importación cuando tenían derecho a su franquicia. El resultado fue que en 1976 solamente 253 millones de dólares de exportaciones de mercancías mexicanas (que representaron 7.6% del total de las exportaciones mexicanas y 13.5% de las enviadas a Estados Unidos) gozaron del SGP estadounidense (véase el cuadro 5).

El examen por productos muestra lo siguiente: inicialmente 1 174 productos mexicanos exportados a Estados Unidos eran elegibles para beneficiarse del SGP; de éstos, 64 quedaron excluidos por la cláusula de competencia y 772 no utilizaron el sistema (teniendo derecho a hacerlo). Por tanto, solamente 338 productos mexicanos, 28% del total exportado a Estados Unidos elegibles en 1976, recibieron tratamiento preferencial.

Las siguientes razones explican por qué los 772 productos que estaban incluidos en el SGP no hicieron uso de la franquicia fiscal: dificultades administrativas iniciales relativas a la puesta en práctica de un nuevo sistema; deformación del cálculo por restricciones y límites que se aplicaron en los meses de enero y febrero de 1976, e ignorancia o indiferencia por parte de los exportadores mexicanos ante el SGP.

Por otra parte, si se compara el total de las exportaciones de países de la OEA a Estados Unidos elegibles para régimen del SGP, con las exportaciones que realmente se acogieron, obtenemos un coeficiente de 60%. Empero, si se efectúa el

13. El entonces embajador de México ante la Casa Blanca, José Juan de Olloqui, declaró: "Los beneficios reales que México obtendrá del SGP de Estados Unidos sumarán apenas 25 millones de dólares anuales (312.5 millones de pesos). Esos 25 millones están muy lejos de los 500 millones de dólares (6 250 millones de pesos) ofrecidos oficialmente como beneficios a México y más lejos aún del déficit de 2 500 millones de dólares (31 250 millones de pesos) en la balanza comercial de México con Estados Unidos para 1975". *Excelsior*, México, 27 de noviembre de 1975. Esta declaración causó una revuelta en el Departamento de Estado, que en un comunicado de prensa expresó: "Nos sentimos sumamente decepcionados por la declaración del embajador de México, que representa una actitud muy negativa y una interpretación errónea de la situación". *El Día*, México, 27 de noviembre de 1975.

mismo cálculo excluyendo a México, el coeficiente se eleva a 75%. De lo anterior se deduce que, en general, las trabas administrativas de Estados Unidos y el desconocimiento de los exportadores reducen significativamente los beneficios del SGP, y que México es el país que más subutiliza el potencial del sistema.

#### CUADRO 5

##### *Exportaciones mexicanas y el SGP de Estados Unidos, 1976*

	Valor (millones de dólares)	Participación %
<i>Total</i>	3 321	100.0
A Estados Unidos	1 870	56.3
Incluidas en el SGP estadounidense	1 038	31.3
Incluidas en el SGP estadounidense que fueron excluidas	424	12.8
Incluidas en el SGP estadounidense que no hicieron uso de la franquicia fiscal	360	10.8
Que realmente gozaron del SGP estadounidense	253	7.6

Fuente: Estimaciones elaboradas por el autor con datos del *Informe anual* del Banco de México, S.A., del Departamento de Comercio de Estados Unidos y de la OEA.

Durante el año en estudio, 253 millones de dólares de exportaciones mexicanas a Estados Unidos gozaron de franquicia arancelaria acogiéndose al SGP. Tomando en cuenta los aranceles que existían en ese momento, tenemos que el SGP significó un ahorro de 21.3 millones de dólares.<sup>14</sup>

Este ahorro tuvo el efecto de hacer a estos artículos más baratos frente a los mismos productos en Estados Unidos y frente a aquellos procedentes de países no beneficiarios del SGP, y por lo tanto significó un aumento en las exportaciones de estos productos mexicanos.

La OEA estimó que en 1976 la expansión del comercio mexicano frente a Estados Unidos fue de 82.2 millones de dólares, de los cuales 65.4 millones (80%) fueron creación de comercio y 16.8 millones de dólares (20%) representaron desviación de comercio.<sup>15</sup> Esta expansión del comercio representó 4.35% del total de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos en ese mismo año.<sup>16</sup>

El resultado de este análisis cuantitativo nos demuestra que a pesar de que el esquema del SGP representó para

14. El cálculo se hizo tomando el arancel promedio por capítulos, es decir, los aranceles ponderados por el valor de las importaciones de los siete capítulos de la Tarifa de Importación de Estados Unidos (TSUS). En forma global el resultado implica un arancel *ad valorem* promedio de 8.4 por ciento.

15. El autor hizo varios cálculos alterando los supuestos incluidos en el cálculo de la OEA y obtuvo un rango de expansión de comercio de 59.8 millones de dólares, como mínimo, a 93.4 millones como máximo.

16. Es importante subrayar que los exportadores mexicanos hicieron un uso ineficiente del SGP aprovechando solamente 40% del potencial en 1976. El autor estima que de haber hecho un uso completo, México hubiera obtenido alrededor de 68 millones de dólares adicionales de beneficios.

México (en 1976), 82 millones de dólares adicionales en sus exportaciones a Estados Unidos, no fueron más que 16% de lo declarado oficialmente por el Gobierno estadounidense y 5% del déficit comercial que ese año experimentó México con ese país.

Estos resultados llevan a preguntarnos sobre los beneficios potenciales que México puede derivar del SGP, es decir, sobre las limitaciones mismas del esquema.

Para poder responder a esta pregunta es indispensable examinar la formulación de la Ley de Comercio de 1974, instrumento que originó el SGP de Estados Unidos.

#### *Formulación de la Ley de Comercio de 1974*

El Poder Ejecutivo norteamericano presentó un proyecto de ley comercial al Poder Legislativo para su discusión y aprobación. Del examen de las audiencias y los debates celebrados en el Congreso con respecto a esta Ley, se deduce que la preocupación general era, en primer lugar, actualizar los instrumentos proteccionistas para aumentar el poder negociador del Ejecutivo en las negociaciones comerciales multilaterales y, en segundo término, dar cumplimiento al compromiso contraído en la ONU de establecer el SGP. Sin embargo, el análisis de las declaraciones de los diputados y senadores más influyentes en el Congreso pone en evidencia un interés por proteger la industria norteamericana y por evitar que el SGP la dañara.<sup>17</sup>

Estas preocupaciones del Poder Legislativo norteamericano quedaron plasmadas en la Ley de Comercio de 1974. Aunque su propósito explícito fue continuar la política de liberación del comercio haciendo posible la participación de ese país en las negociaciones comerciales multilaterales, la Ley creó al mismo tiempo facilidades para establecer nuevas barreras a las importaciones. Las acciones en este sentido, hasta ahora, se han hecho de acuerdo con lo previsto en los títulos II y III de la Ley de Comercio de 1974, especialmente:

a) Medidas de alivio por perjuicio real o posible provocado por importaciones, de acuerdo con la "Cláusula de Escape" (Sección 201).

b) Medidas en represalia o prácticas comerciales desleales de otros países (Sección 301).

c) Aplicación de "derechos compensatorios" a importaciones subsidiadas o con incentivos considerados subsidios (Sección 331).

Un examen cuidadoso de la Ley de Comercio de 1974 revela que sus propósitos implícitos fueron diferentes de los de liberalizar el comercio:

17. Véanse Guy F. Erb, "Las preferencias arancelarias de Estados Unidos a América Latina y las negociaciones multilaterales", en *Comercio Exterior*, vol. 23, núm. 8, México, agosto de 1973, p. 784; *Informe presentado ante el Subcomité de Asuntos Interamericanos de la Cámara de Representantes de Estados Unidos*, 25 de junio de 1973; Daniel Szabo, asistente comisionado del Secretario de Estado, *Statement before the Inter-American Affairs Subcommittee of the House Foreign Affairs Committee*, 26 de junio de 1973, y Charles R. Frank Jr., "Adjustment Assistance: American Jobs and Trade with the Developing Countries", en *Development Papers*, núm. 13, Overseas Development Council, Washington, junio de 1973.

"La Ley confiere casi una autoridad irrestricta, automática y discrecional al Presidente de Estados Unidos para actuar a través de políticas proteccionistas en contra de cualquier país (desarrollado o en vías de desarrollo) y producto, en el momento que juzgue conveniente. En otras palabras, lo que realmente busca Estados Unidos a través de esta Ley es utilizar el arma de la protección (restricción de importaciones) arancelaria o cuantitativa en forma discriminatoria sobre países y productos (lo que implica prácticamente unas relaciones de comercio bilaterales y no multilaterales); para ello, también propone reformas al GATT y establece criterios en su reglamentación que se prestan a una interpretación subjetiva y arbitraria."<sup>18</sup>

Los artículos arriba expuestos (todos ellos bajo el Título I de la Ley), tienen como objetivo proveer al Presidente de Estados Unidos de la discrecionalidad y libertad suficientes para establecer políticas claramente proteccionistas (aranceles y controles a las importaciones), pudiendo utilizar potencialmente diversos tipos de argumentos que justifiquen dicha protección, como sigue:

1) Cuando hay dislocaciones competitivas en el mercado de ciertos productos.

2) Cuando un país o grupo de países se rehúsen a proveer a Estados Unidos de *artículos básicos* (de oferta restringida y difícil sustitución) a *precios justos y razonables*.

3) Cuando Estados Unidos presente déficit o problemas de balanza de pagos.

"Dichos argumentos se presentan como criterios para ser manejados de una manera discrecional, y en los que prácticamente se vislumbra un tipo de política sustancialmente discriminatoria (por país y por tipo de producto), *por lo que es de esperarse que las relaciones bilaterales serían las que regirían el comercio de Estados Unidos con el resto del mundo.* (Sección 105, 'Acuerdos comerciales bilaterales'.) De esta manera, el Presidente podrá definir a su entender y conveniencia en cada caso, lo que se entiende por una dislocación competitiva, por un precio justo y razonable y qué definición de déficit en balanza de pagos es a la que se refiere (déficit en balanza de mercancías, en cuenta corriente, etcétera).

"En otras palabras, el objetivo implícito en la Ley es proporcionar mecanismos de política proteccionista y discriminatoria entre países y productos más que 'armonizar, reducir y eliminar barreras al comercio' (objetivo explícito número 2, declarado en la Ley).

"Además de los objetivos explícitos e implícitos y de las facultades que se otorgan al Presidente bajo el Título I de la Ley, para que actúe 'más eficientemente' a través de la política comercial, se encuentran criterios y mecanismos restrictivos específicos, bajo los siguientes títulos:

"Título II, 'De la ayuda por daños provenientes de la competencia de las importaciones'.

"Título III, 'De la ayuda contra prácticas comerciales desleales'.

"Título IV, 'De las relaciones comerciales con países que en la actualidad no reciben trato no discriminatorio'.

"Título V, 'Sistema Generalizado de Preferencias'.

"El Título V de la Ley concede autoridad al Presidente para otorgar preferencias tarifarias generalizadas a las importaciones provenientes de países en proceso de desarrollo por un período de 10 años; tiene la finalidad de dar preferencias a nuevos sectores con posibilidades de exportación. Esta autoridad está contenida en la Sección 502.

"Un breve examen de las facultades que se pretende otorgar al Presidente bajo este Título y de las restricciones que se contemplan para el otorgamiento del trato preferencial, sugiere que los posibles beneficios que los países en desarrollo pueden derivar del mismo serán de un alcance muy limitado. En primer lugar se excluye una extensa serie de productos en los cuales los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa real o potencial y que son aquéllos con los que estos países podrían penetrar en el mercado norteamericano. En segundo lugar, el país beneficiario está sujeto al juicio del Presidente de Estados Unidos y no a la aceptación de una definición aprobada internacionalmente.

"En tercer lugar, se excluirán del trato preferencial los artículos de aquellos países que el Presidente juzgue que han demostrado su competitividad, lo cual además de la posible arbitrariedad en la determinación de 'competitivo', significaría que cuando un país no puede competir o lo hace con dificultades, es cuando se le ofrece un trato preferencial. En cuarto lugar, los artículos que sean objeto de preferencias arancelarias podrían estar sujetos a las restricciones a la importación que se han analizado a lo largo de este documento."<sup>19</sup>

Podemos concluir que la Ley de Comercio de 1974 intentó, sin éxito, compaginar dos objetivos: el supuesto deseo de propiciar el comercio mundial, con énfasis en las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados provenientes de países en desarrollo, y el propósito, mucho más real, de proteger a la economía de Estados Unidos de la competencia externa. Cabe señalar que en 1974 y 1975 la economía de este país experimentó una recesión que al disminuir el empleo aumentó las exigencias proteccionistas. Ello explica por qué el SGP fue diseñado para que no fuera un importante promotor de las exportaciones de países en desarrollo hacia Estados Unidos.<sup>20</sup>

#### RECOMENDACIONES

El SGP de Estados Unidos es un esquema limitado en cuanto a los beneficios que ofrece, fue diseñado con ese propósito, y forma parte de una legislación (Ley de Comercio de 1974) implícitamente proteccionista. Cabe señalar, sin embargo, que las limitadas bondades del esquema se reducen aún más

19. *Ibid.*

20. Otros estudios sobre el SGP de Estados Unidos concluyen lo mismo; véase, por ejemplo, Robert E. Baldwin y Tracy Murray, *op. cit.*, y Tracy Murray, *op. cit.*, p. 111.

18. René Villarreal, *Comentarios a la Ley de Comercio de 1974 de los Estados Unidos de Norteamérica* (mimeo.), diciembre de 1975.

por la subutilización que el exportador mexicano ha hecho de dicho esquema, y por la falta de apoyo de las autoridades gubernamentales.

En general se puede concluir que el proceso de sustitución de exportaciones (bienes primarios o intermedios por bienes manufacturados) que requiere México para desarrollar su industria y acelerar su proceso de crecimiento a fin de permitir posibilidades más amplias de desarrollo, no puede basarse en este tipo de sistemas más que en forma marginal, casuística y transitoria.

El SGP se puede emplear para aquellos productos seleccionados que se encuentren en una etapa de desarrollo en la que requieran de un mercado más amplio para alcanzar economías de escala. Sin embargo, para llegar a una etapa de reducción de costos por economías de escala las empresas tienen que pasar por una etapa de transición en la que la expansión y el proceso de aprendizaje les generarán algunos costos, mismos que se pueden reducir con la exención de impuestos de importación que ofrece el SGP. Empero, una vez alcanzado un nuevo monto de producción no deben depender del SGP para ser competitivos, sino de las reducciones en costos que obtengan con mayores niveles de producción y eficiencia.

Asimismo se puede pensar en obtener los beneficios del SGP para una serie de productos cuyas características (empleo, eslabonamientos con otras industrias, sustitución de importaciones, etc.) hacen necesaria la promoción de una mayor producción. En este caso se podrá emplear el SGP para hacer competitiva la exportación del producto a Estados Unidos. Sin embargo, en el caso en que se rebasaran los límites impuestos (32 millones de dólares para 1978, o el que corresponda, o 50% del total de las importaciones de ese producto por Estados Unidos), y se perdiera el estímulo que otorga el SGP, cabría la posibilidad de sustituirlo por un Certificado de Devolución de Impuestos (Cedi) por el mismo monto que otorgue el SGP. En esta situación se tendría que comparar cuidadosamente el costo del subsidio (Cedi) con el beneficio esperado.

Habría un tipo de productos que sería importante incluir en el SGP y que parece ser el más prometedor. Se trata de aquellos artículos que se pueden producir eficientemente con una tecnología intermedia y que por ende no requieren ni de grandes volúmenes de capital ni de elevados niveles de producción para reducir sus costos fijos. Estas empresas pueden producir con eficiencia y ser competitivas con volúmenes que no rebasarían ni los límites de valor ni los de volumen que fija el SGP de Estados Unidos. Es decir, crear un gran número de empresas de tamaño intermedio que produzcan artículos diferentes y exporten cada una 20 o 30 millones de dólares. En esta forma, lo que no podemos lograr mediante un producto se puede lograr diversificando productos.

Al seleccionar los artículos que es conveniente que sean incluidos en el SGP hay que tomar en cuenta que en ningún caso se podrían exportar artículos o maquinaria pesada cuyo valor sea elevado debido a que estos artículos quedarían casi automáticamente excluidos. Por ejemplo, si el precio de venta de un artículo es de 10 millones de dólares, solamente se podrían exportar tres unidades, lo que por lo general no

justificaría su producción. Tampoco pueden acogerse al tratamiento preferencial productos en los que México sea el único exportador a Estados Unidos ya que se violaría la cláusula de competencia de 50%. Cabe recordar que la limitación de 50% no es aplicable en el caso de artículos importados de países beneficiarios que no son producidos ni son competitivos con productos similares de Estados Unidos. En todos estos casos la recomendación sería exportar a varios mercados: diversificar mercados.

Por lo tanto es necesario elaborar un estudio a fin de determinar los productos que deben quedar incluidos en el esquema del SGP, con o sin ayuda oficial, a fin de solicitar su inclusión (esto podría ser un elemento importante en un programa de fabricación), teniendo siempre en mente lo limitado y frágil del sistema. Basta señalar que el 17 de febrero de 1978 el Gobierno estadounidense anunció que 123 productos importados desde América Latina habían excedido los límites establecidos por la cláusula de necesidad de competencia en el año de 1977 y por lo tanto quedaron excluidos del sistema. De estos 123 productos, 64 eran mexicanos (52% del total de América Latina), que en ese año representaron más de 400 millones de dólares.

Finalmente, la conclusión más importante de este ensayo es que el SGE es muy limitado y por ende no ofrece un camino viable para la exportación de productos manufacturados de los países en vías de desarrollo, y que probablemente puede perjudicarlos más que beneficiarlos. La Ley de Comercio de Estados Unidos ofreció un sistema de preferencias, a cambio de lo cual aumentó las medidas para proteger a su industria de las importaciones. El acceso potencial al mercado norteamericano se limitó aún más.

Lo más importante para las exportaciones (especialmente de productos manufacturados) de un país en vías de desarrollo es el acceso a los mercados de las naciones industrializadas. Un país en desarrollo sale perdiendo si concentra sus esfuerzos en la extensión de las preferencias arancelarias a productos no incluidos antes y a la preservación de las ya establecidas; pero acepta a cambio, u obtiene por fuerza, un acceso más limitado al mercado.

Por eso concluyo que los esquemas preferenciales de Europa, Japón y Estados Unidos son restrictivos y de poco valor para los países en vías de desarrollo, y que es más urgente e importante para estos últimos países, y por ende para México, luchar por la reducción general de las barreras arancelarias y no arancelarias que limitan el acceso a los mercados de las naciones industrializadas. En última instancia es éste el mejor camino para que un país en vías de desarrollo lleve a cabo su industrialización a través de la sustitución de exportaciones.<sup>21</sup> □

21. Un documento preparado por Robert E. Baldwin y Tracy Murray para la Secretaría de la UNCTAD (*MFN Tariff Reductions. . . , op. cit.*) compara las ventajas obtenidas del Sistema General de Preferencias por los países en vías de desarrollo con las posibles ventajas que se podrían obtener de reducciones arancelarias sobre la base del país más favorecido. Los autores concluyen que estas últimas reducciones arancelarias, a pesar de cancelar el margen de preferencia que otorga el SGP a los países en vías de desarrollo, representarían beneficios cuatro a cinco veces mayores que el SGP por el simple hecho de que el sistema es muy restrictivo en términos de valor, de volumen y de productos.