

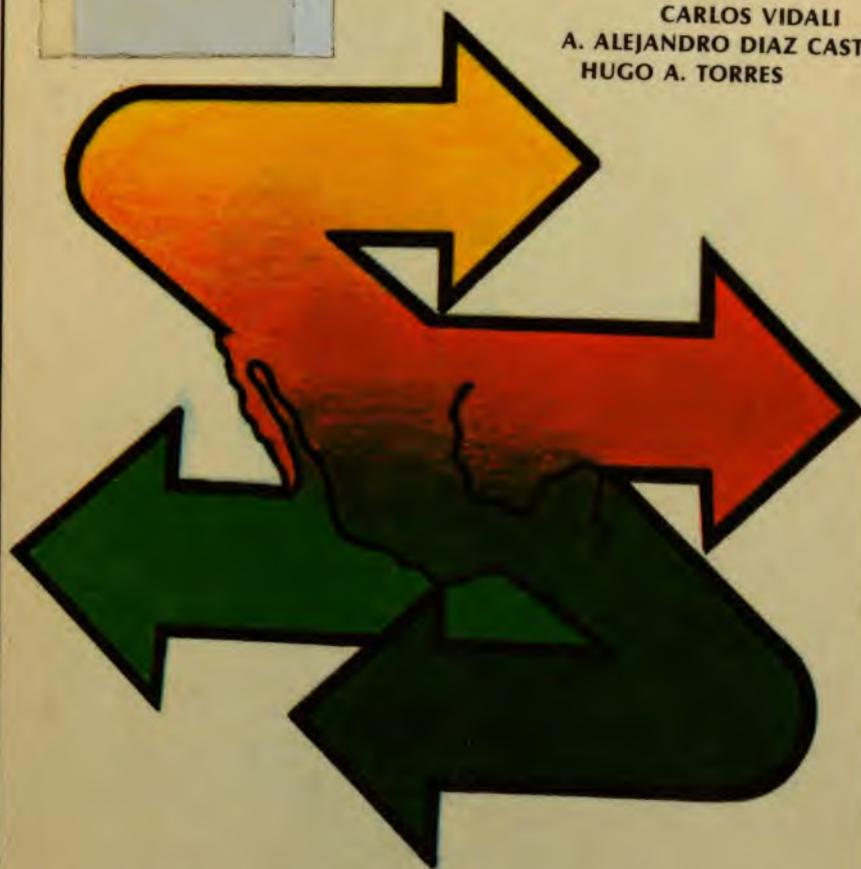


IICA



IICA  
E71  
V648

CARLOS VIDALI  
A. ALEJANDRO DIAZ CASTREJON  
HUGO A. TORRES



LA RACIONALIZACION DE LA PROTECCION  
Y EL COMERCIO EXTERIOR  
AGROPECUARIO DE MEXICO

ANALISIS DEL PERIODO 1984-1988



MSA-0401A



LA RACIONALIZACION DE LA PROTECCION  
Y EL COMERCIO EXTERIOR  
AGROPECUARIO DE MEXICO

ANALISIS DEL PERIODO 1984-1988

**BV00006250**

110A

E-71

V648

**LA RACIONALIZACION DE LA PROTECCION  
Y EL COMERCIO EXTERIOR AGROPECUARIO  
DE MEXICO: ANALISIS DEL PERIODO 1984-1988**

**Carlos Vidali**

**A. Alejandro Díaz Castrejón**

**Hugo Torres**

**Diseño y composición: *Alberto Reyes y Francisco J. Hernández***  
**Portada: *Francisco J. Hernández Vázquez***

© *Carlos Vidali, Alejandro Díaz Castrejón y Hugo Torres.*  
© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

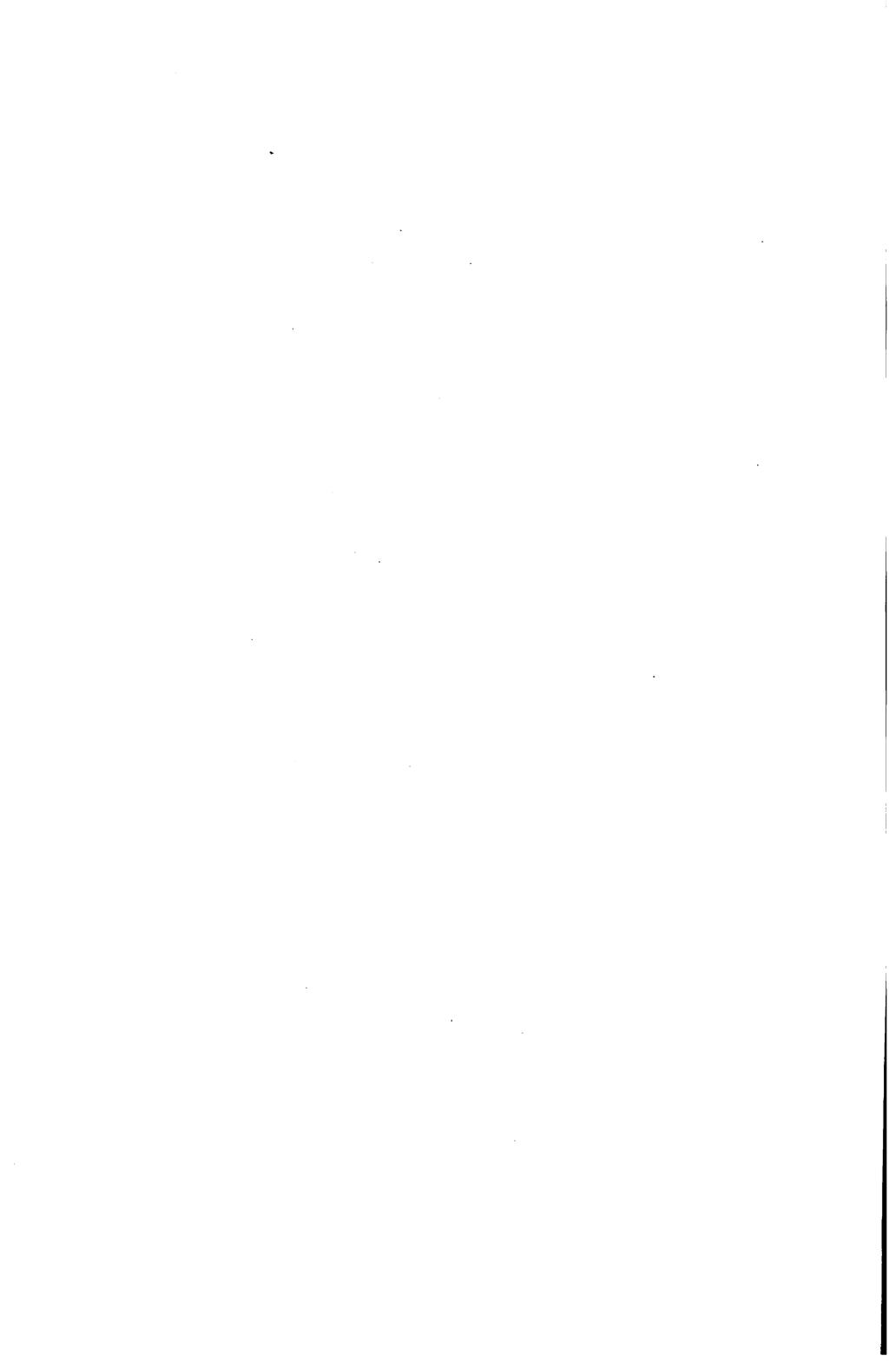
**Shakespeare núm. 30 Tel. 531-59-03 México, D.F.**

**ISBN 968-800-301-8**

**La responsabilidad por las opiniones emitidas en esta publicación  
corresponden exclusivamente a sus autores.**

**IMPRESO EN MEXICO**

**La edición de esta publicación estuvo a cargo de José Luis Pando, Especialista en Comercialización de la Oficina del IICA en México.**



## PREFACIO

*Dentro de las prioridades de apoyo a las actividades del Sector Agropecuario en México, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, ha dado especial importancia al área de Comercio Exterior, tanto en actividades de asesoría directa, como también en el área de la capacitación. En gran medida este apoyo obedece al cumplimiento del mandato que han dado los países al Instituto, al aprobar el Plan de Mediano Plazo, actualmente vigente, así como los lineamientos de la Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura celebrada en Ottawa en agosto del año 1987, ocasión en la que se comisionó al IICA para colaborar en el diseño de estrategias que permitan a los países de América Latina y El Caribe tomar "las decisiones más convenientes en las negociaciones comerciales internacionales en función de la diversidad de sus economías y las diferencias entre sus ventajas comparativas" fortaleciéndose la asistencia técnica que los países requieren, "para modernización de la economía y el fomento del comercio exterior de sus productos agropecuarios".*

*El presente trabajo documenta la experiencia que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) a través de su Dirección General de Asuntos Internacionales*

*realizó como miembro de la Comisión de Aranceles y Controles de Comercio Exterior (CACCE) en la implementación de una de las políticas más trascendentes para el comercio exterior agropecuario que ha tenido el país como fue la de Racionalización de la Protección, por la cual México llevó a cabo, en el corto período de cuatro años, una fuerte liberalización de la mayor parte de su economía.*

*Tal como los autores señalan, es pronto aún para hacer una evaluación de las implicaciones estructurales de esta política, pero el testimonio que ofrece este libro, con su registro cuidadoso de la secuencia del proceso y su identificación de las características más relevantes del entorno nacional e internacional que afectaron el mismo, servirá, sin duda alguna, de documento obligado para las investigaciones por venir.*

*El IICA desea manifestar su satisfacción por haber tenido el privilegio de participar en el proceso y coauspicar este trabajo en un campo que, sin lugar a dudas, tendrá enormes repercusiones en la política agrícola de este país, máxime en momentos en que México ubica el problema del comercio exterior de productos no petroleros en el centro de sus políticas para el próximo sexenio y fortalece su posición en las consultas internacionales apoyando la apertura comercial "como punta de lanza para evitar distorsiones económicas" y declara su compromiso de seguir colaborando en este campo, especialmente en aquellas áreas que permitan fortalecer la capacidad de toma de decisiones, a través del análisis y la realización de estudios sobre el tema.*

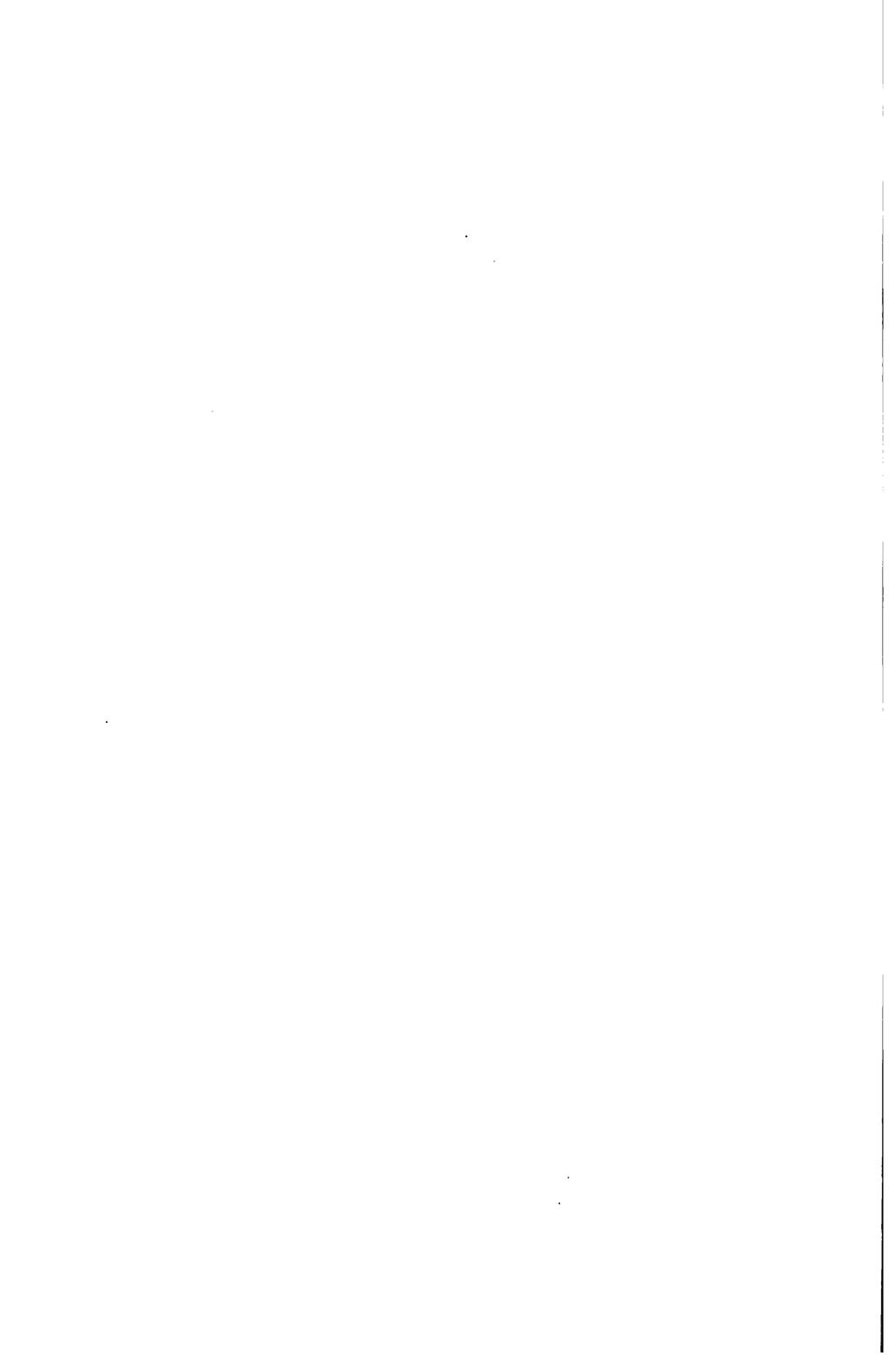
*Se debe destacar la participación de Carlos Vidali Carbajal y Alejandro Díaz Castrejón, de la DGAI de la SARH, quienes conjuntamente con Hugo Torres, Especialista del IICA, produjeron un primer borrador de este trabajo. El colega José Luis Pando, participó activamente en la revisión final de este estudio, al incorporarse a la Oficina en México en octubre del presente año.*

*Asimismo la colaboración de los técnicos de la Subdirección de Normatividad y Coordinación Comercial Internacional Ing. José Mar, Ing. Ricardo Martínez, Lic. Manuel Sánchez*

*e Ing. Rodolfo Zamudio fue decisiva para la documentación estadística. Los comentarios y sugerencias de la Lic. Silvia del Valle de la DGAI a un borrador anterior fueron de mucha relevancia para el desarrollo posterior del documento.*

*La señora Ma. de la Luz Guerra del IICA tuvo a su cargo el mecanografiado, en una forma excelente y muy profesional de diversas versiones de este trabajo.*

**HECTOR MORALES JARA**  
*Representante del IICA en México*



## CONTENIDO

	Pág.
I. INTRODUCCION	1
II. POLITICA DE RACIONALIZACION DE LA PROTECCION	5
A. Antecedentes	5
B. El marco de la política de racionalización de la protección	6
III. IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE RACIONALIZACION DE LA PROTECCION AL SECTOR AGROPECUARIO	11
A. Cronología del proceso de implementación de la política de racionalización de la protección para el sector agropecuario.	13
B. Los principales instrumentos de la política	21
IV. COMPORTAMIENTO DE LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS SELECCIONADOS.	29
1. Animales vivos	31
2. Bienes de consumo pecuario	32
3. Productos lácteos	35

4. Frutas seleccionadas	36
5. Té, yerbamate y especias	38
6. Gomas, bálsamos y extractos	40
7. Alimento para animales	41
8. Material vegetativo y semillas para siembra	42
9. Aceites esenciales	45
10. Caseinas y gelatinas	47
11. Maderas	47
12. Latex y caucho natural	49
13. Pieles	49
14. Algodón	52
15. Lanas	53
16. Agroquímicos y biológicos veterinarios	54
17. Maquinaria agrícola	56
V. LA RACIONALIZACION DE LA PROTECCION Y LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS	59
Liberalización de las exportaciones	61
1. Ganado Bovino	62
2. Carnes	65
3. Productos Programa Siembra-Exportación	66
4. Algodón	69
5. Miel de Abeja	71
6. Ajonjolí	72
VI. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA	73
Recomendaciones	76

## **I. INTRODUCCION**

El Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) consideró, dentro de sus prioridades, el impulso al cambio estructural y el fortalecimiento del sector externo de la economía, mediante la instrumentación de políticas específicas de protección al Comercio Exterior. Una de estas políticas, quizás la más importante por sus implicaciones para toda la economía nacional, es la política de racionalización de la protección la cual pretende reducir gradualmente, dentro del marco de la seguridad nacional y la defensa contra prácticas desleales del comercio internacional, la excesiva protección de la industria nacional contra la competencia externa para así coadyuvar a un mayor nivel de eficiencia productiva y un mayor grado de competitividad en el mercado internacional.

La SARH como integrante de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (CACCE) se ha encargado, de establecer la posición del sector en relación a esa política con base en el análisis de la producción, de la seguridad alimentaria nacional y la problemática social y económica de la población rural.

El presente documento es un análisis histórico preliminar de los resultados de la adecuación del marco comercial agropecuario a la política de racionalización de la protección durante el período 1984-88. En este análisis se parte de las

condiciones prevalecientes en cada etapa de la apertura comercial y las circunstancias político económicas que tuvo que afrontar esta política y se presenta la evaluación preliminar y el comportamiento del Comercio Exterior Agropecuario durante el período del estudio.

Este estudio considera, tanto productos de origen agropecuario y forestal, como los productos fuertemente vinculados con la agroactividad, tales como los agroquímicos, biológicos/veterinarios y maquinaria agrícola.

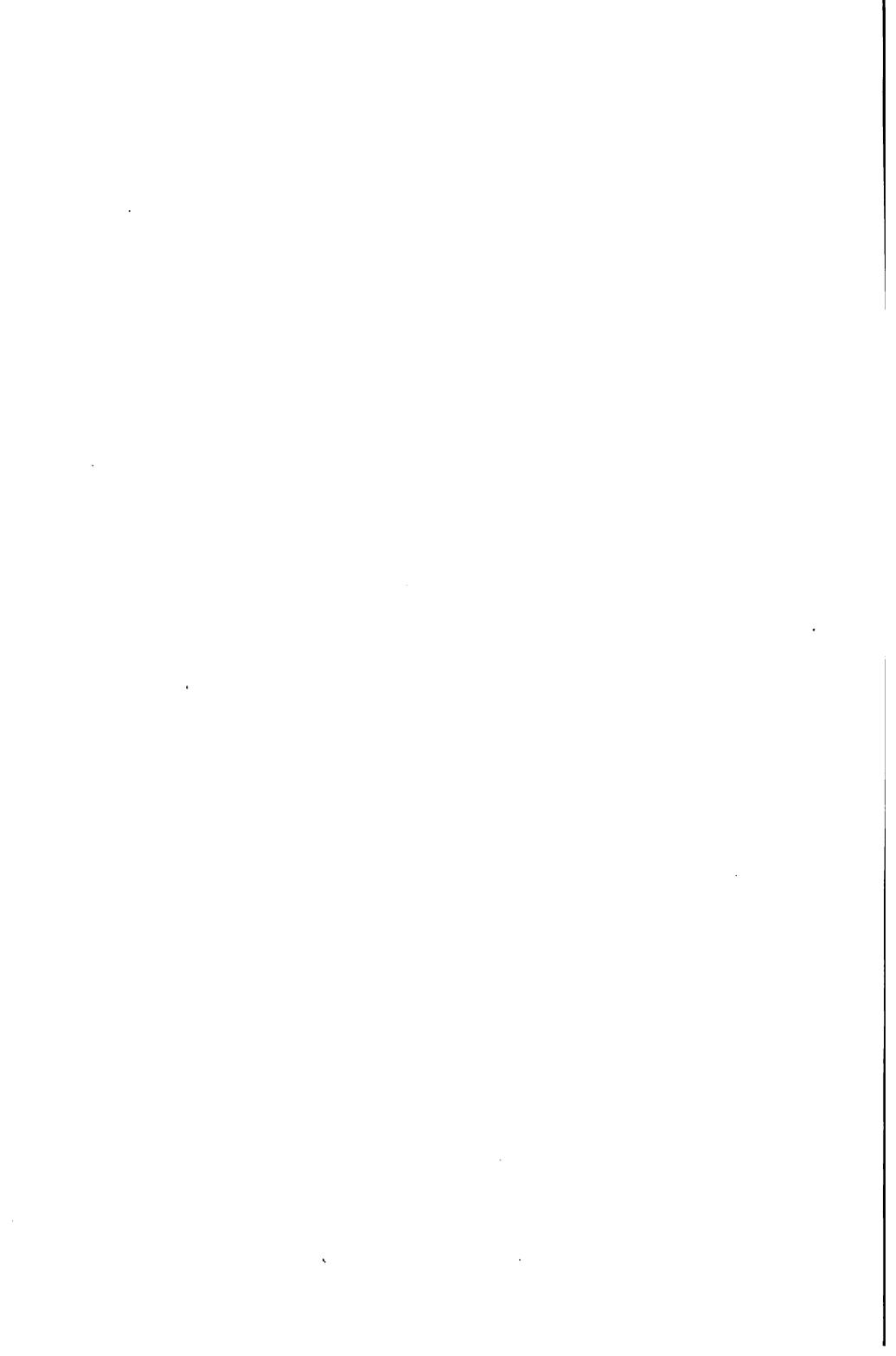
El marco arancelario agropecuario, objeto de este estudio, consideró, conforme a la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, un total de 882 fracciones de importación y 613 fracciones de exportación, hasta junio de 1988. La transposición de las Tarifas Generales del Impuesto de Importación y Exportación (TIGI y TIGE), al Sistema Armónico de Clasificación de Mercancías modificó este marco a un total de 1256 rubros de importación y 979 de exportación.

El período de análisis parte de principios de 1984, en una situación de crisis económica y de control generalizado de importaciones y termina en 1988 con la estructura que mantiene la TIGI para las importaciones y con el marco arancelario correspondiente a la política de fomento a las exportaciones y a las negociaciones comerciales internacionales.

Ante la limitación que significa hacer referencia a todos y cada uno de los tiempos de la apertura comercial, el ordenamiento cronológico del estudio se refiere únicamente a la situación prevalente al final de cada uno de los años estudiados.

La evaluación de las repercusiones estructurales de una política de tan amplio alcance como la de racionalización de la protección, requiere de un período de análisis superior a los cuatro años que considera este estudio, máxime cuando éstos coincidieron con un período de crisis que obligó a introducir ajustes y modificaciones no enteramente coincidentes con los propósitos originales de la política. Este estudio, por tanto, sólo pretende caracterizar las circunstancias y condiciones políticas y económicas prevalentes en el período 1984-88 y que tuvieron influencia en el proceso de implementar la política, y evaluar las variaciones en el comportamiento del

**comercio exterior de los productos agropecuarios más importantes, con el fin de que, posteriormente, y una vez se disponga de mayor evidencia, poder servir de base de referencia para realizar una evaluación completa.**



## **II. LA POLITICA DE RACIONALIZACION DE LA PROTECCION**

### ***A. ANTECEDENTES.***

La política de sustitución de importaciones que inspiró la política económica mexicana desde la década de los cincuenta, lejos de haber propiciado una industria nacional eficiente y competitiva, sirvió de amparo a una actividad industrial acomodaticia, poco innovadora, muy dependiente de importaciones y con poca capacidad exportadora. La balanza comercial del sector industrial mantuvo un déficit crónico que tuvo que ser financiado con aportaciones de otros sectores: en los cincuenta con los ingresos de las exportaciones agropecuarias, en los sesenta con los ingresos del turismo y en los setenta y ochenta con los ingresos petroleros y con préstamos externos.

Esta situación fue consecuencia de la instrumentación de un proteccionismo excesivo y poco selectivo, que en lugar de haber seguido los criterios de normatividad, vigencia temporal e incentivación que la filosofía de sustitución de importaciones preconizaba, se aplicó con carácter permanente y fomentó la formación de precios de una estructura industrial oligopólica totalmente sustraída a las señalizaciones de precios del mercado internacional.

Este desarrollo industrial, altamente oneroso para la economía nacional, motivó que el Gobierno, aprovechando la bonanza petrolera, iniciara en 1979 un proceso de revisión del proteccionismo y la consiguiente liberación comercial. En este año el 75% de las Fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI) y aproximadamente el 50% de la importación total de México fueron liberadas. Sin embargo el alto crecimiento económico de esa época y la libre conversión de divisas provocaron una sobrevaloración del tipo de cambio que exigió una alta protección arancelaria para evitar el crecimiento excesivo de las importaciones.

La crisis de 1982, con sus manifestaciones de baja productividad, elevada inflación, altos costos financieros y fuga de capitales, obligó al Gobierno a revertir este proceso de liberación estableciendo el control de cambios, la asignación prioritaria y selectiva de divisas y controlando la importación de productos suntuarios y los rubros de mayor peso en la importación. Para fines de 1982 el 100% de las importaciones totales se ponen bajo régimen de permiso previo, la TIGI registraba 8017 fracciones, el número de tasas arancelarias era de 16 y el arancel máximo era de 100% con una media del 27% .

En 1983 una aparente suavización de las causas exógenas permite al Gobierno atemperar las medidas económicas tomadas en 1982 y con el fin de reducir la fuerte inflación que sufría el país se bajan los aranceles a los bienes de consumo básico y materias primas industriales. La TIGI registra a fines de 1983, 8032 fracciones pero se reducen las tasas arancelarias de 16 a 13 eliminándose las de 2, 70 y 80% con lo cual, si bien el arancel máximo sigue siendo el 100% la media arancelaria se reduce al 23.8% . Se mantiene el control de las divisas.

## **B. *EL MARCO DE LA POLITICA DE RACIONALIZACION DE LA PROTECCION***

La administración del Lic, Miguel de la Madrid, que tomó posesión a fines de 1982, planteó, desde el inició, una

política económica nacional de crecimiento hacia afuera, que establecía la necesidad de "vincular la oferta industrial con el exterior, impulsando las ramas con capacidad de generación neta de divisas", priorizando aquellas actividades que tuvieran una amplia y creciente demanda final, generaran demanda de bienes de capital susceptibles de producirse eficientemente en el país y que completaran cadenas productivas de los bienes prioritarios.

No es, sin embargo, hasta 1984 que el Gobierno, basándose en un análisis crítico de la política de sustitución de importaciones y de la política de liberación comercial de 1979-81, plantea con su Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-88 PRONAFICE, la necesidad de añadir una política específica de racionalización de la protección al paquete de políticas del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 para alcanzar el objetivo de "equilibrar, ampliar y diversificar las relaciones comerciales con base permanente en las exportaciones de productos no petroleros y en la sustitución selectiva y eficiente de importaciones de bienes intermedios de capital".

El planteamiento del PRONAFICE era que los problemas de México en comercio exterior derivaban de la pobre articulación entre el aparato industrial y los demás sectores de la economía. La producción industrial se había venido haciendo al margen del sector externo y la relación agricultura-industria no había sido suficiente para lograr una reorganización generalizada de los métodos de producción en el sector agropecuario y abastecerlo en cantidad suficiente de los insumos e implementos requeridos por los distintos cultivos a fin de generar fuentes estables de trabajo.

Por consiguiente el PRONAFICE plantea la necesidad de ganar mayor efectividad estratégica con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88, mediante la instrumentación de las políticas de racionalización de la protección, de fomento de exportaciones, desarrollo de Franjas Fronterizas y Zonas Libres y Negociaciones Comerciales Internacionales. La política de racionalización de la protección tendría como objetivo

ajustar gradualmente los niveles de protección, para permitir un proceso de importación selectiva, y coadyuvar a una industrialización eficiente, más competitiva y que fomentara las exportaciones. Esta política estaría orientada, en el corto plazo, a los problemas de balanza de pagos y al combate de prácticas especulativas y en el mediano y largo plazo a propiciar la eficiencia de la planta productiva y a la sustitución selectiva de importaciones, según la disponibilidad de divisas.

Como instrumentación de la política, la Tarifa del Impuesto General de Importación se ajustaría a efectos de darle mayor uniformidad y aminorar la desigualdad y dispersión arancelaria. Se eliminarían los obstáculos y trabas administrativas, que encarecían innecesariamente las adquisiciones en el exterior y afectaban su comercialización interna, y se utilizaría el arancel con criterio selectivo, flexible y coyuntural manteniendo el permiso previo en sectores estratégicos o sensibles por razones económicas o sociales o bien cuando las condiciones de competencia internacional así lo exigieran. Los niveles arancelarios se fijarían sobre la base de la protección efectiva que se quisiera dar a cada rama de actividad. Como complemento necesario, se mantendría un tipo de cambio realista.

Para eliminar el sesgo antiexportador irrestricto de las políticas anteriores, se suprimiría el permiso previo a las materias primas que no pudieran producirse en el país en 1984, y para las de producción nacional potencialmente competitivas a partir de 1985, y se liberaría la importación temporal de insumos para los productos de exportación.

La racionalización de la protección y la consiguiente apertura comercial del país, que alcanzó desde 1984 niveles sin precedentes, coincide paradójicamente con un periodo de amplio proteccionismo y prácticas desleales en el comercio mundial de productos agropecuarios provocado, fundamentalmente, por los Estados Unidos de América y la Comunidad Económica Europea.

Esta situación y las adversas consecuencias que tuvo

para el comercio exterior mexicano, obligaron a matizar la política de Racionalización de la Protección introduciendo un Sistema de Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional. Este mecanismo está normado por la Ley de Comercio Exterior, publicada el 19 de diciembre de 1985 y por su correspondiente Reglamento sobre Prácticas Desleales de Comercio Internacional, publicado el 24 de noviembre de 1986.

Estas leyes y reglamentos facultan al Ejecutivo Federal para tomar por Decreto una serie de medidas para controlar, regular o restringir, el comercio con el exterior en los casos en que sea necesario asegurar el abastecimiento nacional de producto o insumos básicos, cuando se requiera corregir desequilibrios en balanza comercial o de pagos, cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacional, orden público o interés social, como contramedida a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por terceros países, cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancía en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional, cuando el volumen de importaciones de una mercancía crezca a un ritmo tal que pueda llegar a amenazar la producción nacional de productos similares, para dar cumplimiento a tratados y convenios comerciales suscritos por México y cuando sea necesario para dar cumplimiento a disposiciones sobre seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o cualquier requerimiento del orden público.

Las medidas que podrá tomar el Ejecutivo dentro de este Sistema de Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional son básicamente las siguientes:

- I. **Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas arancelarias de las tarifas de exportación e importación y creación de otras nuevas.**
- II. **Establecer medidas de regulación de exportación o de importación en razón de los excedentes de producción, de los requerimientos del mercado o de los acuerdos y convenios internacionales.**

- III. **Establecer** cupos máximos de exportación o de importación en razón de los excedentes de producción, de los requerimientos del mercado o de los acuerdos y convenios internacionales.
- IV. **Fijar** cuotas compensatorias, provisionales y definitivas a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, tales como dumping, incentivos, primas y subvenciones o ayudas de cualquier clase para las exportaciones, las que serán aplicables independientemente del arancel que corresponda a la mercancía que se trate.
- V. **Prohibir** la importación o exportación de mercancías.
- VI. **Restringir** la circulación o el tránsito por el territorio nacional de las mercancías procedentes del o destinadas al extranjero por razones de seguridad nacional, de salud pública, de sanidad fitopecuaria o conservación o aprovechamiento de especies.

Las restricciones a la importación y exportación, el establecimiento de requisitos de permiso previo, la fijación de cupos y la determinación de las cuotas compensatorias serán establecidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial oída la opinión de la Comisión de Aranceles y Controles de Comercio Exterior y en base a las investigaciones, estudios y dictámenes correspondientes para determinar dumping, subvención y prácticas desleales y para probar el daño a la economía nacional imputable a estas prácticas.

### **III. IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE RACIONALIZACION DE LA PROTECCION AL SECTOR AGROPECUARIO**

La aplicación de la política de racionalización de la protección al sector agropecuario representó una tarea mucho más delicada que para otros sectores de la economía, no sólo por el significado social, político y económico de este sector sino, por las circunstancias que atravesaba el comercio internacional de productos agropecuarios en el momento de su aplicación.

Los dos elementos normativos de la política de racionalización de la protección: el PRONAFICE y el Sistema Mexicano de Defensa contra Prácticas Desleales del Comercio Internacional, tuvieron que aplicarse con especial ponderación y discrecionalidad para el sector agropecuario por la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (CACCE), ente éste encargado de instrumentar la política.

En una primera instancia, la posición de la SARH, dentro de la CACCE, fue en extremo cautelosa y conservadora juzgando las propuestas de liberación bajo el criterio de que todos los productos agropecuarios eran extremadamente sensibles y estratégicos para el desarrollo sectorial.

La sanción de la SARH pretendía hacerse con extrema meticulosidad, en un ambiente que abarcaba lo mismo productos controlados que liberados. Se involucraban a todos los sectores integrados económicamente para sancionar las cuotas de importación y la distribución de las mismas en un esfuerzo por obtener la máxima claridad y transparencia a la asignación de permisos previos.

El exceso de discrecionalidad, con sus complicaciones administrativas, se proyectó a la CACCE, donde se hizo patente, entonces, la incapacidad sectorial de adecuarse a la apertura comercial y la ausencia de especialidad analítica.

En la reestructuración de la SARH de fines de 1984, se modificó el marco de funcionamiento, las atribuciones y la representatividad en el seno de la CACCE y aunque al principio las discrepancias internas del sector se acentuaron y hubo resistencia al cambio, después se consiguió una acción y participación más elaborada y, la intervención de la SARH y la posición sectorial, se fueron flexibilizando hasta alcanzar la fase actual del proceso de racionalización en la que sólo se mantienen bajo licencia previa los productos de mayor riesgo social y económico y de mayor vinculación con las estrategias de desarrollo rural integral, la soberanía y seguridad alimentaria.

Este proceso de racionalización se hizo en un período difícil y sumamente complejo, donde gravitaron una serie de medidas y políticas muchas veces contrapuestas a la filosofía de la política de racionalización de la protección. La misma instrumentación de la política, por ejemplo, se hizo pensando más en consideraciones de lucha contra la inflación que en reestructurar la planta productiva y fomentar exportaciones no petroleras y, aunque la apertura comercial fue intensa, la severa contracción interna de la demanda de alimentos y los controles cuantitativos a los volúmenes de importación fueron determinantes para los superávits que se obtuvieron en la balanza comercial.

Con el fin de permitir evaluar el significado real del pro-

ceso de racionalización de la protección para el sector agropecuario se presenta, en este capítulo, una cronología de dicho proceso en la cual se mencionan los factores internos y externos más característicos y de mayor significado para el proceso en sí, y una breve identificación de los instrumentos relacionados con la política de racionalización de la protección que fueron utilizados.

**A. *CRONOLOGIA DEL PROCESO DE IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE RACIONALIZACION DE LA PROTECCION PARA EL SECTOR AGROPECUARIO***

**1981**

A fines de este año se manifiesta la crisis económica con su secuela de baja productividad, elevada inflación, altos costos financieros y fuga de capitales. La liberación comercial que se había iniciado con el auge petrolero se revierte drásticamente y el 80% de las importaciones totales se ponen bajo régimen de permiso previo.

**1982**

— En el primer semestre se implantan medidas de ajuste macroeconómico, se modifica el tipo de cambio y la política de gasto a fin de enfrentar la crisis de la economía, evidenciada por el desequilibrio externo creciente.

— Para el segundo semestre se agudiza el desequilibrio externo y la escasez de divisas. Se ajusta nuevamente el tipo de cambio y se generaliza el requisito de permiso previo en la importación.

— Se hace dramática la fuga de capitales y se implanta el control de cambios. Se nacionaliza la Banca Mexicana. Se instrumentan mecanismos para la asignación prioritaria y selectiva de divisas.

— Se presenta una recesión generalizada de la economía

mundial, una contracción del comercio internacional y suben las tasas de interés.

— Se inicia la Administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

— A fines de 1982, la TIGI registraba 8017 fracciones vigentes, el número de tasas arancelarias eran 16, el arancel máximo era 100% y la media arancelaria era de 27 %

— Se cierra el año con una inflación del 98.9% y una paridad cambiaria de 148.50 pesos por dólar.

### **1983**

— Se pone en marcha el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88.

— La política de protección se orienta a resolver problemas de balanza de pagos, mantener la planta productiva y racionalizar el uso de divisas.

— Se reducen los aranceles a los bienes de consumo básico y materias primas industriales para atenuar los efectos inflacionarios. La media arancelaria pasa a ser de 26% .

— El permiso previo es fundamental en la asignación de divisas.

— Se cierra el año con una inflación del 101.9% y una paridad cambiaria de 161.35 pesos por dólar.

### **1984**

— Entra en operación el PRONAFICE y la política de protección se orienta a reactivar la economía en el corto plazo y a inducir el cambio estructural en el mediano plazo.

— Se retoma el proceso de apertura comercial. Se inicia el programa de simplificación administrativa y se adoptan medidas para mantener la planta productiva.

- De un total de 8052 fracciones se mantienen, a final de año, 5224 bajo permiso previo (82.9% de la importación total), y se liberan 2828 fracciones (17.1% de la importación total). La media arancelaria se calcula en 23.3% .
- Para el sector agropecuario, las fracciones vigentes fueron 882, de las cuales 780 mantuvieron el requisito previo (97.3 del total agropecuario) y 102 estaban exentas del mismo (2.7% del total agropecuario).
- Al mismo tiempo los aranceles para productos agropecuarios y forestales se redujeron drásticamente. Más del 92% de la importación se realizó con aranceles inferiores al 10% y de esta proporción el 70% se llevó a cabo con exención de tasas.
- A mediados de año asume la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos el Lic. Eduardo Pesqueira.
- Se inicia la reestructuración de la SARH. Se crea una unidad especializada en materia de política de comercio exterior sectorial en la nueva Dirección General de Asuntos Internacionales (DGAI).
- Se cierra el año con una inflación del 65.5% y una paridad cambiaria de 209.97 pesos por dólar.

## **1985**

- La reactivación económica lograda en 1984, comienza a desacelerarse, acompañada de presiones inflacionarias y financieras. La política de racionalización de la protección se orienta a los objetivos de mediano y largo plazo señalados en el PRONAFICE buscando mejorar la competitividad y capacidad exportadora de la industria nacional para lo cual se instrumentan varias acciones.
- Se establece el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEX).
- A mediados del año se intensifica dramáticamente el

proceso de racionalización de la protección. La liberación alcanza a 7229 fracciones que representan el 62% de la importación total. Sólo 839 fracciones se mantienen bajo permiso previo.

La estructura arancelaria se ajusta a 4 rangos:

0.5% bienes de alta prioridad

10% bienes no producidos en el país

25 y 40% bienes intermedios producidos en el país

50% bienes de uso final.

- La media arancelaria baja a 21.8% .
- Se recurre a la fijación de precios oficiales para combatir prácticas desleales de comercio exterior (se llega a 1193 fracciones con precios oficiales).
- En el sector agropecuario, se llega a un marco arancelario de 922 fracciones. La liberalización alcanzó a 716 fracciones. Sin embargo se mantiene bajo permiso previo el 73.6% de la importación sectorial y se mantiene controlado el 78.9% del valor importado de los productos denominados "sólo agropecuarios".
- Se decreta la disolución del IMCE —Instituto Mexicano de Comercio Exterior— cuyas tareas pasan a distribuirse entre la SECOFI y el Banco Nacional de Comercio Exterior.
- Se suscribe el entendimiento entre México y Estados Unidos en materia de subsidios e impuestos compensatorios.
- El terremoto de septiembre acelera el proceso de descentralización y desconcentración administrativa de la SARH. Se lleva a cabo una segunda reestructuración de la SARH delegando mayores responsabilidades y funciones al ámbito estatal y reduciendo la intervención de las unidades centrales.
- Se lleva a cabo en Guadalajara, Jalisco el I Seminario Nacional sobre Exportación de Frutas y Hortalizas y Flores auspiciado por la Dirección General de Asuntos Internacionales.

- Se cierra el año con una inflación del 63.7% y una paridad cambiaria de 447.50 pesos por dólar.
- Se inicia por segunda vez, la negociación para el acceso de México al GATT.

## 1986

- La drástica caída en los precios mundiales del petróleo afecta seriamente la economía mexicana. El ingreso público se reduce; la actividad económica cae y la deuda pública se dispara.
- El gobierno instrumenta un rígido programa de contingencia y alienta el ajuste estructural mediante la liquidación, venta o fusión de empresas paraestatales y la reducción de dependencias federales. Se reducen los subsidios a todos los niveles de la economía.
- Se instrumentan las Acciones Adicionales para promover las Exportaciones en el marco del PROFIEX.
- Se libera la exportación de ajo, cebolla, okra y garbanzo que estaban incorporados al Programa Siembra-Exportación.
- Se inicia la segunda etapa de la política de racionalización de la protección. Se instrumenta un proceso de desgravación gradual programada para la importación que contempla llegar, a finales de 1988, a aranceles objetivos de 30, 20 y 10.
- El 25 de julio el gobierno mexicano firma el protocolo de adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, (GATT) y en agosto lo aprueba el Senado de la República. Cubierta esta formalidad, México se convierte en el miembro número noventa y dos. Una de las condiciones otorgadas por México al acceder al GATT fue consolidar al 50% el arancel máximo de toda su tarifa de importación.
- Se establecen sendos instrumentos administrativos pa-

ra agilizar los trámites de importación y exportación: el acuerdo relacionado con el trámite y resolución de solicitudes de permisos de importación de productos agropecuarios y forestales SECOFI/SARH (Diario Oficial 27 de junio) y el Decreto que establece el procedimiento para la expedición de permisos de exportación de las mercancías sujetas a este requisito (Diario Oficial 7 de julio).

— En la Ciudad de México, se celebra el Seminario “El GATT en el Sector Agropecuario” por iniciativa de la SARH a través de la Dirección General de Asuntos Internacionales.

— Se inicia en Uruguay la Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT, en la que México participa.

— Se mantiene el requisito de permiso previo para 839 fracciones: 508 calificadas como no eximibles de control y 331 calificadas como materia de liberación.

— Se decide mantener los precios oficiales de importación vigentes por un periodo adicional de dos años (al 31 dic/87).

— El arancel máximo es de 45%, las tasas vigentes son 13, la media arancelaria pasa a 22.6%. El 69.1% de la importación total pagó aranceles de 10% o menos.

— En el sector agropecuario sólo se mantienen 170 fracciones con requisito de permiso previo.

— Alrededor de un 70% de la importación agropecuaria paga aranceles de 10% o menos.

— Por primera vez en la década se logra saldo positivo en la balanza comercial agropecuaria que asciende a 1042 millones de dólares.

— La tasa de inflación llega al record histórico de 140% y la paridad cambiaria se mueve a 915 pesos por dólar.

**1987**

- La Política de Racionalización de la Protección se orienta a fortalecer la eficiencia y competitividad del aparato productivo nacional y el incremento de las exportaciones no petroleras.
- El Gabinete de Comercio Exterior, presidido por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, aprueba en febrero las acciones de Fomento y Promoción a las Agroexportaciones.
- La apertura comercial se maneja como instrumento fundamental en la lucha contra la inflación. Se acelera el proceso de desgravación arancelaria y se reducen los niveles por debajo de los niveles objetivo. Las nuevas tasas son : 5, 10, 15 y un máximo de 20. Desaparecen también en su totalidad los precios oficiales de importación.
- Las fracciones liberadas llegan a 8116, equivalente al 72.8% de la importación total.
- La SARH-Dirección General de Asuntos Internacionales, realiza el II Seminario Nacional de Exportación de Frutas, Hortalizas y Flores, en la Ciudad de Morelia, Michoacán.
- En las negociaciones sobre agricultura y productos tropicales, de la Ronda Uruguay del GATT, destacan posiciones polarizadas entre países desarrollados y países en desarrollo.
- El 95% de la importación controlada, y el 75% de las importaciones liberadas tienen aranceles de 10% o menos. La media arancelaria es de 10%.
- En el sector agropecuario subsisten 85 fracciones con requisito de permiso previo. Estas representan el 61.5% del valor de la importación agropecuaria total.
- Con excepción de ciertos rubros de maquinaria usada, se libera la totalidad de la maquinaria agrícola.
- Se prolonga la recesión aunque más atenuada, pero ligada

a tensiones financieras que culminaron con el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores y la devaluación del peso siguiendo al desplome de las bolsas de los principales países industrializados.

— Aunque se reduce el saldo positivo, la balanza comercial agropecuaria sigue registrando un superávit de 500 millones de dólares.

— A fines del año, el gobierno ajusta la estrategia mediante la instrumentación del "Pacto de Solidaridad Económica" firmado entre empresarios, trabajadores y Estado para abatir la elevada inflación.

— Termina el año con una inflación del 159.2% y una paridad cambiaria de 2227.50 pesos por dólar.

## **1988**

— A la libre importación de ganado para abasto, carne y despojos se le exime el arancel. Se libera la importación de pollo por un periodo de seis meses.

— Con una gran discusión intrasectorial y marcadas discrepancias metodológicas, los precios de garantía se mantienen a los niveles reales de 1987.

— Se libera la importación de maquinaria usada, con el propósito de capitalizar y modernizar el agro mexicano.

— Para cumplir los compromisos adquiridos en el GATT se pone en vigor el sistema armonizado en la nomenclatura de las tarifas de importación y exportación.

— Se publica el Decreto que establece la codificación y clasificación de mercancías cuya importación se sujeta a regulaciones sanitarias, fitozoosanitarias y ecológicas.

— La SARH realiza en Tijuana, una Reunión Nacional de productores y exportadores en aspectos fronterizos, exportación de hortalizas y flores y problemas sanitarios.

- Se elimina el requisito de permiso previo de exportación de tomate, chile bell, berenjena, mango, pepino, calabaza, melón, sandía, fresa fresca, fresa congelada, ganado bovino macho en pie (hasta 280 kgs.) y carne de bovino en cortes especiales, con ello se complementa la liberación de los principales rubros de exportación, exceptuando café, cacao y tabaco.
- Continúa la desincorporación de empresas del sector público, y se acelera la venta o liquidación de empresas paraestatales.
- Se elige como Presidente de la República al Lic. Carlos Salinas de Gortari para el período 1988-1994.
- Al 30 de junio la media arancelaria es de 9.7%.
- En noviembre la paridad del peso con el dólar es de 2330 y la tasa de inflación de 47%.

## ***B. LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA POLITICA***

Los principales instrumentos utilizados por la Política de Racionalización de la Protección durante el periodo 1984-88 fueron los siguientes:

- a. **Reducción del requisito previo de licencia de importación.** Como se describe en el capítulo siguiente, el mecanismo de protección vigente al inicio de 1984 era excesivo y con poco sustento lógico. A través del proceso analítico la CACCE fue eliminando los controles de la mayor parte de los productos agropecuarios y de 780 fracciones con requisito previo en 1984, se llegó a sólo 54 en 1988 las cuales representaban productos básicos, insumos industriales, productos cuya exportación es fuente importante de divisas y otros que son generadores únicos de empleo e ingreso en zonas marginadas del país.
- b. **Modificación de cobertura arancelaria.** La Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI) para el sector agro-

pecuario nunca tuvo una cobertura arancelaria alta. En 1984 el 92% de las importaciones se hicieron con aranceles inferiores al 10%. La liberación de las importaciones debería haber producido un paralelo incremento de la protección arancelaria. Sin embargo esto no se produjo y para fines de 1987 de las 929 fracciones vigentes para el sector agropecuario sólo 215 tienen aranceles superiores al 10% .

- c. **Investigación sobre el impacto económico y social.** Todos los productos afectados por la liberación fueron analizados, para determinar su significado en la economía nacional, las implicaciones de índole social y el grado de competitividad con relación a los productos similares importados.
- d. **Dictamen.** La SARH, como miembro de la CACCE, analizó las propuestas elevadas por las cámaras y asociaciones de productores, industriales y comerciantes en defensa de la protección de sus respectivas ramas de producción y en base a ellas y al producto de las investigaciones sobre el impacto económico y social (punto c.) formuló los dictámenes para sus pronunciamientos.
- e. **Eliminación de las restricciones para la exportación.** Consecuente con la doctrina de la Política de Racionalización de la Protección, la CACCE a la par que reducía el proteccionismo a las importaciones liberó las restricciones a las exportaciones. Los ajustes no fueron muy drásticos, ya que desde 1983 la mayor parte de las fracciones estaban exentas del requisito de permiso previo. Los controles todavía vigentes para 1984 obedecían a: ordenamientos de la oferta (Programas Siembra-Exportación); responder a los compromisos de cuota y asegurar el flujo de exportación por canales únicos de comercialización (café, tabaco, cacao); preservar las especies con riesgo de extinción o defender el abastecimiento interno (productos básicos, ganado, carne). Las medidas tomadas fueron principalmente de concertación institucional y de simplificación administrativa, pero también se redujeron las fracciones

con requisitos de permiso previo de exportación. De las 248 fracciones del TIGI que todavía permanecían controladas en 1983 sólo quedaron 68 para fines de 1988. Entre las fracciones liberadas en este periodo se incluyeron todos los rubros hortofrutícolas del Programa Siembra-Exportación.

**f. Defensa contra dumping y subvención.** Con la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior del 19 de diciembre de 1985, la Política de Racionalización de la Protección dispone de un instrumento esencial para salvaguardar a la producción de la competencia desleal de terceros países que, hasta la fecha, no ha sido utilizado para efectos del comercio exterior agrípecuario.

**g. Entendimiento entre México y Estados Unidos.** Dado la importancia del comercio entre México y Estados Unidos se suscribieron, los siguientes protocolos de entendimiento entre los dos países:

- Entendimiento entre México y Estados Unidos en materia de subsidios e impuestos compensatorios de mayo de 1985.
- Entendimiento entre México y Estados Unidos a un marco de principios y procedimientos de consulta sobre las relaciones de comercio e inversión de noviembre de 1987.

Además de estas dos bases protocolarias se han desarrollado grupos y comisiones específicas de consulta entre los dos países destacando los siguientes:

- La integración con la National Association of State Department of Agriculture (NASDA) de un grupo de trabajo en el ámbito estatal (ya sean representantes federales o estatales).

- El establecimiento de la "Horticultural Task Force" para reunir periódicamente a productores y comerciantes de productos hortofrutícolas y flores de ambos países con autoridades agrícolas y comerciales.
  - Reuniones semestrales de CONASUPO, con el Departamento de Agricultura de E.U.A., e importadores de productos básicos para resolver problemas de logística operativa, regulaciones sanitarias e intercambio de información sobre cosechas, precios y otros aspectos relacionados.
  - El convenio con la National Association of State Department of Agriculture (NASDA) para integrar un grupo de trabajo en el ámbito estatal en México.
  - Reuniones periódicas de la North American Plant Protection Organization, NAPPO para la armonización fitosanitaria.
  - Diversas comisiones bilaterales como la de la Fiebre Aftosa, Gusano Barrenador del Ganado, Mosca del Mediterráneo y Abeja Africanizada.
  - Los Secretarios de Agricultura de ambos países se reunieron ocho veces durante el periodo para analizar dentro de su agenda problemas comerciales.
- h. Acuerdos de México con otros países.** Orientados al propósito de diversificar y fortalecer el mercado exterior agropecuario, se incursionó de una manera permanente e intensa en la concertación comercial y económica con la CEE, Japón y ALADI.

Con la CEE se avanzó en las relaciones comerciales mediante la suscripción de acuerdos de cooperación para promover la exportación mexicana de carne de equino y bovino, aguacate, coco, piña, mango y jugos de cítricos.

Con Japón se formalizaron los protocolos fitosanitarios relativos a la exportación de mango y toronja mexicanos.

En el marco de la ALADI fue intenso el ajuste y profundización de la preferencia arancelaria regional y el desmantelamiento de barreras no arancelarias, a fin de favorecer el intercambio agropecuario con los países de este bloque.

- i. **Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).** La incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), es una de las principales y más recientes acciones del Gobierno Mexicano para ajustar la economía nacional a las nuevas condiciones del contexto internacional. Esta decisión, adoptada en agosto de 1986, intenta propiciar la modernización del aparato productivo del país, para impulsar su rápida inserción a la cambiante economía mundial.

En las negociaciones, la posición de México siguió un enfoque realista que partió de reconocer que la liberalización de la agricultura es un tema controvertido que depende del nivel de desarrollo alcanzado por cada país, el peso de la actividad agrícola en la respectiva economía nacional y la posición de cada nación en el mercado internacional de productos agrícolas.

La liberalización del comercio es preconizada por los países desarrollados, que en la práctica son los que mantienen los mayores niveles de proteccionismo, pero es un tema mandatorio para los países en desarrollo a quienes los organismos financieros internacionales les exigen, como precondition para el otorgamiento de sus créditos, la liberalización comercial indiscriminada de la agricultura.

Reconociendo esta situación pero, fieles a las instrucciones Presidenciales de hacer valer, ante la Comunidad Inter-

nacional, el carácter prioritario que México asigna al sector agropecuario como "Pilar Fundamental" para el desarrollo económico y social del país, y no negociar aquellos productos que "afectan la seguridad nacional o la salud pública y los productos agropecuarios sensibles para la economía", la Delegación Mexicana insistió en explicitar lo que es casi una salvaguarda para el sector, logrando que se incluyera una referencia especial a la agricultura en el Párrafo 3 del Protocolo de Adhesión que a la letra dice:

"Las PARTES CONTRATANTES reconocen el carácter prioritario que México otorga al sector agrícola en sus políticas económicas y sociales. Sobre el particular, y con objeto de mejorar su producción agrícola, mantener su régimen de tenencia de la tierra, y proteger el ingreso y las oportunidades de empleo de los productores de estos productos, México continuará aplicando su programa de sustitución gradual de los permisos previos de importación por una protección arancelaria, en la medida en que sea compatible con sus objetivos en este sector y de conformidad con las disposiciones del Párrafo 29 del Documento L/6010".

Una vez aceptado el texto general del Protocolo de Adhesión y el Informe del Grupo de Trabajo, que también tiene efectos legales, se desarrollaron negociaciones sobre los productos en los que los principales socios comerciales querían obtener concesiones y que México debería otorgar como pago de su cuota de ingreso al GATT. De hecho, la cuota consistió en la consolidación de 90 fracciones arancelarias, cuya importación ascendió a 580 millones de dólares, 28% del total sectorial importado ese año. El grueso del valor importado sobre el que se ofrecieron concesiones se concentró en productos pecuarios (66%), distribuyéndose el resto por igual en productos de origen agrícola y forestal. Las fracciones correspondientes a los granos básicos, por su carácter estratégico, no se negociaron.

Las fracciones negociadas de mayor valor de importación se mantuvieron protegidas por cuotas o por permisos de importación, que México tiene que justificar periódicamente de acuerdo con el reglamento del GATT, siempre y cuando el interés nacional indique mantenerlos.

Es importante señalar que, en todos los casos, se consolidó un nivel arancelario superior al prevaleciente en el régimen interno, no sólo para aquellos productos cuyo permiso de importación se sustituyó por un arancel, sino en algunos otros como semillas de flores, papas para siembra, semillas oleaginosas y otras de hortalizas y frutas, lo que permite al país tener un mayor margen de negociación dentro de la Ronda Uruguay.

A fin de atender los requerimientos de apertura y modernización del sector agropecuario, México participa activamente en los dos grupos de negociación relacionados con el sector: el de agricultura y el de productos tropicales cuya problemática, avance y perspectiva difieren uno del otro. El de agricultura gira en torno al comercio de cereales, oleaginosas y otros productos, cuya mayor producción se localiza en los países desarrollados, los que tienen una enorme producción, fomentada por subsidios, y reservas históricas que han deprimido los precios internacionales y provocado serias distorsiones del comercio y en consecuencia los principales temas de discusión en el grupo se centran en estas distorsiones, así como los elevados subsidios de EUA y la CEE. México aquí tiene una activa participación como país importador neto.

En el grupo de productos tropicales, la intervención mexicana también es dinámica, si bien la problemática es diferente. La Declaración Ministerial de Punta del Este reconoció a este grupo como prioritario para los países en desarrollo y por lo tanto se ha puesto mucha atención en el avance de las negociaciones, para lo cual además de las reuniones formales del grupo se han celebrado consultas multilaterales.



#### **IV. COMPORTAMIENTO DE LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS SELECCIONADOS.**

La propia estructura de la Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI) permitió establecer una agrupación por conceptos homogéneos, tanto por la clasificación de su origen como por el uso al que se destinan. Bajo esta idea, el seguimiento de la apertura comercial en el sector agropecuario, se hizo en función de 17 paquetes de productos que reúnen características afines en cuanto al tipo de mercado que se destinan y a la actividad industrial o agropecuaria con la que se vinculan.

El total de las importaciones liberadas representaba, para fines de 1987, el 38.02% del volumen total de las importaciones agropecuarias que ascendía a 1.604.8 miles de dólares. En términos de sólo productos agropecuarios, excluyendo los agroquímicos y la maquinaria agrícola, la importación controlada para fines de 1987 era más del doble de la importación liberada.

Estos 17 grupos y su significado en relación al total de las importaciones agropecuarias liberadas en 1987 se describen a continuación:

**PARTICIPACION RELATIVA POR GRUPOS  
DE PRODUCTOS EN EL VALOR DE  
LA IMPORTACION LIBERADA 1987**

(Miles de dólares)

GRUPOS DE PRODUCTOS	VALOR	%
1. Animales vivos	28,480	4,68
2. Bienes de consumo pecuarios	48,522	7,96
3. Productos lácteos	18,638	3,05
4. Frutas seleccionadas (de cáscara, frescas, congeladas y deshidratadas)	3,823	0,59
5. Te, Yerbamate y Especies	11,437	1,87
6. Gomas, Bálsamos y Extractos	18,152	2,97
7. Alimentos para Animales	18,867	3,05
8. Material vegetativo y Semillas para siembra.	70,310	11,54
9. Aceites esenciales	17,462	2,86
10. Caseínas y gelatinas	15,238	2,49
11. Maderas	29,088	4,78
12. Latex y Caucho natural	54,733	8,97
13. Pieles	75,388	12,37
14. Algodón	30,458	4,99
15. Lanas	11,892	1,91
16. Tractores	38,948	6,39
17. Agroquímicos/Biológicos Veterinarios	119,220	19,57
<b>TOTAL</b>	<b>810,036</b>	<b>100,00</b>

A continuación se presenta una breve descripción del comportamiento seguido para cada uno de estos grupos en el período de apertura comercial.

## **1. Animales Vivos.**

En este rubro se incluyen los animales vivos de las especies bovina, porcina, caprina y ovina, importados para la producción de carne y leche o para la reproducción.

Se destaca la importación de vacas lecheras y de bovinos con pedigree o con certificado de alto registro los cuales representan el 86.6% del valor de la importación total de este grupo.

Los criterios que se siguieron para liberalizar las importaciones de este grupo están basados en las siguientes consideraciones:

Se trata de material genético, fundamental para los propósitos de desarrollo pecuario, en los que se manifiesta la insuficiencia de la oferta interna. Por ello, los controles cuantitativos y cualquier nivel arancelario son inconvenientes.

El tratamiento arancelario para estos bienes de capital fue de "exento", al momento de la liberalización, para propiciar repercusiones favorables en el fortalecimiento de la base ganadera nacional, especialmente en el renglón lechero que tiene un manifiesto déficit en la oferta, y en el que existen programas de desarrollo y fomento por parte de la SARH.

La reacción del grupo a la liberalización fue instantánea incrementándose rápidamente las importaciones para llegar en 1985 a un valor de 126 millones de dólares. Sin embargo la política macroeconómica nacional atenuó esta tendencia expansiva y para 1986 el valor de las importaciones se redujo a 61 millones de dólares. La crítica situación económica que atravesó el país en 1987 provocó

desestímulo a la expansión y modernización en el subsector ganadero lo cual se tradujo en una caída en las importaciones que sólo alcanzaron un valor de 285 millones de dólares. Acentuando el creciente déficit lechero.

**CUADRO IV-1. EL IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE ANIMALES VIVOS**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de dólares)				
- Vacas de raza lechera	27588	57076	25403	8015	3992
- Bovinos c/pedigree o c/certificado de alto registro	6362	48764	34593	11856	7647
- Bovinos sin pedigree	1139	12035	71	7620	3287
- Los demás	2	5351	47	3	57
- Cerdos con pedigree o con certificado de alto registro	1503	2059	646	879	422
- Los demás	0	0	0	7	80
- Ovinos con pedigree o con certificado de alto registro	893	1088	157	68	123
- Caprinos con pedigree o con certificado de alto registro	56	45	26	32	9
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>37453</b>	<b>126688</b>	<b>60943</b>	<b>28480</b>	<b>15617</b>

\*Enero/Junio

## 2. Bienes de consumo pecuario.

En este grupo se incluyen las carnes y despojos de la especie bovina, porcina, ovina y caprina y los ovinos y caprinos para abasto.

**Este grupo alcanzó en 1984 un valor de importaciones de 37.4 millones de dólares destacándose los despojos y sus partes y las pieles de cerdo enteras o en recortes.**

**Los criterios que se siguieron para liberalizar las importaciones y establecer la cobertura arancelaria, respondían al grado de abastecimiento interno. A la carne de bovino se le asignó el arancel máximo de 50% en función del criterio "Producción Nacional Suficiente" en cambio, para los renglones de despojos y sus partes y de pieles de cerdo, se le asignaron aranceles de 20 y 25% por la insuficiencia de la oferta nacional.**

**Merece mención especial el caso de los ovinos y caprinos para abasto, en los que la liberalización se vió diferida, derivando en un programa coordinado entre la SARH y SECOFI, que establecía la tipificación del producto en ganado para engorde y ganado para sacrificio inmediato, con un diferencial arancelario a favor del primero. La clasificación arancelaria de este ganado se hizo mediante la fracción genérica exenta de aranceles, dando motivo a una desviación para eludir el efecto arancel y manejar la importación vía permiso previo. Esto desvirtuó el Programa Coordinado, ya que la normatividad establecida nunca fue cumplida. El resultado fue que las importaciones se incrementaron por la fracción genérica pasando de un movimiento casi nulo en 1984, a niveles de 1.3 y 2.4 millones de dólares en 1985 y 1986, respectivamente.**

**La reacción del grupo a la liberalización fue instantánea, incrementándose rápidamente las importaciones para llegar, en 1985, a un valor de 132 millones de dólares. El mayor incremento relativo ocurrió en la carne de bovino donde, no obstante la cobertura arancelaria, las importaciones alcanzaron en 1985 el valor de 23.4 millones de dólares o 17.7% del total cuando, el año anterior, sólo se habían registrado importaciones por 0.4 millones de dólares o el 0.6% del total. Sin embargo esta reacción se revirtió rápidamente y en los años subsecuentes la importación se mantuvo dentro de límites históricos habida**

cuenta de la demanda de zonas turísticas y fronterizas y la importación emergente para el abastecimiento nacional.

**CUADRO IV-2. EL IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE LOS BIENES DE CONSUMO PECUARIO**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Ovinos para abasto	8264	12430	679	604	1607
Caprinos para abasto	934	3821	1773	230	970
Los Demás	3	1390	2435	136	38
Carne bovino fresca o refrigerada	352	15402	289	1718	3413
Carne de bovino congelada	89	8038	1108	3089	1435
Carne de Ovinos	89	1757	4027	3426	1955
Despojos o sus partes	34248	53405	28886	13526	10895
Pieles de cordero enteras o en recortes	17390	23378	9186	15309	10036
Los Demás	2084	3278	963	3887	14479
Las demás carnes y despojos comestibles	167	418	520	212	126
Pieles de cordero ahumadas	164	405	565	332	384
Los Demás	17	3	11	48	212
Tripas, vejigas y estómagos	6010	8897	8036	5995	4993
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>89791</b>	<b>132623</b>	<b>56458</b>	<b>45522</b>	<b>48936</b>

\*Enero/Junio

Lo que si es cierto es que los hábitos de consumo del mexicano y su preferencia por los despojos y subproductos pecuarios, se han visto reforzados con la apertura comercial, induciéndose una "industria procesadora" con fuerte participación en la comercialización, que permite identificarla en términos de mercadeo como intermediario mayoritario, sin que se aprecie transformación alguna, agregación de valor o efectos diluyentes en la inflación. En el país de origen estos productos se cotizan a precios de recuperación marginal, por productos de desecho. En México se venden a los niveles de precios de productos nacionales, donde su comercialización es parte fundamental de los ingresos de los productores. En consecuencia el gran diferencial de precios sólo es aprovechado por los intermediarios.

Estas apreciaciones cobran mayor importancia si se toma en cuenta que la representatividad de las importaciones promedio del periodo 1983-1987 recayó en los despojos o sus partes, las pieles de cerdo y los estómagos de bovino que acumularon una participación del 63% de la importación total de este grupo de productos. (Cuadro IV-2.

### **3. Productos Lácteos.**

La apertura comercial para este tipo de productos ha considerado, hasta la fecha, las leches en estado fresco, condensadas, la mantequilla y la grasa butírica. Esta última es, con mucho, el producto más representativo del grupo con 67% del valor total de las importaciones de lácteos en los últimos 4 años.

La posición de la SARH, partió del reconocimiento de una deficiencia crónica en el abasto interno de leche, a pesar de algunos períodos de máxima oferta en primavera y verano. No obstante, se fijaron aranceles intermedios en los lácteos frescos y sólo se manejó la libre importación con arancel mínimo, (5% y luego exento) a la grasa butírica, por tratarse de una materia prima que, al utili-

zarse en mantequilla y quesos, aminora la presión sobre el consumo de leche fresca.

No hubo ninguna reacción apreciable en la liberalización por parte de este grupo. Sólo la leche fresca en envases herméticos mostró un incremento notable en 1985 y 1986 pero después volvió a localizarse a sus niveles históricos. La grasa butírica, no mostró ninguna reacción a la liberalización. De hecho mostró una tendencia decreciente a partir de 1985, lo cual puso de manifiesto la existencia de un reemplazo, vía leche en polvo, cuyos precios de adquisición resultaron más favorables debido a la política de subsidios aplicados por las potencias lecheras a nivel mundial. (Cuadro IV-3).

La importación de leche en polvo se mantiene sujeta al requisito de licencia previa y a la intervención de CONASUPO como canal único para efectos de regulación y abasto.

La grasa butírica, que tradicionalmente mantenía aranceles bajos a la importación, actualmente está exenta. El resto de los productos, salvo las leches frescas en envases herméticos, mantiene niveles de 10, 15 y 20%.

#### **4. Frutas seleccionadas (de cáscara, frescas, congeladas y deshidratadas).**

Este grupo de productos comprende una diversidad de frutas a las que desde un principio se les calificó como productos prescindibles o suntuarios. Los aranceles aplicados al momento de la apertura fueron altos, dando como resultado una selectividad en el consumo de los mismos, a pesar de que, algunos de ellos, constituyen materias primas para la industria chocolatera y la confitería. Esta apreciación no consideró el hecho de que son productos en los que no existe producción nacional a nivel comercial, como es el caso de la nuez de la india, almendras, avellanas, pistaches, castañas y cerezas.

**CUADRO IV-3. EL IMPACTO EN LA APERTURA  
COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE LACTEOS**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Leches frescas en envases herméticos	4318	6101	6378	2459	1009
Los Demás	527	145	38	55	43
Leche condensada	492	497	228	102	1
Leche en polvo descremada con colorante	108	102	146	290	105
Los Demás	178	895	1855	906	546
Mantequilla con peso menor o igual a 1 kg. con envase incluido	130	559	375	402	298
Mantequilla con peso mayor a 1 kg. con envase incluido	0	66	109	52	20
Gresa Butírica deshidratada	28503	20032	12357	14372	10361
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>34256</b>	<b>28397</b>	<b>21486</b>	<b>18638</b>	<b>12382</b>

\*Enero/Junio

La reacción de este grupo ante la liberalización fue de un fuerte incremento en la importación a pesar del arancel alto, adquiriendo características especulativas. Pasado el repunte de 1985 esta tendencia ha decrecido pero mantiene registros superiores a 1983 y 1984. Descollan en este grupo las frutas desecadas (orejones), cuya representatividad en promedio fue del 68% en conjunto. (Cuadro IV-4).

**CUADRO IV-4. EL IMPACTO DE LA APERTURA  
COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE FRUTAS  
SELECCIONADAS PARA USO AGROINDUSTRIAL**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Nueces de la India	0	305	114	244	4
Los Demás	53	4	16	90	113
Pases de Uva	20	28	25	126	44
Almendras sin cáscara	66	961	904	522	186
Avellanas sin cáscara	0	183	248	96	82
Pistaches secos o salados	0	533	378	132	114
Frutas desecadas impropias para el consumo	1011	653	1431	1974	762
Las demás frutas deshidratadas con o sin hueso	185	1479	748	437	2472
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>1177</b>	<b>2632</b>	<b>2179</b>	<b>3623</b>	<b>3777</b>

\*Enero/Junio

### 5. Te, Yerbamate y Especies.

Al hablar de estos productos, resulta obligado referirse a la canela, pimienta y clavo, dado que la importación de éstos asciende al 88% del promedio anual (1983-1987) de todo el grupo. La política de racionalización de la protección, al fijar aranceles altos a la importación de estos productos, no tomó en cuenta el alto impacto inflacionario que se genera en función del consumo generalizado de estos ingredientes culinarios, de los que no existe producción nacional y por lo tanto no es válido el criterio de protección de la producción nacional.

Ante la apertura, la importación se duplicó en 1985, especialmente en el renglón de canela y clavo, y en conjunto, ha mantenido niveles ligeramente inferiores a los de 1985. Ello demuestra la necesidad de su importación y la conveniencia de ajustar los aranceles a fin de permitir la dilución de los efectos inflacionarios. (Cuadro IV-5).

**CUADRO IV-5. EL IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE TÉ, YERBAMATE Y ESPECIAS**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Té	17	195	96	98	87
Yerba Mate	0	22	24	0	1
Pimienta en grano	1862	1172	3347	3287	2246
Pimientos dulces molidos o pulverizados	88	205	243	182	127
Los Demás	80	400	170	186	159
Vainilla	1	0	0	0	2
Canela y flores de canelero	3854	8643	5040	6656	4499
Clavo	665	1328	486	277	553
Los Demás	1	7	9	7	3
Nuez moscada macis amomos	26	63	55	55	100
Bayas de Enebros	33	26	0	1	16
Alcarevsa	5	9	5	5	4
Los Demás	114	189	206	373	274
Azafrán	30	1	34	29	24
Jengibre	67	55	47	50	39
Especies molidas y mezcladas	42	74	107	102	22
Cusia sin pulverizar	56	15	26	74	33
Los Demás	90	185	171	116	81
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>6831</b>	<b>12589</b>	<b>10066</b>	<b>11437</b>	<b>8270</b>

\*Enero/Junio

## 6. Gomas, Bálsamos y Extractos.

Este acápite comprende una serie de materias primas para la industria. El análisis del comportamiento de las importaciones indica que no ha existido alteración significativa con motivo de la apertura, debido a que el propio proceso industrial establece las condiciones para una importación programada, al margen de cualquier régimen de control. Por otra parte, a la alta especificidad de estos productos y la nula producción nacional hace que se mantengan los niveles de importación. La apertura comercial asignó a estos rubros un nivel arancelario mínimo.

Destacan en este grupo, el extracto de lúpulo, la goma guar, la goma arábica, extracto de orozus y la goma laca, cuya participación en la importación promedio anual 1983-1987, ha sido del 80% (Cuadro IV-6).

**CUADRO IV-6. EL IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE LOS PRODUCTOS DEL GRUPO GOMAS, BALSAMOS Y EXTRACTOS**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Goma Laca	864	1105	745	534	245
Goma Arábica cruda	1078	804	917	1177	256
Goma Tragacanto	115	124	112	105	57
Goma Karaya	234	214	254	109	10
Goma Arábica refinada	63	70	596	606	430
Extracto de lúpulo	8009	9887	6633	11828	1063
Extracto de Orozus (Regalis)	810	754	930	769	307
Harinas o mucílagos de algarrobo	533	554	450	368	319
Goma Guar	1428	1214	1157	867	842
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>14768</b>	<b>16677</b>	<b>13616</b>	<b>18152</b>	<b>3529</b>

\*Enero/Junio

## **7. Alimento para animales.**

En esta categoría se incluyen los piensos, forrajes, alimentos concentrados y preparados y aditivos para el alimento del ganado.

En el tratamiento de esta categoría hubo que tomar en consideración dos enfoques contrapuestos: por un lado la necesidad de salvaguardar el desarrollo de la ganadería nacional con el fin de propiciar su concurrencia competitiva y por otro el proteger la industria de fabricación de balanceados.

Un claro ejemplo del antagonismo de intereses y aprovechamiento de las posiciones negociadoras es el de la pasta de soya que, al liberarse el arancel asignado (30%), respondió a los intereses de la industria fabricante de alimentos balanceados y limitó las posibilidades de importación por parte de los avicultores y porcicultores, principales usuarios de esta pasta oleaginosa.

En la práctica, se recurrió al otorgamiento de subsidios para un cupo definido de importación. Este subsidio otorgado por la SECOFI y la SHCP fue aprovechado principalmente por los fabricantes de alimentos balanceados.

La asignación de un subsidio discriminatorio para el sector, denota la importancia que el nivel arancelario juega para la industria de alimentos balanceados y las correspondientes implicaciones para la comercialización de la cosecha nacional de soya y las expectativas de importación de los avicultores y porcicultores. Si se baja el arancel, se motiva la importación y se reduce la capacidad de negociación de los productores de soya. Si se mantiene alto, se fortalece la comercialización de la soya nacional pero se reduce la posibilidad de importar para los productores pecuarios.

Lo anterior, sería el escollo a superar para lograr una

mayor apertura de este paquete de productos ligados a un sector prioritario, no obstante los aranceles intermedios y mínimos que mantiene actualmente.

Destaca como integrante de este grupo la pasta de soya (46% del promedio quinquenal) y otras preparaciones a base de vitaminas, así como otros elementos favorecedores del desarrollo animal. (Cuadro IV-7).

La respuesta de este grupo a la liberalización fue muy acusada pasando de 4.9 millones de dólares en 1984 a 32.6 millones en 1986. La contracción de la demanda y la caída de los precios internacionales de la soya provocó un descenso en el valor de las importaciones para 1987 pero para 1988 se volvió a recuperar la tendencia ascendente.

## **8. Material Vegetativo y Semillas para Siembra.**

El paquete de material vegetativo y semillas para siembra es de los más importante para los propósitos del Sector Agropecuario y sus programas y proyectos de desarrollo rural integral. Es importante, no sólo por su peso en el valor de la importación (3o. lugar como grupo de productos de importación sectorial), sino por su carácter estratégico en la actividad.

En esta área se manifiesta la gran dependencia tecnológica que el país tiene en materia agrícola y en la que, desde un principio, la apertura comercial debió darse con mayor intensidad, toda vez que con estos insumos se inicia el proceso de costeo, con todas sus implicaciones inflacionarias.

Sin embargo, la posición sectorial en la instrumentación de la racionalización, le otorgó una cadencia muy escalonada a la apertura de estos rubros, bajo el argumento

**CUADRO IV-7. EL IMPACTO DE LA APERTURA  
COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE  
ALIMENTO PARA ANIMALES**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Salvados, Moyuelos y demás residuos	7	35	74	1630	2393
Pulpa de Remolacha Seca	0	0	0	0	1
Los Demás	10	2062	1706	1156	2646
De soya	0	372	22614	10326	22501
De Algodón	0	8	143	27	280
De Copra	0	0	0	0	0
Los demás	0	0	10	84	11
Heces de Vino	0	0	12	0	0
Productos de Origen Vegetal del Tipo de					
Alimentos preparados para aves de corral	10	1235	536	26	141
Pasturas aún cuando estén adicionadas	84	647	205	15	3
Preparados forrajeros azucarados	65	0	0	0	1
Preparados forrajeros azucarados	2	0	16	0	21
Mezclas preparadas o productos de origen orgánico					
Preparación de estimulantes a base de 2%	3	1	12	9	5
Preparación, elaboración de alimentos	303	1689	1442	1317	1121
Alimentos preparados para animales	9	16	0	0	0
Sustituto de leche para becerro	1100	3033	2180	1096	639
Preparados concentrados	1	516	997	144	42
Concentrados o preparación estimulante	0	0	1069	1113	702
Los Demás	0	0	0	56	104
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>3339</b>	<b>3431</b>	<b>1654</b>	<b>1674</b>	<b>1193</b>
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>4833</b>	<b>13445</b>	<b>32570</b>	<b>19857</b>	<b>31814</b>

\*Enero/Junio

de que se afectaría la planta productiva nacional y se correrían riesgos en materia de calidad y sanidad de las simientes.

El grueso de las importaciones de este grupo corresponden a la semilla de sorgo (35% del valor total de estas importaciones) y las semillas para hortalizas 28% del valor de estas importaciones.

**CUADRO IV-8. EL IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE MATERIAL VEGETATIVO Y SEMILLAS PARA SIEMBRA**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Arboles y Arbustos Forestales	0	180	84	163	204
Arboles y Arbustos Frutales	21	1392	323	1180	141
Plantones para injertar	84	56	25	13	12
Plantas y raíces primordiales	457	431	448	907	526
Estacas de Vid	5	6	73	36	0
Yemas, injertos	15	2	0	4	1
Esquejes	131	289	436	1029	145
Estacas, plantas o plántulas de rosal	119	1976	2487	2906	578
Los Demás	43	191	388	497	236
Papas para siembra	2399	1554	739	951	523
Frijol para siembra	658	881	846	781	209
Cebada para siembra	249	1487	133	87	14
Avena para siembra	70	68	21	84	2
Maíz para siembra	5734	9020	7957	7607	2542
Sorgo para siembra	69099	39954	12010	7103	7714
De cacahuete para siembra	1	4030	20	4	53
Semilla de Soya para siembra	3196	8109	1512	4277	852
De Girasol para siembra	51354	15036	10355	11769	2888
De cártamo para siembra	0	0	0	1	0
Semilla de Alfalfa	21380	16336	6664	5884	1358
Semillas para prados y pastizales	1682	2521	1790	4260	4195
Semillas para hortalizas y flores	14817	20844	16406	20874	4702
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>171514</b>	<b>125015</b>	<b>62717</b>	<b>70310</b>	<b>26895</b>

\*Enero/Junio

Tomando como base la cifra de 1984 se aprecia que, no obstante la liberación iniciada en 1985, la importación ha venido decreciendo considerablemente pasando de 171.5 millones de dólares en 1984 a los 62 millones de dólares que se registraron en 1986.

Esta tendencia está motivada principalmente por la alfalfa. En cambio la importación de semillas para hortalizas y flores manifiesta, a pesar de la baja de 1986, niveles superiores a los de 1984 (Ver cuadro IV-8)

Indudablemente que la baja en la importación de semilla de sorgo, girasol, alfalfa y también maíz, refleja la disminución en la demanda nacional de estos rubros, motivada posiblemente por la contracción en la producción porcina y lechera, y la reducción generalizada en la demanda como consecuencia de la grave crisis económica que ha vivido el país en los últimos años.

Actualmente, la liberalización total y con aranceles mínimos, no limita a la SARH, para que aplique la normatividad correspondiente según sus atribuciones contenidas en la Ley sobre Producción, Inspección y Certificación de Semillas. Tampoco limita al país en el estímulo y fomento de la producción de semillas, para que, como en el caso del trigo, se reduzca la dependencia del exterior.

## **9. Aceites Esenciales.**

Se ha seleccionado este grupo de aceites esenciales, a pesar de que su grado de elaboración puede sugerir que no corresponde propiamente al sector agropecuario (con excepción de los de limón mexicano, lima, naranja, mandarina y toronja). Sin embargo, su liberalización tuvo más que ningún otro grupo de productos, un efecto muy marcado en materia de simplificación administrativa. Ello se explica en virtud de que se trata de importaciones muy pulverizadas con volúmenes mínimos, que exigían un gran

**CUADRO IV-9. EL IMPACTO DE LA APERTURA  
COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE  
LOS ACEITES ESENCIALES**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Aceite esencial de citronela	1923	1470	1398	2747	1549
Aceite esencial de menta					
Piperita cruda	806	1381	1249	961	639
Aceite esencial de menta	1700	1744	2238	2621	854
Aceite esencial de Patchouly	747	820	436	555	162
Aceite esencial de limón	152	1354	1281	1050	97
Aceite esencial de Yerbabuena	1838	1987	2222	2528	927
Otros aceites esenciales	6135	6763	5761	6821	3395
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>13532</b>	<b>16319</b>	<b>15129</b>	<b>17462</b>	<b>7624</b>

\*Enero/Junio

esfuerzo del aparato administrativo oficial, pues no existe producción nacional en la mayoría de ellos.

La representatividad en este amplio grupo de fracciones arancelarias, es muy dispersa, sobresalen los aceites esenciales de yerbabuena, menta, citronella y limón, que alcanzan el 45% de la importación total del grupo. La importación mantiene cierta estabilidad a lo largo del período, en virtud de que el consumo de estos aceites, debe hacerse rigurosamente en función de las exigencias del proceso industrial (Cuadro IV-9).

**CUADRO IV-10. EL IMPACTO DE LA APERTURA  
COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE  
CASEINAS Y GELATINAS**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Caseína	11890	14468	12866	14109	8584
Cocas de Caseína	3	13	17	8	4
Caseínatos	42	1	147	305	702
Gelatinas	225	255	185	75	133
Gelatinas grado fotográfico	1515	863	1040	466	457
Gelatina calidad farmacéutica	63	483	364	275	259
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>13838</b>	<b>16083</b>	<b>14619</b>	<b>15238</b>	<b>10139</b>

\*Enero/Junio

### 10. Caseínas y Gelatinas.

En este grupo predomina la caseína, la cual mantiene una línea de importación estable, con un ligero repunte en 1985 lo que resulta normal al suprimirse una restricción cuantitativa, que creaba incertidumbre en la definición de un programa de adquisiciones industriales.

Debe destacarse que este producto reconoce como importantes proveedores a los países de ALADI que aprovechan la preferencia arancelaria que otorga México (Cuadro IV-10).

### 11. Maderas.

En este grupo, que evidenció una significativa reacción a la apertura comercial, se incluyen las importaciones de

maderas en rollo, escuadrada, tablas, tablones, postes de madera, traviesas, contrachapadas y tablillas. En 1985 se aprecia un nivel de importación superior en un 66% al registrado el año anterior, para ubicarse en 1986 y 1987 a niveles similares a los de 1984.

En este paquete, además de la presentación del producto se consideran una serie de especies y variedades, muchas de ellas negociadas con ALADI. El grueso de la importación se concentra en 5 rubros específicos, equivalentes

#### CUADRO IV-11. EL IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE MADERAS

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Rollos de madera de distintas especies	1145	1033	432	822	799
En tablas, tablones o vigas	3241	3076	2321	2678	4735
De Pino (ocote pinabete) o Abeto (Oyamel)	11800	18305	15667	9625	5347
Tablillas con ancho que no exceda de 10 cm.	3341	3496	2342	2925	1301
Los Demás	151	283	121	23	188
Traviesas de madera para vías férreas	0	4	213	0	300
De freano simplemente desbastada o redondeada	210	218	23	48	0
De Haya o Maples simplemente desbastada o redondeada	15	16	10	0	0
Los Demás	30	26	28	40	188
Tableros de fibra de madera acústicos	13	83	1	2	22
Los Demás	43	179	9	87	173
Virutilla (Lana de madera)	27	111	69	84	102
Tablillas de libocedrus decurrens	4142	4921	3554	3440	1822
Madera contrachapada	2352	5700	3538	2897	1745
Otras Maderas	1075	4618	2136	6901	7204
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>27086</b>	<b>41239</b>	<b>29988</b>	<b>29088</b>	<b>23927</b>

\*Enero/Junio

al 85% de la importación promedio 1983-1987. Dentro de estos rubros, la madera de pino y las tablillas para fabricar lápices significan el 65%, lo cual indica la fuerte

dependencia del país en estas especialidades. Una gran proporción del registro de importación de madera de pino corresponde al consumo de franjas fronterizas y zonas libres bajo franquicia de importación. Para el resto del país el nivel de protección actual para esta madera resulta el adecuado, ya que brinda competitividad a un producto fuertemente vinculado con la actividad forestal ejidal y los programas de reforestación, que lleva a cabo el gobierno Federal. En la actualidad se atiende satisfactoriamente el consumo nacional sin considerar las regiones fronterizas (Cuadro IV-11).

## **12. Latex y Caucho Natural**

Esta materia prima, fundamental para la industria llantera del país, con una secular y marcada dependencia del mercado exterior, se mostró insensible en su comportamiento, ante la eliminación del permiso previo y la fijación de un arancel mínimo. Eso se explica como en el caso de otras materias primas básicas, por el hecho de que el mismo proceso industrial define el ritmo de la importación y el tamaño de los inventarios (Cuadro IV-12).

El 90% del abastecimiento de hule natural, principal materia prima de la industria hulera, proviene del extranjero.

## **13. Pieles**

Este grupo de productos es el segundo en importancia en el valor de importaciones e incluye las pieles en fres-

**CUADRO IV-12. EL IMPACTO DE LA APERTURA  
COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE LATEX  
Y CAUCHO NATURAL**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Latex y caucho natural inc. natural	9087	8960	7037	5817	2158
Caucho Natural incluido Gutapercha	46442	43454	36371	48916	18403
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>55529</b>	<b>52414</b>	<b>43410</b>	<b>54733</b>	<b>20661</b>

\*Enero/Abril

co o con cierto grado de preparación, de las diferentes especies pecuarias y algunas de la fauna silvestre.

El grueso de la importación se concentra en las pieles vacunas y de becerros, material con el que se elabora el calzado y demás manufacturas de piel de consumo masivo en el país. Su importación al promedio 1983-1987 fue casi del 90% del total de este grupo.

Al analizar la tendencia de las importaciones se observó que, no hubo reacción al alza en las compras del exterior por la eliminación del permiso previo. Por el contrario, la situación económica del país motivó una baja considerable en la importación de estas pieles a partir de 1986.

El tratamiento arancelario, que sustituyó a los controles cuantitativos, siguió criterios de graduación, acorde con el proceso industrial. A los productos en fresco se les fijó un arancel mínimo y a los preparados aranceles mayores.

Es pertinente señalar que, en este caso, la apertura

**CUADRO IV-13. EL IMPACTO DE LA APERTURA  
COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE PIELES**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
De Caprinos	1788	4199	1966	1271	878
De Ovinos	890	1291	509	451	308
De Porcinos	1815	2660	1782	3169	3425
De Vacunos	50053	57019	17629	32383	10681
De Ráptiles	323	326	288	239	123
De Equinos	247	531	12	185	134
De Bocerros	9282	9931	6771	3264	770
De Vacunos con peso 28 kgs./ pza.	38694	34562	23706	30190	13481
Los Demás	0	41	94	71	520
De Bocerro peso 0-1500 kgs/pza.	106	71	58	45	143
Los Demás	134	57	515	601	1357
Pieles Ovinos preparadas al cromo	64	6	2	110	38
Pieles Ovinos preparadas en Crosta	0	228	3	26	26
Los Demás	291	570	223	213	122
Al Cromo	4787	5384	1841	2547	2316
En Crosta	0	0	0	17	0
Los Demás	242	342	56	63	541
Apergaminadas	0	0	1	0	0
Pieles de Cerdo curtidas cromo húmedas.	3	113	137	75	224
Los Demás	230	346	677	447	308
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>108946</b>	<b>117677</b>	<b>56290</b>	<b>75366</b>	<b>35395</b>

\*Enero/Junio

comercial significó un gran avance en materia de simplificación administrativa dada la pulverización que se daba en el manejo de cuotas por empresas y la frecuencia y estacionalidad de las importaciones, que exigieron la constitución de un comité especializado, a fin de proteger una oferta interna que no se ha visto afectada. (Cuadro IV-13).

#### **14. Algodón.**

Ante la problemática que presentaba la comercialización de la cosecha nacional de algodón, especialmente en lo que se refiere a la definición de los precios para la industria nacional y los volúmenes de exportación, desde 1984 se decidió eliminar los permisos previos de importación y exportación como mecanismo conciliatorio entre productores e industriales y el sector exportador. México ha mantenido una producción superior a los requerimientos de la industria nacional.

Esta apertura estableció niveles de exento a la exportación y de 10% de arancel a la importación, en atención al criterio de que el algodón es un bien intermedio de producción nacional suficiente.

Bajo esta situación, se consideró factible la modernización de la industria textil, al quedar abierta la posibilidad de adquirir algodón importado y así ubicarse en los niveles de competencia internacional, dejando que los precios del algodón mexicano se fijaran con base en la cotización internacional.

Sin embargo, a partir de 1986 aparece en el escenario del mercado mundial, la política de Estados Unidos para reducir drásticamente el nivel de inventarios por medio de los "marketing loans" y otros instrumentos de apoyo, que hicieron disminuir sus precios prácticamente a niveles de dumping, haciendo sumamente atractivo la importación de algodón de ese país (Cuadro IV-14). No obstante estas condiciones, tan adversas para el algodón mexicano, la industria presionó para que se suprimiera el arancel del 10% , sometiendo la solicitud a la consideración de la más alta instancia administrativa.

La SARH mantuvo la posición de que el nivel de 10% era incluso insuficiente para defender la producción nacional y que de acuerdo con los criterios de comercio

**CUADRO IV-14. EL IMPACTO DE LA APERTURA  
COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE ALGODON**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Algodón sin cardar ni peinar con pepita	0	0	3	0	48
Sin pepita de fibra con más de 29 mm. de longitud	0	81	8625	13490	2528
Sin pepita	0	74	3603	16898	10835
Linter de Algodón	2109	371	207	70	18
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>2109</b>	<b>526</b>	<b>12438</b>	<b>30458</b>	<b>13429</b>

\*Enero/Junio

exterior, correspondería aplicar un 40% de arancel. La Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (CACCE), eliminó el arancel de 10%, dejando exenta la fracción correspondiente.

No obstante esta situación, que tuvo impacto negativo para la producción nacional, no se tiene conocimiento, hasta la fecha, de que el sector productor haya iniciado reclamación acogiendo a la protección del Sistema Mexicano de Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional.

## 15. Lanás

El análisis de las cifras de importación, en el quinquenio 1983-1987, refleja que en 1985, hubo un repunte por la apertura comercial, como consecuencia, seguramente, a

la eliminación del permiso previo, traba administrativa mantenida sin razón y que obligaba a la industria a dosificar en exceso sus importaciones en función de la asignación de cuotas. En los siguientes ejercicios anuales se observó un comportamiento normal de la importación, en virtud de que la lana, por ser materia prima básica sin oferta comercial interna, no acusa perfiles especulativos. (Cuadro IV-15).

**CUADRO IV-15. EL IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE LANAS**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Cuyo rendimiento en fibra sea = 0 75 %	6741	14117	9371	7628	10919
Cuyo rendimiento en fibra sea 75 %	10006	11445	6059	4064	2548
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>16747</b>	<b>25562</b>	<b>15430</b>	<b>11692</b>	<b>13467</b>

\*Enero/Junio

## 16. Agroquímicos y biológicos veterinarios

En este grupo, primero en importancia en valor de importación sectorial, la apertura comercial tuvo una mayor intensidad que para los productos sólo agropecuarios. Actualmente se ha eliminado el permiso previo en el 88% del valor de la importación y sólo se mantiene bajo permiso previo a aquellos involucrados en programas de fomento del sector farmacéutico o a componentes agroquímicos clasificados en fracciones genéricas.

**CUADRO IV-16. EL IMPACTO DE LA APERTURA  
COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE  
AGROQUIMICOS Y VETERINARIOS**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Los demás ácidos carbocíclicos	10315	12983	10446	5348	948
Los demás compuestos animados con funciones oxigenadas	17002	25421	20482	19725	6757
Menonina	13874	11031	12442	15634	8143
Los demás compuestos organominerales	11086	11090	12268	9896	6959
Los demás compuestos heterocíclicos pentagonales	12706	16240	14806	15093	14669
Los demás compuestos heterocíclicos hexagonales	12562	12203	10276	10854	6159
Los demás compuestos heterocíclicos	16840	18638	21471	17480	8921
Los demás antibióticos	14785	12110	9139	11306	5913
Los demás abonos minerales o químicos nitrogenados	13	1093	348	1558	2787
Abonos minerales o químicos fosfatados	23721	40897	40627	3458	189
Cloruro de Potasio	12848	18777	9832	9024	7898
Los demás abonos minerales o químicos potásicos	30992	32018	144	54	26
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>178744</b>	<b>212501</b>	<b>162290</b>	<b>119220</b>	<b>69389</b>

\*Enero/Junio

La representatividad en la importación de este paquete de productos, no recae en ningún renglón en especial, pues existe una gran especialidad por líneas de producción y por empresas, las cuales tienen una fuerte vinculación con transnacionales.

La posición sectorial de la SARH, fue que la apertura se diera con los niveles arancelarios más bajos posibles, en función del uso prioritario que estos productos tienen y su impacto en la formación e incidencia de costos de producción.

Por lo que respecta al volumen de importación, calidad y aplicación de estos productos, la SARH establece la normatividad correspondiente en materia de comercio exterior según las atribuciones que le confiere la Ley de Sanidad Fitopecuaria Mexicana (Cuadro IV-16).

## **17. Maquinaria Agrícola.**

En 1984 las importaciones de maquinaria agrícola ascendieron a 114 millones de dólares lo cual, en relación con lo importado en 1983, (20 millones de dólares) significó un incremento del 460%. Para 1985, la importación prácticamente se duplicó al llegar a 207 millones de dólares. Después de estos fuertes incrementos, las importaciones en los años subsecuentes descendieron para ubicarse en 1986/87 en un promedio anual de 40 millones de dólares (Cuadro IV-17).

Estas cifras sugieren la aparición de un proceso de acusada modernización en el parque de maquinaria agrícola del país, fundamentalmente porque, fueron los rubros de tractores y cosechadoras trilladoras, los que dieron ritmo a la fuerte importación registrada en 84/85.

En la realidad, las altas importaciones de estos dos tipos de maquinaria agrícola, obedecieron a una mayor holgura en la definición de las cuotas de importación de "Maquinaria Usada" que se asignaron para las áreas agrícolas de las franjas fronterizas como es el caso del norte del estado de Tamaulipas, en donde se localiza la más importante producción de sorgo del país.

La medida de ampliar los cupos de importación de maquinaria usada, soslaya importancia de acelerar la racionalización de la protección en un segmento prioritario para los intereses del Desarrollo Rural. El ritmo en la eliminación de Permisos Previos de importación fue extremadamente lento y discutido.

**CUADRO IV-17. EL IMPACTO DE LA APERTURA  
COMERCIAL EN LAS IMPORTACIONES DE  
MAQUINARIA AGRICOLA**

<b>TEXTO</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988*</b>
	<b>(Miles de Dólares)</b>				
Reconocibles exclusivamente para tractores agrícolas	2239	2940	1053	1177	756
Secadores de granos	12	291	151	434	139
Desnatadores y clarificador para leche	383	321	453	170	374
Pulverizadores, espolvoreadores esp.	456	1373	940	1202	1372
Aspersores rehiletos para riego	327	1869	208	312	137
Máquinas o aparatos de riego agric. pulverizadores y espolvoreadores	6145	11636	1626	1941	2389
Autopropulsadores	1051	8327	114	36	87
Arados cultivadores, gradas, escarificador	15813	10276	1180	1551	921
Esparcidoras o distribuidoras de abonos	823	1188	360	336	167
Sembradoras	13057	5051	333	475	156
Sembradoras incluso abonadoras con depósito	1081	2442	2026	804	615
Empacadoras de forraje	15930	10705	2380	1676	2366
Cosechadoras de algodón	9936	6657	231	1334	496
Cosechadora-trilladora comb.	12905	68150	5298	6606	5674
Cosechadora	4079	14871	6364	2358	1808
Rec. como conceb.	3661	6654	1152	841	498
Rec. como conceb. excl. p/tractores agrícolas	1410	1591	1058	896	677
Tractores de Ruedas	25094	52851	21108	16799	16276
<b>VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES</b>	<b>114402</b>	<b>207193</b>	<b>46981</b>	<b>389948</b>	<b>24708</b>

\*Enero/Junio

Hasta 1987 se eliminó el Permiso Prevto en la importación de tractores agrícolas y cosechadoras-trilladoras nuevas, con el arancel máximo, en ese entonces, de 30% .

Posteriormente, en mayo de 1988, se liberó la importación de maquinaria agrícola usada, cuya importación es la que representa el mejor atractivo en precio para el grueso de los agromotores del país. Esta medida aumenta la posibilidades de modernización del campo mexicano, en momentos en que, las severas condiciones crediticias, limitan sensiblemente los afanes de modificar las estructuras del Sector Agropecuario Nacional.

## **V. LA RACIONALIZACION DE LA PROTECCION Y LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS**

Los cambios provocados por la política de liberalización, en las exportaciones agropecuarias, no fueron tan drásticos ni tan intensos como en el caso de las importaciones. De hecho en 1983, ya existía un marco en el que prevalecían las fracciones exentas del requisito previo y sólo se mantenían bajo control aquellos rubros que por ordenamiento de oferta (programas siembra-exportación), por imperativos de los acuerdos de comercio internacional (café, tabaco, cacao), por defensa y protección de rubros en peligro de extinción o por garantía del abastecimiento interno (productos básicos, ganado, carne) exigían un tratamiento diferenciado.

La liberación de las exportaciones que se llevaron a cabo en el período 1984-88, respondió a las orientaciones de la política de fomento a las exportaciones no petroleras y tuvo un decidido enfoque de simplificación administrativa.

La implementación de la política de liberalización se hizo, al inicio, con bastante cautela. Las medidas de liberalización comercial que se tomaron en 1984 y 1985, si bien significativas en términos de fracciones liberadas, tuvieron

poco impacto en términos de valor, ya que sólo se eliminó el control a rubros de poco significado en la corriente exportadora. En 1985 el 73.7% de las exportaciones agropecuarias todavía correspondía a fracciones controladas (Cuadro V.1).

**CUADRO V-1. ANALISIS DE LA LIBERACION DE EXPORTACIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO**

AÑO	FRACCIONES			VALOR EXPORTACIONES		
	Total ciones	Controladas	Libera das	Controlada	Liberada	TOTAL (Miles de Dólares)
1984	810	199	411	1,255,555	597,503	1,853,058
1985	814	119	495	1,151,516	410,601	1,562,115
1986	812	87	525	1,820,641	640,575	2,461,216
1987	846	91	522	1,113,834	1,572,949	2,687,783

FUENTE: SARH-DGAI

No es sino, hasta 1986, que se inicia un decidido proceso de liberalización de exportaciones que culmina, en 1988, con la eliminación de los requisitos del permiso previo al grueso de los rubros importantes de exportación con excepción del café, cacao y tabaco que, hasta la fecha siguen controlados. Y es precisamente en este período, que se dan los mayores incrementos en el valor de las exportaciones y se obtienen un balance comercial agropecuario positivo.

Este desarrollo positivo de la balanza comercial agropecuaria de los últimos años, podría llevar a la conclusión precipitada de que, fue precisamente por la articulación de las políticas de racionalización de la protección y fomento de exportaciones, que se pudo alcanzar este logro. Sin embargo y analizando con más detalles las circunstancias internas y ex-

temas de ese período, se observa que las importaciones sufrieron una fuerte baja, sobre todo en el rubro de granos básicos, tanto por la caída de los precios internacionales como por reducción en la demanda interna. Las exportaciones de ciertos rubros, como café y algunas hortalizas, estuvieron sujetas a circunstancias coyunturales del mercado internacional. Sin embargo, digno es reconocer, que las exportaciones de productos agroindustriales y hortofrutícolas han mostrado una decidida y consistente tendencia ascendente, lo cual parecería sustentar los logros de la política.

Tal como ya se mencionó en los capítulos precedentes, el período de vigencia de las políticas no ha sido todavía suficientemente extenso como para poder permitir un análisis profundo y una evaluación de los ajustes estructurales, tanto intra como intersectoriales, derivados de las políticas de racionalización de la protección y fomento de exportaciones ni de medir si los supuestos que sustentaron ambas políticas estaban realmente justificadas aunque, la información de las exportaciones de los últimos años, muestre estos crecimientos sostenidos.

### *LIBERALIZACION DE LAS EXPORTACIONES*

Por iguales razonamientos a los expuestos en el Capítulo IV, se aprovechó la estructura de la Tarifa del Impuesto General de Exportaciones (TIGE), para hacer un análisis de la liberación de las exportaciones por grupos de productos homogéneos. El ordenamiento, de acuerdo a esa estructura, corresponde a 14 paquetes de productos principales cuyo significado, en relación al total de las exportaciones agropecuarias, se incluyen en el cuadro V-2 .

De estos 14 grupos de productos los únicos afectados por la política de racionalización de la protección fueron el ganado, la carne, los programas siembra-exportación, el algodón, el ajonjolí y la miel. Los otros productos o estaban liberados antes de la implementación de la política o, como es el caso del café, cacao y tabaco, siguen bajo régimen de permiso previo.

**CUADRO V-2. PARTICIPACION RELATIVA DE  
LAS EXPORTACIONES EN 1987**

TEXTO	Participación relativa de la exportación 1987 del total de las exportaciones agropecuarias
1. Ganado	7.9
2. Carne	1.2
3. Agroindustriales (hortofrutícolas)	6.5
4. Programa Siembra-Exportación	27.6
5. Frutas y Hortalizas	12.7
6. Café	29.4
7. Cacao	1.5
8. Maderas	3.2
9. Flores	0.3
10. Algodón	4.4
11. Sorgo Escobero, Ixtle de lechuguilla, Henequén y otras fibras	0.7
12. Tabaco	0.9
13. Ajonjolí	1.0
14. Miel	1.8
<b>TOTAL</b>	<b>99.1</b>

El comportamiento seguido por los grupos de productos afectados durante el período 1984-1988 fue el siguiente:

**1. Ganado Bovino.**

La exportación de ganado bovino comprende los rubros de ganado de registro, becerros hasta 280 kgr. y el ganado deportivo para rodeo. En el caso del ganado de registro es incipiente su desarrollo comercial y, las prioridades de genética de la ganadería nacional, son el principal argumento en favor del mantenimiento del requisito de permiso previo de exportación.

La exportación de becerros con peso máximo de 280 kilogramos, es el verdadero soporte de la exportación pecuaria. En 1986 y 1987, alcanza el nivel del millón de cabezas y un promedio de 210 millones de dólares por año, (Cuadro V-3). La exportación de este rubro está fuertemente vinculada con los requerimientos del abasto interno y por ello, sujeta a rigurosas medidas restrictivas. Hasta la temporada 1987/1988 (septiembre-agosto) se mantuvo bajo requisito de permiso previo y recientemente, en octubre de 1988, se liberó su exportación estableciendo un arancel de 20% sobre un precio oficial de 300 dólares por cabeza, lo cual puede aminorar una alta barrera para la exportación.

**CUADRO V-3. IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN LAS EXPORTACIONES DE GANADO BOVINO**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Machos de registro para reproducción	54	49	8	129	175
Hembras de Registro	84	184	0	4	145
Otras hembras	13	90	156	132	0
Machos con peso inferior o igual a 125 kgs.	1145	207	378	23	693
Macho c/peso mayor de 125 kgs. y menor de 200 kgs.	75873	52995	108364	115106	125871
Machos c/peso igual o superior a 200 kgs.	32014	86138	141077	56901	33440
Ganado bovino castrado deportivo para rodeo	3097	3356	5728	19832	2250
<b>VALOR TOTAL DE LAS EXPORTACIONES</b>	<b>112280</b>	<b>143019</b>	<b>255711</b>	<b>192127</b>	<b>175574</b>

\*Enero/Junio

La estrategia adoptada en el marco del Pacto de Solidaridad Económica, reforzó por una parte las restricciones a la exportación y por otra, favoreció y profundizó las medidas adoptadas en el marco de la racionalización de la protección.

Para resolver la problemática del abasto de carne, se desgravó, totalmente la libre importación de ganado y carne reduciendo así, considerablemente, las posibilidades del desarrollo ganadero nacional como consecuencia de su exposición a una competencia acusadamente desigual provocada por este tratamiento diferenciado.

La posición sectorial, difiere de la que tienen las instituciones responsables del abasto nacional, en virtud de los siguientes factores:

- Las entidades exportadorea, sobre todo las que tienen frontera con Estados Unidos, participan escasamente en el abasto del Distrito Federal y su zona metropolitana, que es atendida fundamentalmente por la ganadería del sureste (Chiapas y Tabasco) y la de las Huastecas (Veracruz y San Luis Potosí).
- Los becerros de exportación no están, por su edad y desarrollo, en condiciones de concurrir al abasto ya que su ciclo de engorde apenas se inicia. Por otra parte, los hábitos del consumo nacional no se orientan hacia este tipo de ganado, caracterizado por razas europeas (Hereford, Angus, Charolais), las que tienen un mayor precio en el mercado exterior. Normalmente el abasto nacional se atiende con bovinos de las razas cebuinas.

En lo referente a la exportación de ganado bovino deportivo para rodeo, hasta mediados de 1987 se encontraba libre de permiso previo. La SECOFI estableció este requisito, argumentando que debido a una falsa clasificación como ganado deportivo, se estaba propiciando la salida de animales aptos para el abasto interno.

Hubo entonces, necesidad de establecer una cuota de exportación, condicionada a una normatividad específica muy similar a la que se sigue en la exportación de becerros, para cubrir los aspectos técnico-sanitarios que exigen la clasificación del producto y el mercado de Estados Unidos.

## **2. Carnes**

En este grupo se incluyen las carnes de las especies bovina, equina, porcina, ovina y caprina. Sobresale en este grupo las exportaciones de carne de bovino, porcino y equino. Como cada una de estas categorías enfrenta problemáticas comerciales diferentes, los criterios de aplicación del régimen de permiso previo han sido distintos.

La carne bovina era, hasta 1980, uno de los rubros más importantes de exportación. Sólo al mercado de Estados Unidos se exportaban 10,000 toneladas. Actualmente, con dificultad, se logra cubrir parte de la cuota de 4000 toneladas que Japón ha establecido para México. Desde 1980 el mercado estadounidense cerró sus puertas debido a la supuesta detección de residuos tóxicos en los cortes de carne mexicanos.

Después de seis años de negociar con E.U.A. a finales de 1988, se acreditará a México como país elegible para exportar carne de bovino.

Este rubro también se ha visto afectado por el conflicto entre la política de racionalización de la protección y la de abasto interno, en el marco del Pacto de Solidaridad Económica. El régimen de importación es libre y sin pago de arancel; en tanto que la exportación, exclusivamente de los cortes especiales para consumo, se liberó recientemente pero con arancel de 25%. Todas estas circunstancias gravitan en los bajos niveles de exportación alcanzados en los últimos años.

Con relación a las exportaciones de carne porcina, tradi-

cionalmente exentas de arancel y permiso previo, los problemas suscitados con el abasto nacional de carne de bovino, hizo que SECOFI decidiera, en octubre de 1987, incorporarlas al régimen de controladas. Paralelamente a ésto las importaciones de ganado porcino en pie para el abasto, los canales, las carnes y todos los despojos, que habían sido eximidos de permiso previo, quedaron además libres del pago de arancel.

Estas medidas, son incongruentes desde el punto de vista de política comercial, tienen serias implicaciones para el desarrollo de la porcicultura nacional ya que, por un lado, contribuyen a agudizar la contracción de un mercado nacional ya seriamente reducido (la tasa de sacrificio ha caído en un 40%) y por otra estimula la importación, ya de por sí abultada, de despojos y manteca como consecuencia de la correspondiente baja de la oferta nacional.

En cuanto a la carne de equino no existe demanda interna y en consecuencia su exportación sólo tiene las restricciones derivadas de las normas sanitarias y comerciales de la CEE y Japón, mercados tradicionales de este producto.

En el Cuadro V-4 se ilustra la tendencia de las exportaciones de estos rubros en el período 1984-88.

### **3. Productos Programa Siembra-Exportación.**

Es éste, después del café, el grupo más importante de exportación agropecuaria. Bajo este esquema de planeación sectorial se mantienen actualmente doce fracciones arancelarias correspondientes a los 9 productos agrícolas siguientes:

Berenjena  
Calabaza  
Pepino  
Tomate

Pimiento dulce  
 Fresas (frescas y congeladas)  
 Melón  
 Sandía  
 Mango

**CUADRO V-4. EL IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN LAS EXPORTACIONES DE CARNES**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Carne ganado bovino deshuesada	336	202	158	1679	2656
Carnes de bovino para consumo	4359	968	4159	14470	4738
Carnes de ganado equino deshuesadas	7460	3085	4715	3199	2540
Carnes de ganado equino para consumo	764	0	36	2676	321
Carnes de ganado porcino deshuesadas	475	0	710	0	0
Carnes de ganado porcino para consumo	0	0	376	3495	1988
<b>VALOR TOTAL DE LAS EXPORTACIONES</b>	<b>13447</b>	<b>4245</b>	<b>10155</b>	<b>25519</b>	<b>12243</b>

\*Enero/Junio

El 69% recae en las exportaciones de tomate y otro 25% corresponde al conjunto formado por pepino, melón, calabaza y sandía, según cifras de 1987.

En 1986, se liberaron el ajo, cebolla, garbanzo y la oca. El 13 de junio de 1988 se eliminó el permiso previo a la exportación de berenjena, calabaza, pepino, tomate, pimiento dulce y mango. El 15 de noviembre le tocó el turno a la exportación de melón, sandía y fresas (frescas y congeladas).

Estos productos, sin considerar la fresa congelada ni el garbanzo, manifestaron en el período 1983-1987 un comportamiento irregular en términos de valor exportado, con un registro de 322 millones de dólares en 1985 como cifra más baja y 615 millones de dólares en 1986 como cifra más alta (Cuadro V-5). Con relación a las fresas, se ha notado una tendencia creciente en el valor de las exportaciones que culmina en 1987 con cerca de 30 millones de dólares, 100% del valor de 1986 y 200% por encima del valor registrado en 1985.

**CUADRO V-5. EL IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN LAS EXPORTACIONES DE LOS PRODUCTOS SIEMBRA-EXPORTACION**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Garbanzos	17775	29082	39180	31858	13410
Berenjenas	7495	4588	12522	10300	9448
Calebazar	18426	15035	29975	28368	27462
Pepinos	50142	34697	63806	70499	38727
Tomates	220559	197955	423071	199203	182296
Chile (Pimientos) dulces	27543	21262	10590	9044	8627
Fresa fresco s/adición azúcar	3605	3378	2847	2055	3519
Fresas s/adición azúcar env. n/determinado	16	568	1265	8758	14772
Fresas congeladas enteras	21829	10716	15427	29970	14885
Fresas congeladas, enteras, rebanadas, o molidas	411	593	207	2158	1645
Melones	35339	28328	43401	54627	31567
Sandías	11743	8013	19349	33783	29066
Mangos	9935	8257	8091	8499	4319
<b>VALOR TOTAL DE LAS EXPORTACIONES</b>	<b>424.818</b>	<b>361.286</b>	<b>669.731</b>	<b>489002</b>	<b>328.464</b>

\*Enero/Junio

El seguimiento casuístico de la exportación en el periodo 1984-1987, permite apreciar una tendencia creciente de las ventas de tomate hasta 1986, con una manifiesta caída en 1987, atribuible a bajas en los precios, aunque en términos de volumen se colocaron mayores cantidades. En el caso de melón y sandía, la tendencia es creciente con registros máximos en 86 y 87.

Este grupo de productos tiene una particular importancia, no sólo por su aportación significativa a la balanza comercial agropecuaria sino, por el papel estratégico que juega para mejorar el poder negociador de los productores en el mercado internacional. Este papel no ha sido bien entendido y en las discusiones interinstitucionales que se han desarrollado para estudiar el tratamiento de estos programas han existido fuertes presiones para su liberalización argumentando que la limitación voluntaria a las exportaciones, constituye un freno al potencial de penetración y captura de mercados.

La SARH manifestó sus reservas a la liberalización, por considerar, que la comercialización externa de estos productos amerita un esquema de planeación conjunto entre las organizaciones de productores y la SARH.

Existen sin embargo, otros productos como por ejemplo los pimientos donde la eliminación de los controles han servido de gran estímulo para la expansión de las exportaciones.

#### **4. Algodón**

En páginas anteriores, se hizo referencia a la medida adoptada en 1984 de liberar, tanto la exportación como la importación de algodón, como vehículo para superar las diferencias entre productores e industriales durante la comercialización de la cosecha nacional.

Al parecer, abrir la exportación tuvo un efecto inmedia-

**CUADRO V-6. EL IMPACTO DE LA APERTURA  
COMERCIAL EN LAS EXPORTACIONES DE ALGODON**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Algodón en rama con pepita	326	79	641	488	167
Algodón en rama sin pepita (en pluma)	207822	92658	72018	71136	63025
Linters de Algodón	3272	3616	2166	544	552
Algodón cardado o peinado	64	0	0	371	152
Hilados de algodón s/acondicionar p/venta	6287	2694	6331	23423	6389
Hilados de algodón acondicionado para venta	102	176	683	1931	1227
<b>VALOR TOTAL DE LAS EXPORTACIONES</b>	<b>217873</b>	<b>99223</b>	<b>81839</b>	<b>97893</b>	<b>71512</b>

\*Enero/Junio

to en 1984, cuando se exportaron 218 millones de dólares, casi el doble de lo exportado en 1983. Sin embargo, a partir de 1985, se aprecia un brusco descenso de la exportación que bajó en 1986 a 88 millones de dólares, y en 1987 a 98 millones, lo cual indica una reacción de la producción ante los indicios de turbulencia en el mercado mundial, provocado por la política de exportación algodonería de E.U.A. apoyada por los "marketing loan" del "Farm Bill 1985", que distorsionó los términos de participación de países pequeños productores como México, al desalojar bruscamente sus grandes inventarios de 44.8 millones de pacas (casi el doble de lo tradicional).

A fines de 1985 y principios de 1986, la incertidumbre

en el mercado internacional, el incremento en los costos de producción y las limitaciones que se presentaron en el financiamiento a la producción, motivaron la reducción de la superficie sembrada en 1986-1987, con sus consecuencias en la exportación (Cuadro V-6).

## 5. Miel de Abeja

Por su excelente calidad, las exportaciones mexicanas de miel de abeja han podido mantener una gran representatividad en el mercado mundial. Sin embargo, en los últimos años manifiestan serias dificultades en virtud de que la República Popular de China ha consolidado una oferta masiva a precios altamente competitivos, desplazando a México y a otros países productores.

No obstante la inmediata y positiva reacción a la liberalización decretada en mayo de 1986 las cifras de exportación siguen evidenciando un comportamiento irregular (Cuadro V-7).

**CUADRO V-7. EL IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN LAS EXPORTACIONES DE MIEL**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
Miel Abeja	34865	27065	41905	29044	20879

\*Enero/Junio.

## 6. Ajonjolí

Es otro de los cultivos que han superado la fase de programa siembra exportación y de intervención institucional, que se daba a través de un Comité de Comercialización. La eliminación del permiso previo de exportación, constituyó una medida lógica para la colocación de un producto sin arraigo en los hábitos del consumo nacional y con una demanda definida y creciente en la industria de producción de hamburguesas de Estados Unidos, la cual motivó la instalación de una importante planta descuticulizadora en México.

Las exportaciones de los últimos cuatro años fueron marcadamente inestables como consecuencia del comportamiento irregular del ajonjolí sin cáscara que contrasta con una tendencia más estable del ajonjolí descuticulizado. Estas diferencias en comportamiento estarían evidenciando, seguramente, las estructuras y comportamientos diferentes de los respectivos canales de comercialización para cada tipo de este producto (Cuadro V-8)

**CUADRO V-8. EL IMPACTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN LAS EXPORTACIONES DE AJONJOLI**

TEXTO	1984	1985	1986	1987	1988*
	(Miles de Dólares)				
De ajonjolí	25168	8064	15906	5382	2255
Almendra/ajonjolí (ajonjolí descuticulizado)	18397	18025	16392	18673	9867
<b>VALOR TOTAL DE LAS EXPORTACIONES</b>	<b>43565</b>	<b>26089</b>	<b>32297</b>	<b>22035</b>	<b>12122</b>

\*Enero/Junio

## **VI. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA**

La política de racionalización de la protección, ha sido uno de los pilares normativos de la administración De la Madrid en materia de Comercio Exterior. Verificar su eficacia exige continuidad en su aplicación, ya que está diseñada para el mediano y largo plazo, y todavía es pronto para tener una evaluación realista de resultados, dada la situación económica del país. Aunque sea prematuro este análisis inicial enfocado al sector agropecuario, la cronología de los resultados, da una indicación del rumbo a seguir.

La apertura comercial requiere, necesariamente, de un período de maduración natural para que sus efectos puedan visualizarse, pero las fuerzas de la economía interna que interactuaron durante el período 1984-88 así como la evolución de la economía mundial, incidieron decisivamente en los resultados alcanzados.

La operatividad plena de la apertura comercial reclama un mayor grado de congruencia en el manejo de otros instrumentos macroeconómicos, especialmente del tipo de cambio, ya que el comportamiento de esta variable, es determinante tanto para las posibilidades de apertura comercial como para evaluar la retribución y amortización de los factores productivos.

Desde el punto de vista macroeconómico, no puede esperarse que la apertura siga siendo el instrumento de mayor aporte del gobierno para reducir la inflación. Al llevar al mismo tiempo, políticas de estabilización económica con las de liberalización del comercio, las empresas no han reaccionado tan fuertemente como se esperaba a los incentivos otorgados. Lo que sí se observa, por el contrario, es una capacidad productiva ociosa, un incremento de exportaciones sin nuevas inversiones y una tasa de cambio subvaluada reemplazando la protección perdida. Además, y no obstante las medidas tomadas, las empresas siguen restringiendo su ajuste debido a la incertidumbre sobre el curso de la economía nacional.

Las distorsiones comerciales en el mercado mundial, provocadas por el proteccionismo de EUA y CEE, constituyeron un serio problema para alcanzar los resultados sanos de la política de apertura comercial, al diluir los efectos de una competencia transparente y actualizada conforme el momento que está viviendo el país y al esfuerzo mayúsculo que ha representado la liberación del comercio exterior.

México ha llegado a extremos sin precedentes en materia de apertura comercial, como lo evidencia el universo de fracciones exentas de licencia previa y las tasas arancelarias vigentes a partir de diciembre de 1987, de un máximo del 20% , muy por debajo de las consolidaciones hechas en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) del 50% . Solamente México y Chile han consolidado un nivel máximo de su arancel lo cual no tiene parangón con ninguna otra parte contratante del GATT.

Por otro lado, no obstante lo turbulento del mercado internacional durante el período de apertura comercial mexicana y los extremos a que llegaron los subsidios y protección otorgados por EUA y la CEE para fomentar sus exportaciones, el Sistema Mexicano de Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional no recibió ninguna reclamación ni solicitud de amparo, por parte de los sectores productivos y comerciales agropecuarios afectados, ni tampoco formuló

medida compensatoria alguna con lo cual se evidenció, cierto desconocimiento de este mecanismo de defensa de la economía nacional.

En el ámbito agropecuario subsistían, para fines de 1988, 54 fracciones controladas, representadas por los productos básicos de consumo popular mexicano como: leches, huevo, granos, semillas oleaginosas, aceites y grasas, el café, cacao y tabaco, productos estos últimos que son motivo de regulación comercial por medio de órganos oficiales especializados (CONASUPO, INMECAFE, CONADECA, TABAMEX) y/o convenios internacionales. Estas importaciones representan el 62.3% del valor de la importación agropecuaria total. Dada su importancia estratégica, vinculada a los principios de soberanía y autosuficiencia alimentaria, a los objetivos de las políticas y programas de desarrollo rural integral y al papel del Estado como rector de la economía nacional, es importante seguir manteniendo controlados estos productos.

No se puede ignorar que la agricultura mexicana presenta dos segmentos de producción profundamente diferenciados: un sector de agricultura comercial de productores medianos con capacidad exportadora y otro que ha sido altamente empobrecido, donde millones de productores sobreviven en situación de minifundio y gran pobreza rural. Este subsector es el asiento de la vida rural de millones de campesinos y también importante productor de alimentos básicos, ya sea para su autoconsumo o para el mercado nacional. Es lo que se conoce como el núcleo campesino.

En el foro de la política comercial que representa la CACCE se han polarizado las posiciones y las ópticas, y mientras algunos sectores preconizan la eliminación total de los controles sean de la naturaleza que fueran, la representación de la SARH ha llamado la atención sobre lo que significaría para el sector agropecuario una abierta competencia internacional que en estos momentos es claramente desleal.

Sobre el tema de las prácticas distorsionantes del Comercio Mundial, debe reconocerse que el campo mexicano no

está subsidiado, como sucede en economías como la de Estados Unidos, en donde los subsidios directos al agro son del orden de los 30 mil millones de dólares o de la CEE con 25 mil millones de dólares. Estos subsidios continúan en aumento, mientras que el acceso a sus mercados se muestra cada vez más reducido, derivando en que haya cada vez más distorsiones en el comercio agropecuario mundial.

El Pacto de Solidaridad Económica y las medidas de simplificación administrativa para el comercio exterior afectaron los criterios y propósitos iniciales de racionalización de la protección para el sector agropecuario.

Por ejemplo para garantizar el abasto interno de carne y mantener controlados los precios, se prohibió la exportación de ganado bovino y porcino, la carne de éstos y sus derivados y se soslayó el criterio de protección suficiente a la producción nacional eliminando el arancel del 20% , y permitiendo la importación libre.

Se flexibilizaron además todos los controles sanitarios y administrativos llevando al mínimo *minimorum* la aplicación de las normas sanitarias para la importación que tan amplias y costosas investigaciones habían representado y que respondían a lo establecido por organismos especializados del ámbito mundial.

### **Recomendaciones Preliminares**

- El diseño de políticas tanto internas como de comercio exterior macroeconómicas deberá ponderar escrupulosamente las características de la agricultura mexicana y la alta polarización representada por los dos subsectores clara y profundamente diferenciados: el comercial y el núcleo campesino asiento este última de la vida rural e importante productor de alimentos básicos ya sea para su autoconsumo o para el mercado nacional. Baste señalar el ejemplo de maíz y frijol, alimentos fundamentales en la dieta popular.

- La SARH, responsable de la producción agropecuaria, especialmente del sector campesino, debe urgentemente abocarse a una investigación profunda sobre las implicaciones sectoriales de la apertura comercial para detectar las áreas críticas que han sido afectadas negativamente, y en base a ello preparar los pronunciamientos y propuestas estratégicas específicas para revertir y subsanar estos eventuales efectos negativos.
- En lo referente a la importación agropecuaria controlada, último reducto del sector agropecuario en materia de apertura comercial donde destacan maíz, soya, leches en polvo, sorgo, sebo, trigo y frijol, los intentos adicionales de mayor liberalización deben ponderar los riesgos de acentuar los desequilibrios estructurales que se pretenden corregir y la necesidad de dejar atrás lo que el PRONAFICE señala como relaciones desfavorables para el sector agropecuario.
- Para continuar con el proceso de apertura comercial en estos productos, se requiere de mayor congruencia y consistencia en la instrumentación de la política de racionalización y de una actuación concertada y paralela de las políticas macroeconómicas vinculadas con la producción y la comercialización interna, así como una estrategia definida para la negociación internacional, la bilateral y la multilateral en el GATT.
- Sólo así será posible vislumbrar mayores niveles de eficiencia y competitividad de la producción agropecuaria nacional. Para lograrlo sería necesario establecer, antes de la liberalización, un programa con mecanismos de generación de empleos remuneradores y productivos, en las mismas zonas donde la competencia externa afectará a numerosos campesinos, como una opción para evitar un serio problema social.
- De no ser así, sería más prudente abandonar la idea de abrir la importación agropecuaria básica y olvidarse de los argumentos de que las distorsiones en los precios

relativos del sector agropecuario pueden ser corregidos por las fuerzas del mercado. No debe olvidarse el hecho de que, el mercado mundial de productos agropecuarios, lejos de desenvolverse libremente, refleja tendencias de concentración, proteccionismo, otorgamiento de subsidios a la producción, subvenciones a la exportación y demás prácticas comerciales que llevan a cabo las potencias agropecuarias.

- En la medida que el comercio exterior agropecuario cobre relevancia es recomendable estudiar, con todo cuidado, la sustitución de los permisos de importación por aranceles y que los precios del mercado internacional se consideren sólo como una variable importante en la fijación de los precios internos. Para esto los estudios deberfan incluir la fijación de aranceles variables que pueden ser estacionales, exceptuando el maíz y frijol, cuyos controles deberfan mantenerse indefinidamente por ser los productos de la dieta básica mexicana con fuertes implicaciones sociales y económicas.
- La fijación de topes arancelarios fijos debe matizarse evitando rigideces y superando el sesgo casi doctrinal que ha inspirado el tratamiento de este tema hasta ahora.
- Por otra parte la eliminación de los controles cuantitativos en la exportación de productos hortofrutícolas, ha afectado a los programas siembra exportación, mecanismo éste de planeación sectorial para concertar cupos de siembra entre productores y autoridades del sector, con el fin de adecuar la oferta estacional a las condiciones del mercado y garantizar la calidad y la sanidad de los productos exportados.
- La SARH ha mantenido la tesis de que es necesario el mantenimiento de los programas siembra exportación, en virtud de que nadie sale beneficiado con un desorden en la oferta de productos caracterizados por su estacionalidad, con excepción del comprador. Sin embargo, se reconoce la necesidad de introducir ajustes en su defini-

ción, administración y ejecución, dando mayor apertura a la participación de organizaciones de productores, mayor eficiencia en los servicios de control y una mayor agresividad en la promoción de mercados externos.

- Resulta obligado, por tanto, adecuar los actuales procedimientos administrativos para dar respuesta a los reclamos de democratización de las exportaciones y sobre todo para fortalecer la intervención normativa oficial en el marco de la simplificación administrativa, puesto que se ha venido cuestionando la intervención de una sola organización cúpula en el manejo de la documentación oficial.
- Hasta la fecha el peso de la argumentación en materia de comercio exterior agropecuario en defensa de los intereses de los productores ha recaído en la SARH, pero es importante que estos productores participen en el proceso de toma de decisiones, de la misma forma que se hace en el sector comercial e industrial.
- Se debe procurar incorporar al sector productor agropecuario en los foros que deciden la política de comercio exterior del país, vía las organizaciones que existen en el sector privado y social de la producción agropecuaria para participar por ejemplo en el Consejo Directivo de BANCOMEXT, la Comisión Mixta Asesora en Políticas de Comercio Exterior, COMPEX, entre otros.
- En este mismo contexto la eliminación de los permisos de exportación de ganado y carne (México ya fue declarado elegible para exportar al mercado de E.U.A. a partir de diciembre de 1988) hace necesario establecer una concertación efectiva entre la SARH, los ganaderos y los industriales exportadores de carne para fortalecer los mecanismos de planificación, normativos y técnico sanitarios y asegurar el acceso ordenado a los mercados internacionales y el cumplimiento estricto de las especificaciones de los mismos para evitar cambios y frenos a la exportación y asegurar la confianza de los mexicanos.

- En relación a la negociación comercial internacional de productos agropecuarios México entró en el momento oportuno al GATT. Nunca antes en sus 40 años se había manejado una negociación seria en materia agrícola. La participación de México en las negociaciones dentro de la Ronda Uruguay; en los grupos de agricultura y productos tropicales, debe tener como plataforma de negociación el gran esfuerzo de apertura que México ha desarrollado unilateralmente, lo cual aunado a las consolidaciones realizadas con motivo de su adhesión conforman una importante cuota de concesiones, por lo que habrá de capitalizarse en oportunidades para las exportaciones mexicanas.
- Esta sería una condición ineludible para que el país llegara a eventuales consolidaciones en los grupos citados, como componente de las negociaciones y de la estrategia mexicana de negociación para la obtención de concesiones en favor de la agroexportación. Lo anterior cobra relevancia ante el interés obvio que EUA manifiesta y manifestará en relación con los productos básicos y su liberalización.
- Debe enfatizarse en que los avances en política comercial, que unilateralmente ha tenido el país, por sí solos no representan una garantía para el resto de países con los que se tiene intercambio comercial representativo. Será necesario, entonces que la política mexicana de apertura comercial logre credibilidad, consistencia y complementariedad, en lo interno y en lo externo, para hacer del comercio exterior una de las palancas de desarrollo nacional.

**Se terminó de imprimir el mes  
de diciembre de 1988  
en la imprenta de Litograph Press  
Dr. Lucio 127 local comercial, Esq. Dr. Navarro  
Col. Doctores, México, D.F.  
Se hizo un tiraje de 1000 ejemplares**

**FECHA DE DEVOLUCION**

**IICA**  
**E71**  
**V648**

Autor **Carlos Vidali**

Título **La Racionalización de la  
protección y el comercio exterior**

Fecha Devolución **Agropecuaria de Mexico**

Nombre del solicitante

