

## LOS EFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL EN EL EMPLEO

NORA CLAUDIA AMPUDIA \*

### INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo PND, instrumentado por la administración de Miguel de la Madrid, contempla, dentro de la estrategia económica y social, la recuperación de la capacidad de crecimiento elevando la calidad del desarrollo. Para ello establece dos líneas de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.

Este último se centra en la modernización del aparato productivo nacional y en su vinculación eficiente con la economía internacional, a fin de aumentar los rendimientos de los factores de la producción para crear empleos, mejorar la distribución del ingreso y alcanzar un desarrollo tecnológico propio.

Se trata de una política de modernización de la planta industrial cuyo alcance es de largo plazo y en la cual

...el motor de crecimiento reside principalmente en la exportación de manufacturas y en la sustitución eficiente y selectivo de importaciones.<sup>1</sup>

Por tanto, el primer paso para el logro del cambio estructural se da con la adopción de medidas de carácter general, entre las que des-

\* Egresada de la Maestría en Docencia Económica CCH-UNAM.

<sup>1</sup> Seminario Latinoamericano de Reconversión Industrial. Intervención de Héctor Hernández, Secretario de Comercio y Fomento Industrial, en la inauguración del Seminario; 22 al 24 de junio de 1987. Ixtapa, Guerrero, 1987.

tacan la liberalización de las importaciones y el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT,<sup>2</sup> buscando, como objetivos específicos, la competitividad del aparato productivo en el exterior para conformar una fuente de divisas alternativa, capaz de resolver las restricciones de la balanza de pagos al crecimiento y abatir la inflación.

Se plantean, de esta manera, transformaciones al interior del aparato productivo que se reflejarán en efectos, positivos o negativos, sobre el nivel de ocupación, la estructura ocupacional y la composición industrial de las ramas afectadas, lo que lleva implícito el cambio tecnológico y la necesidad de recalificar y/o capacitar mano de obra.

El presente documento pretende evaluar los efectos potenciales sobre el empleo<sup>3</sup> derivados de la política comercial de apertura externa y el ingreso de México al GATT, en particular de la política de liberalización y sus efectos primarios iniciales, a fin de determinar el nivel del impacto de los mismos sobre el empleo, tanto en sentido positivo, como negativo; con el objeto de establecer un panorama claro sobre la problemática ocupacional derivada de la liberalización, y presentar elementos indicativos para estructurar líneas de acción preventivas y congruentes con los objetivos de fomento y protección del empleo.

Para el logro de dicho objetivo se seleccionaron 3 ramas de actividad, de una muestra previa de 17; ya que en dichas ramas existen importaciones sustitutas para sus productos; se encuentran en un importante proceso de liberalización; y actualmente se realizan estudios,<sup>4</sup> sobre su factible reestructuración.

Sin embargo, previo al análisis de los resultados obtenidos, es conveniente establecer los posibles vínculos existentes entre la política comercial externa en general y el empleo, y entre éste y un proceso previo de liberalización en específico. En ese sentido, se incluye un apartado sobre las características de la política comercial en México

<sup>2</sup> Acuerdo multilateral de comercio en el que se fijan normas, derechos y obligaciones recíprocas para los países miembros con el fin de ampliar el comercio internacional, alcanzar más altos ingresos y mejorar los niveles y el grado de aprovechamiento racional de los recursos.

<sup>3</sup> Es necesario reconocer que las estimaciones realizadas no buscan más que ilustrar, como probables órdenes de magnitud, aumentos o disminuciones ocupacionales en el corto y en el mediano plazo. No pretenden ser, por lo tanto, una medida precisa del volumen neto de puestos de trabajo ganados o perdidos.

<sup>4</sup> Por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, el Banco Mundial y un grupo de consultores especializados.

y otro sobre las negociaciones de México en el GATT y el proceso de liberalización.

De forma tal, el documento se integra por lo siguiente:

Una primera parte cuya función es centrar al lector dentro del objeto de estudio.

Una segunda parte referida a la ubicación e importancia de las ramas estudiadas y los resultados obtenidos.

## PRIMERA PARTE

### I. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA Y POSIBLES VÍNCULOS CON EL EMPLEO

#### *1. Marco de referencia*

El conjunto de medidas de política económica aplicables al comercio exterior constituye la llamada política comercial externa. Esta política actúa sobre la economía y el empleo en diversas formas, dependiendo del efecto que ejerzan sobre el producto y la demanda.

La apertura externa,<sup>5</sup> la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones representan el conjunto de políticas económicas más socorridas por los gobiernos que buscan afectar la balanza comercial y la estructura productiva de un país.

Al respecto, es necesario destacar que existen varios niveles en los cuales el régimen de comercio puede interactuar con el empleo y su tasa de crecimiento. Los efectos de diversas políticas comerciales afectan en grados muy diferentes los niveles de empleo y la estructura ocupacional de un país, a continuación se mencionan los vínculos más importantes y posibles entre diversas políticas comerciales y el empleo.

a) Una política de racionalización de la protección<sup>6</sup> puede re-

<sup>5</sup> Eliminación de permisos previos de importación por una estructura de aranceles y su posterior reducción, eliminación del trato discriminatorio y, en general, las cláusulas estipuladas en el GATT.

<sup>6</sup> Eliminación de cuotas de importación y precios oficiales, y su sustitución por aranceles moderados, con el fin de acabar con un proteccionismo excesivo que acune industrias ineficientes y no competitivas.

dundar en altas tasas de crecimiento para toda la economía, siempre y cuando se logre una asignación más eficiente de recursos y esto, a su vez, incremente en el mediano y largo plazo el empleo.

*b)* Una política de liberalización,<sup>7</sup> combinada con una política de empleo,<sup>8</sup> puede maximizar los resultados en materia de crecimiento económico y de empleo, siempre y cuando los instrumentos utilizados sean compatibles y no excluyentes, lo que implica analizar previamente la estructura ocupacional y productiva del país buscando una liberalización selectiva y racional. Cabe aclarar, debido a que diferentes políticas de empleo implican diferentes composiciones de producto en cada punto del tiempo, la política de liberalización necesariamente se verá marcada y enmarcará los objetivos en materia de empleo.

*c)* Una política de promoción de exportaciones y una política de sustitución de importaciones, actuando ambas en forma separada, donde la primera sea muy dinámica e incluso superior a la segunda y donde el empleo por unidad de producto y de valor agregado sea mayor en un caso que en otro; puede lograr que el empleo crezca más y mayormente, siempre y cuando la política dinamizante esté orientada a industrias intensivas en mano de obra y se aplique en forma selectiva.

*d)* Una política de promoción selectiva de exportaciones combinada con una política de sustitución de importaciones, puede provocar diversos efectos económicos que no necesariamente presenten la misma dirección. Si operan a la par de una política de empleo, puede que esta última actúe en forma independiente de las anteriores, o que exista la posibilidad de que la primera genere más o menos empleo, o que la segunda conflictúe o promueva los esfuerzos de expansión ocupacional.

*e)* Una política de protección efectiva selectiva en industrias intensivas en mano de obra, puede ayudar a mantener el nivel de empleo en algunos sectores, mientras una política de apertura externa selectiva, puede elevar los niveles de eficiencia y productividad en otros. Pero en este caso, el efecto neto sobre el empleo puede llegar a ser insignificante.

<sup>7</sup> Eliminación de permisos previos de importación.

<sup>8</sup> Todas aquellas medidas destinadas a influir positivamente sobre los niveles de ocupación y negativamente sobre las tasas de desempleo abierto.

*f)* Una política de promoción de exportaciones para industrias intensivas en mano de obra y una de sustitución selectiva de importaciones para industrias intensivas en capital; o bien, una política de protección efectiva selectiva para industrias tradicionales intensivas en mano de obra (con amplios efectos sobre el empleo hacia atrás y hacia adelante) puede afectar de manera tal el empleo, que una en particular le genere efectos adversos; sin embargo, al interactuar con las otras en el tiempo se pueden evitar tales efectos.

Existen además, otra serie de factores ligados estrechamente con la dinámica del comercio internacional, como lo es el caso de instrumentos y estímulos comerciales que pueden influir sobre los niveles de empleo, en base a la elección de técnicas productivas.

*a)* Un subsidio implícito a las importaciones de bienes de capital puede determinar las técnicas y la tasa de capital-trabajo de las industrias afectadas por dicho subsidio. Así, si se fomenta la intensidad del capital, generándose menos empleo por unidad de producto, las oportunidades de empleo crecerán más lentamente, mientras el uso del capital continúe intensificándose.

*b)* Un estímulo a la exportación de bienes comercializables de industrias intensivas en mano de obra puede eludir los efectos adversos que, sobre el empleo, generen otros instrumentos de política comercial.

*c)* Un precio demasiado bajo para importaciones de bienes de capital puede alentar el uso de técnicas intensivas en capital, más que de mano de obra; similares efectos puede causar la extensión del crédito subsidiado a exportadores, si los induce al uso de dichas técnicas.

*d)* Altas o mínimas tasas salariales forzadas pueden favorecer o impedir el desarrollo de industrias exportadoras intensivas en mano de obra.

*e)* La subfacturación o sobrefacturación del comercio entre las empresas transnacionales puede afectar el nivel de empleo de las ramas en que se ubique, sobre todo, si los pagos por asistencia técnica y transferencia tecnológica se minimizan, debido a sus vinculaciones con el resto del aparato productivo.

Existen otro tipo de políticas que sin ser eminentemente comerciales determinan la efectividad de la política comercial, como en el caso de las siguientes:

a) Una política monetaria y/o una política cambiaria, inciden positiva o negativamente sobre el nivel de importaciones, de producción y de empleo, dependiendo de su manejo e implantación.<sup>9</sup>

Finalmente, todas estas influencias pueden operar juntas o separadas por lo que se concluye: las políticas comerciales son importantes por como afectan el empleo, existiendo un potencial significativo para expandir las oportunidades del mismo mediante la elección apropiada de la política, de los incentivos o de los instrumentos respectivos.

Existen otra serie de factores estrechamente relacionados con una política comercial cuyos efectos atañen al nivel de empleo. Dichos factores se refieren fundamentalmente al grado de integración de la economía con la dinámica económica internacional y al comportamiento de los bienes comercializables.

Así, por ejemplo, existen altas y crecientes barreras arancelarias y no arancelarias<sup>10</sup> en el mercado internacional de los países industrializados, que impiden el libre comercio internacional o el flujo de productos provenientes de países en desarrollo. Tal es el caso de las telas, las prendas de vestir, el calzado y ciertos productos elaborados o sin elaborar, a los que los países industrializados protegen en mayor medida y sobre los que los países en desarrollo pueden gozar de ventajas comparativas.

De igual forma, la existencia de una alta elasticidad de importación en ciertas ramas productivas puede nulificar los efectos positivos en materia de empleo de una política de promoción de exportaciones, así como el destino de las divisas obtenidas, pues si en lugar de rein-

<sup>9</sup> La política de apertura externa adoptada en el periodo 1979-1982, fracasó debido a la existencia de un tipo de cambio sobrevaluado, que permitió el crecimiento de las importaciones a niveles altísimos y que aunado a otros factores, deprimió la producción nacional.

<sup>10</sup> Los contingentes; las disposiciones que rigen las compras de productos extranjeros por el Estado o las empresas estatales; los reglamentos aduaneros; las disposiciones sobre envasado, calidad, higiene y presentación de los productos; los tipos de cambio subvaluados, etcétera.

vertirlas se destinan al pago del servicio de la deuda, los efectos en el empleo serán siempre mucho menores que en el caso contrario.

Por otro lado y en cuanto al ámbito interno, la estructura del mercado y las clases de los bienes comercializables<sup>11</sup> determinan los resultados de una política comercial. Por ejemplo, si se instrumenta una política de apertura externa con el fin de mejorar la eficiencia productiva y reducir las presiones inflacionarias, probablemente los efectos sean poco relevantes al presentarse dentro de una estructura monopólica u oligopólica; pero si además, dicha política se aplica indiscriminadamente, de manera que no considere los tipos de mercancías importables, es muy posible que dada la estrecha relación que existe entre el producto y el empleo, un bien importado con posibilidad de producirse domésticamente se convierta en un sustituto de producción nacional y, por ende, genere un desplazamiento de mano de obra tanto real como potencialmente. Es así, que se puede establecer: los efectos en el empleo de una política de apertura externa se relacionan con las características de los bienes comercializables, es decir, intensivos en mano de obra o en capital y con las interrelaciones productivas de las ramas con el resto de la economía.

De igual forma, es pertinente el análisis del mercado de trabajo puesto que la estructura de la protección puede afectar los precios de los bienes salariales, las necesidades de capacitación del aparato productivo expuesto a una competencia internacional y, por ende, las modificaciones cualitativas entre oferta y demanda de fuerza de trabajo.

## *2. Liberalización y empleo*

Una política de liberalización, generalmente, busca incrementar el nivel de eficiencia productiva y la competitividad de los productos nacionales en el mercado internacional, a fin de reducir precios y costos de producción internos y revertir el efecto antiexportador que implica una política de protección.

Sin embargo, tales efectos sólo son plenos en un marco de compe-

<sup>11</sup> Las importaciones no competitivas: para las cuales no hay sustitutos domésticos. Importaciones por naturaleza competitivas: para las que existe una producción doméstica que además es competitiva. Importaciones competitivas sólo bajo un esquema de protección: para las cuales hay sustitutos "que pueden" ser producidos domésticamente sólo bajo un régimen de protección.

tencia perfecta, tanto nacional como internacional; en tanto que en una esfera de competencia oligopolista, y en una economía caracterizada por una desigual distribución del ingreso y una fuerte recesión, con altos márgenes de capacidad ociosa y endeudamiento, los efectos sobre la actividad económica y el empleo más que beneficiosos pueden resultar contraproducentes; obligando a la aplicación selectiva y racionalizada de dicha política de apertura externa. La instrumentación indiscriminada sobre una estructura productiva desintegrada, con una fuerte polarización a nivel de ramas productivas, puede ocasionar el desplazamiento y quiebra de empresas de bajas dimensiones, que no cuenten con recursos humanos, tecnológicos y financieros necesarios para enfrentar la competencia internacional, así como con la necesaria modernización industrial que la liberalización impondría sobre los sectores productivos; ésto impactaría negativamente la producción y el empleo, conduciendo a una mayor recesión, agudizando aún más la estructura oligopólica y facilitando, por ende, la propagación de presiones inflacionarias.

Por otra parte, es posible que al variar la proporción de la oferta proveniente del exterior dentro del total, la productividad disminuya, al igual que los efectos multiplicadores sobre la inversión y el empleo, ante la sustitución de producción interna por productos importados.

### *3. Probables efectos en el empleo derivados de la aplicación de la política de liberalización*

Una política de liberalización entraña la eliminación de permisos previos y la consecuente aplicación de aranceles,<sup>12</sup> cuyos niveles dependen de las previsiones del gobierno en la materia. Los efectos derivados de estas acciones pueden tener dos alcances.

**EFFECTOS PRIMARIOS.** Se refieren a los efectos directos presentados en las ramas afectadas inmediatamente por la liberalización, debido al incremento de las importaciones de bienes sustitutos a los que producen o de bienes complementarios y debido a una posible expansión de las exportaciones, cuyos insumos se constituyen por dichos bienes.

<sup>12</sup> Forma parte de la política de apertura externa; en especial de la de racionalización de la protección, y cubre tanto a las importaciones como a las exportaciones.

Estos efectos pueden ser divididos en efectos iniciales y efectos encadenamiento.

*Efectos iniciales.* Aluden a la reducción de la actividad productiva de la rama afectada por el incremento de la importación de bienes sustitutos, es decir de los bienes para los cuales existe una producción interna. Por lo que los efectos son sobre la industria que produce bienes sustitutos de los importados. Afectan la creación de puestos de trabajo para los trabajadores ocupados directamente en la producción de mercados. Afectan la creación de puestos de trabajo para los trabajadores ocupados directamente en la producción de mercancías exportables, o desplazan trabajadores por el incremento en la importación de sustitutos.

*Efectos encadenamiento.* Se suscitan debido a las interrelaciones existentes entre las ramas a nivel de insumo-producto. Se reflejan sobre todas las industrias en general, según sea su relación con la rama afectada y con la rama importadora. Si se sustituye maquinaria y materia prima debido a su importación y éstas representan insumos de otras ramas o son producto de otras ramas, se desplazará trabajo en dichas ramas y las relacionadas con ellas.

**EFECTOS SECUNDARIOS.** Se producen a más largo plazo y son resultado de los cambios en el nivel de actividad como respuesta a los efectos primarios. Entre éstos destacan los efectos multiplicadores y los efectos de los gastos.

*Efectos multiplicadores.* Son los que se hacen sentir en el nivel de actividad y empleo de un país, como consecuencia de una expansión de su demanda interna, exactamente la suficiente para ocasionar un nuevo aumento en sus importaciones, por un valor igual al excedente obtenido en producción debido al uso de importaciones liberadas, o bien, por un valor igual al de las divisas obtenidas por un incremento en sus exportaciones, resultado, por ejemplo, de una política de promoción de exportaciones. La magnitud de este multiplicador<sup>13</sup> depende de la propensión margi-

<sup>13</sup> El multiplicador difiere aquí del concepto keynesiano usual de multiplicador del comercio exterior, que sólo tiene en cuenta los efectos espontáneos sobre la demanda y el empleo globales del país exportador, resultado de la propensión a consumir y del escape de la demanda suplementaria hacia las importaciones. Por consiguiente, el multiplicador utilizado aquí es más amplio que el de Keynes, dado que supone una decisión deliberada del gobierno

nal a importar, cuanto menor sea ésta mayor será el acrecentamiento de la actividad económica interna que puede lograrse con un aumento determinado en el ingreso de divisas.

*Efectos de los gastos.* Se refieren fundamentalmente a la acción de un incremento de las importaciones sobre el país al que se le importa utilizándose las divisas que entraron vía la promoción de exportaciones.

La magnitud de estos efectos depende sobre todo de dos relaciones: el efecto marginal sobre la balanza comercial (que engloba la propensión marginal a importar y la propensión marginal a renunciar a exportar) y la relación entre las necesidades de mano de obra por unidad de valor agregado de las industrias en que se registran los efectos primarios y de todas las industrias a las que una expansión general de la demanda puede afectar.

De forma muy general, éstos son los cuatro posibles efectos de una política comercial de liberalización. Como puede observarse, tanto los efectos iniciales, como el efecto multiplicador son resultado de políticas destinadas a las importaciones o a las exportaciones.

A continuación se detallan de manera específica los efectos sobre el empleo que se relacionan únicamente con la liberalización de importaciones por supresión del permiso previo de importación, de acuerdo al tipo de incidencia sobre el empleo. Estos efectos pueden clasificarse como efectos primarios y secundarios.<sup>14</sup>

De forma muy simple y general se pueden clasificar éstos como:

*Efectos positivos.* Disminución de costos de producción interna para un conjunto de bienes, que trasladados a los precios correspondientes induce un aumento en la demanda interna de estos bienes.

Efectos de encadenamiento hacia atrás y hacia adelante debidos al incremento de la demanda interna.

del país exportador, para expandir la producción hasta el punto en que la totalidad de los ingresos netos en divisas, obtenidos con las exportaciones originales, se utilice para sufragar importaciones suplementarias.

<sup>14</sup> La medición y el establecimiento de estos últimos no forma parte del objetivo del presente documento. La falta de información disponible sobre importaciones y exportaciones por destino, a nivel de fracción arancelaria, hacen difícil el análisis de este tipo de efectos, trasladando el problema a una investigación futura.

Mayor competitividad, productividad y eficiencia derivados de la liberalización y sus efectos anteriores; por ende, mayor demanda interna y externa.

*Efectos negativos.* Aumento en la importación de insumos intermedios, bienes de capital y bienes finales producidos actualmente en el país.

Aumento en la importación de insumos intermedios, bienes de capital y bienes finales con capacidad potencial para ser producidos en el país; consecuente desplazamiento de la producción interna.

## II. POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO

### 1. Antecedentes

La política comercial instrumentada en México a partir de la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por la necesidad de recaudar ingresos para financiar los egresos del gobierno, dentro de un marco crecientemente proteccionista que más que promover la industrialización frenó las importaciones competitivas con industrias nacionales ya establecidas.

Los instrumentos utilizados para dicho fin eran las licencias a la importación, la elevación de los aranceles, las tasas *ad valorem* y los precios oficiales.

Como consecuencia, se inició un proceso de sustitución de bienes importados que debía comprender tres etapas secuenciales: la sustitución de bienes de consumo, la sustitución de bienes intermedios y la sustitución de bienes de capital; sin embargo, la industria nacional no se veía motivada para incursionar en el mercado externo, perdiendo competitividad en el mismo.

Desde 1955, el sistema de protección pasó a un segundo plano, constituyéndose en un conjunto de medidas coyunturales relacionadas con los problemas de balanza de pagos o como respuesta a iniciativas inversionistas particulares, a fin de sistematizar las modificaciones en la composición de las importaciones. Así mismo, se perfeccionó la estructura legal mediante la Ley de Fomento a Industrias Nuevas y Necesarias (1955) y el Reglamento para la Expedición de Permisos de Importación (1956), los que coadyuvarían a integrar y racionalizar institucionalmente la sustitución de importaciones como vía hacia la industrialización.

En 1959, se instituyó el Comité de Importaciones del Sector Público con el objeto de autorizar sus compras exteriores, preferenciando a productores mexicanos.

Para los años sesenta la política proteccionista no sufrió cambios radicales, pese a que en 1965 se mejoró la recaudación y el control a las importaciones mediante una adaptación de la Nomenclatura Aduanera de Bruselas. En ese momento los controles directos predominaban sobre el sistema arancelario y los aranceles perdían fuerza como instrumento de control.

La dificultad para la integración industrial y las rigideces de las importaciones y exportaciones tradicionales condujeron al Gobierno a modificar el esquema de industrialización considerado hasta el momento; de esta manera, para el periodo 1970-1976 (periodo de recesión) factores tales como la inflación externa, el agotamiento del modelo de industrialización y el creciente déficit comercial, crearon condiciones desfavorables para el comercio exterior mexicano, desembocando en la devaluación de 1976; pese a haberse dado una política de promoción de exportaciones e introducirse algunos cambios técnicos en las tarifas de exportación e importación.

De 1977 a 1981, la economía mexicana registró una acelerada tasa de crecimiento, debido en gran parte al incremento de los ingresos petroleros, al uso intensivo del ahorro interno y al crecimiento de los préstamos del exterior destinados al financiamiento del déficit de la balanza comercial y de pagos. La política comercial, por su parte, respondió a dicho auge económico instaurando un proceso de liberación parcial de importaciones que alcanzó su nivel más alto en 1980, a través de la eliminación del permiso previo a un 75%<sup>15</sup> de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación TIGI.

Sin embargo, tal proceso se vio interrumpido por la escasez de divisas ocasionada por la caída de los precios internacionales del petróleo, por el excesivo peso de la deuda externa, por las altas e inestables tasas de interés externas y por las medidas comerciales proteccionistas en muchos países; ello propició serios desequilibrios en la balanza comercial y de pagos, desencadenando la crisis financiera y económica de 1982. En dicho año, se dio marcha atrás a la política de liberalización, imponiendo permiso previo de importación al 100% de las tarifas arancelarias y elevando la tasa arancelaria en general.

<sup>15</sup> SECOFI. Subsecretaría de Planeación Industrial y Comercial. *Política comercial, inflación y eficiencia productiva*. México, marzo 1985, p. 17.

Esta situación, obligó a reorientar el proceso de liberación adoptado, a través de la racionalización de los mecanismos al comercio exterior, con el fin de modernizar y reorientar la inversión en el aparato industrial e iniciar negociaciones para una eventual incorporación al GATT.

## 2. México: política comercial 1982-1986

Ante la necesidad de superar la crisis de 1982, se instrumentaron una serie de medidas, entre las que destacan: la contracción del déficit fiscal como parte del PIB; una política cambiaria realista; y la racionalización del uso de divisas; tales medidas resultaron favorables, desde 1984 se dio un importante superávit en balanza comercial.

A la par de estos sucesos se realiza el cambio de administración pública cuyo programa rector, el Plan Nacional de Desarrollo PND, establece dos líneas de acción: la reordenación económica y el cambio estructural, este último se centra en la modernización del aparato productivo nacional y en su vinculación eficiente con la economía internacional, a fin de aumentar los rendimientos de los factores de producción para crear empleos, mejorar la distribución del ingreso y alcanzar un desarrollo tecnológico propio.

Dentro de este marco se inserta la actual política comercial que tiene como objetivos, la competitividad del aparato productivo con el exterior para conformar una fuente de divisas alternativas capaz de resolver las restricciones de la balanza de pagos al crecimiento y abatir la inflación. Se da especial importancia al impulso de las exportaciones no petroleras, a la sustitución selectiva y eficiente de importaciones y a la reorientación de la política comercial.<sup>16</sup>

En 1983, los instrumentos de política comercial se utilizaron con el propósito principal de corregir los desequilibrios de la balanza de pagos, racionalizar el uso de las divisas y mantener en operación la planta productiva, mediante el uso de permisos de importación y control de cambios.

Posteriormente, la política de comercio exterior se centró en la racionalización de la protección, propósito enmarcado en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior PRONAFICE, en

<sup>16</sup> Estos objetivos estuvieron considerados dentro de la estrategia económica del Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

cuya estrategia se plantea, entre otros objetivos, el generar las divisas suficientes para financiar el desarrollo con recursos propios vinculando las políticas de desarrollo industrial y de comercio exterior.

Dentro de este nuevo enfoque, la política de comercio exterior prevee cuatro tipos de políticas para el logro de una inserción eficiente de la producción nacional al intercambio mundial y para favorecer el desarrollo económico:

1. Racionalización de la protección. Asegurar el mercado interno para la producción nacional sin reducir el nivel de la misma y utilizar el presupuesto de divisas como un poderoso instrumento.
2. Fomento a las exportaciones. Incrementar de manera sostenida la generación neta de divisas y consolidar a un sector exportador manufacturero.
3. Fomento a las franjas fronterizas y zonas libres. Diversificar dichas zonas para contribuir al desarrollo regional.
4. Negociaciones comerciales internacionales. Contar con elementos legales y operativos, incluyendo las formas no convencionales de comercio exterior, a fin de impulsar el desarrollo nacional.

A pesar de la instrumentación de tales políticas algunos factores de carácter externo, similares a los ocurridos en 1982, y otros de tipo interno, como la persistencia de la inflación, la reactivación de la economía y el consecuente incremento de la demanda interna afectaron la oferta exportable y contribuyeron al deterioro de la balanza comercial desde el segundo semestre de 1984.

Ante esta perspectiva, para 1985 se profundizaron las acciones de fomento y regulación del comercio exterior mediante la implantación del Programa de Fomento Integral a las Exportaciones PROFIEX. Este programa, en términos generales, pretende hacer rentable la actividad exportadora dentro de las normas internacionalmente aceptadas.

Al respecto, se instrumentaron diversas medidas de apoyo al comercio exterior de entre las que destacan las siguientes:

- a) Devolución de impuestos de importación a exportadores (*Drawback*).<sup>17</sup>

<sup>17</sup> *Diario Oficial de la Federación*. México, 24 abril 1985.

- b) Programas de importación temporal para exportación (*Pitex*).<sup>18</sup>
- c) Derechos de importación de mercancías para exportación (*Dimex*).<sup>19</sup>

Como complemento a las anteriores medidas, se aceleró la sustitución del permiso previo por el arancel, con el fin de contribuir a eliminar la ineficiencia del aparato productivo nacional, suprimir privilegios innecesarios que perjudican al consumidor y modernizar el sistema de protección.

De este modo, los permisos de importación, los aranceles, los precios oficiales y el Sistema Mexicano de Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, que a la vez se integra por dos instrumentos jurídicos: la Ley de Comercio Exterior y el Reglamento en la Materia,<sup>20</sup> constituyen, actualmente, los principales instrumentos en la política de racionalización de la protección.

Siendo el GATT el foro por medio del cual México puede acceder a un marco de mayor certidumbre para el logro de los objetivos planteados, así como a disposiciones necesarias para proteger la planta productiva y el empleo; el gobierno mexicano consideró prudente formalizar su adhesión al Acuerdo General en agosto de 1986; tal adhesión se verá complementada para los años posteriores con la instrumentación del Programa de Política Comercial 1986-1988.

### 3. México, programa de política comercial, 1986-1988

Para el periodo 1986-1988 se mantendrán los objetivos de promover la eficiencia productiva y de proseguir con el cambio estructural, a fin de fortalecer la capacidad de desarrollo nacional. Por ello, se seguirán realizando acciones que vuelvan más eficiente la estructura industrial, racionalicen el excesivo grado de protección y aumenten la capacidad de generación de divisas mediante exportaciones diversificadas e impulso al turismo, así como a sectores que poco a poco han visto disminuir su participación en la producción nacional.

<sup>18</sup> *Diario Oficial de la Federación*. México, 9 mayo 1985: 19 septiembre 1986.

<sup>19</sup> *Diario Oficial de la Federación*. México, 6 junio 1985.

<sup>20</sup> *Diario Oficial de la Federación*. México, 13 enero 1986. Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de comercio exterior (Antes de esta ley sólo existían algunas disposiciones jurídicas).

Se continuará con el uso de aranceles en vez de restricciones cuantitativas, a través de medidas graduales, transparentes y no discriminatorias.

Se pretende crear una estructura arancelaria que contenga menos tasas arancelarias y menor dispersión de la protección efectiva, por medio de la adopción de niveles arancelarios generales por categorías de productos, con base en el tipo, el grado de elaboración y otras características.<sup>21</sup> Tal estructura se revisará con regularidad, con vistas a disminuir la distancia entre las tasas máximas y mínimas.

Los niveles arancelarios determinarán el grado de protección<sup>22</sup> deseable a una línea dada de producción y serán iguales para todos los productos de la misma característica.

El proceso de reducción arancelaria se proseguirá de manera gradual y homogénea, con objeto de impedir prácticas que pongan en peligro su éxito y se comunicará oportunamente a fin de disminuir la incertidumbre en el sistema productivo y dar tiempo suficiente para realizar los ajustes necesarios para el mismo (ver cuadro A).

Se trata de establecer para 1988, cinco tasas arancelarias cuya distribución será la siguiente: exentos y con tasas de 10%, los artículos que no se produzcan en el país o que sean insuficientes, según la prioridad que se les asigne y considerando que la tasa cero se aplicará a materias primas o a bienes finales destinados al consumo básico de la población o a industrias de alta prioridad; tasas de 20, 25 y 30% para artículos producidos en México según su grado de elaboración.

En el caso de actividades productivas o sectores específicos que se consideren prioritarios o de importancia especial para la economía nacional, de acuerdo con los programas de desarrollo actuales o futuros y que requieran protección temporal adicional, tal protección se concederá a través de sobretasas arancelarias temporales que no excedan de 50% de la tasa arancelaria base fijada para el producto.

Por otra parte, para apoyar la protección se continuarán aplicando

<sup>21</sup> Estas dependerán de una selección cuidadosa de sectores y productos específicos, cuyas importaciones deban manejarse, por razones estructurales o jurídicas, dentro de un régimen de permisos, bien sea por motivos de prioridad económica y social (como sería el caso de algunos productos agrícolas), bien a causa de consideraciones estratégicas o relativas al interés público (como ocurre con productos dañinos a la salud, armas y municiones y el sector petrolero, entre otros).

<sup>22</sup> Se otorgará una protección mayor durante cierto tiempo a ramas y sectores que se consideren prioritarios en los programas vigentes de desarrollo y que requieran de esa protección para impulsar su crecimiento. Esta medida se aplicará en forma de sobretasas arancelarias temporales que no excedan de 50% de la tasa base.

CUADRO A. *Proceso de reducción arancelaria, 1986-1988*

Situación actual <sup>1</sup>		Proceso gradual de reducción de tasas al:			Situación final (31/10/88)	
Tasas	Número de fracciones	30/04/86	28/02/87	31/12/87	Tasas	Número de fracciones
0	251	0	0	0	0	279
5 <sup>a</sup>	325	0	0	0	0	
10	3 218	10	10	10	10	3 549
20	53	17.5	15	12.5	10	
25	1 372	22.5	20	20	20	1 361
30	27	27.5	25	22.5	20	
40	1 837	37	33	29	25	1 876
50	1 040	45	40	35	30	1 058
Total	8 123					8 123

<sup>1</sup> Con base en la estructura arancelaria vigente al 17 de abril de 1986, modificada por tres decretos pendientes de promulgación.

<sup>a</sup> Las cifras correspondientes a esta tasa reflejan la transferencia de 28 fracciones al grupo de exentos y la del resto de las fracciones (297) al grupo de 10%, a partir de abril de 1986.

FUENTE: SECOFI. Dirección General de Análisis Económico. "El Cambio Estructural en el Comercio Exterior de México, 1983-1988". *El Mercado de Valores*. Año XLVII, núm. 15. México, abril 13 de 1987, pp. 377-385.

mecanismos que impidan que una competencia externa desleal afecte la estructura de la protección, dañe la industria nacional y distorsione la aplicación de la política de comercio.

Los precios oficiales <sup>28</sup> de importación se revisarán cada tres meses a fin de eliminar la protección redundante, como en el caso de fracciones sujetas de manera simultánea a permisos de importación, altos aranceles y precios oficiales, o cuando se trate de precios de importación que excedan del oficial.

Finalmente, México adoptará, a partir del 1 de enero de 1988, la Nomenclatura del Sistema Armonizado para la Codificación y Designación de Mercancías, en sustitución de la actual Nomenclatura del consejo de Cooperación Aduanera, como corresponde al ingreso del país al GATT y a que las futuras negociaciones multilaterales en el seno

<sup>28</sup> En circunstancias normales, los precios oficiales no se aplicarán en caso alguno a más de 10% del valor total de las importaciones.

de ese acuerdo general tendrán lugar conforme al primero. El nuevo sistema no sólo permitirá una mejor identificación, sino que también facilitará las corrientes de comercio con el resto del mundo.

### III. NEGOCIACIONES DE MÉXICO CON EL *gatt* Y EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN

#### *1. México y el GATT. El proceso previo*

Aun cuando México no se había integrado al GATT, participó como observador desde sus inicios, estando siempre atento a las normas que regían el comercio mundial, realizando los ajustes necesarios en su política comercial y teniendo en cuenta las prácticas internacionalmente aceptadas. De hecho, los principales fundamentos que guían la política comercial de México coincidían desde tiempo atrás con los principios del Acuerdo General.

Fue hasta los trabajos convocados por la ronda de negociaciones comerciales multilaterales de Tokio (Ronda Tokio), realizada de 1973 a 1979, cuando México asumió un papel más activo, manifestando la intención de incluir la negociación de barreras arancelarias y no arancelarias y de revisar el marco institucional del GATT, así como las estipulaciones de los códigos de conducta, pero sin asumir el compromiso de suscribirlos. La evaluación global de los resultados de esas negociaciones serviría de base para examinar la conveniencia del ingreso de México al GATT.

De este modo, para enero de 1979, México envió un comunicado al Director General del GATT, informando su intención de iniciar negociaciones para su eventual adhesión a dicho organismo; siempre y cuando su participación estuviera condicionada al reconocimiento de México como un país en desarrollo y a que los resultados de la "Ronda Tokio" fuesen satisfactorios.

El proyecto de Protocolo de Adhesión adoptado en 1979 no se regiría por la letra exacta del Acuerdo General, sino por la aplicación de éste en base al Protocolo de México y a los resultados del examen del régimen de comercio exterior mexicano por parte del grupo de trabajo creado para esos efectos.

Así, México determinaba que para su eventual unión al GATT debía ser considerado como un país en desarrollo que seguiría aplicando sus

políticas de desarrollo económico y social; para lo cual debería tener flexibilidad en la regulación de sus importaciones. De igual forma, manifestaba la necesidad de proteger el sector agrícola, de proteger y promover el sector industrial conforme a las políticas internas del país y de respetar la plena vigencia de los ordenamientos políticos nacionales.

Los derechos de los que México gozaría serían: contar con la seguridad de que no se elevarían los aranceles o aplicarían otras medidas de modificación o anulación de lo negociado sin previa renegociación para obtener una compensación equivalente, considerando que en el caso de no realizarse éste, México retiraría concesiones en la misma proporción.

Como resultado de las negociaciones, México ofreció concesiones a 304 fracciones arancelarias que representaban el 8.5% de las importaciones totales en 1976 (año base de las negociaciones). No obstante,

CUADRO B. *Principales indicadores arancelarios de la tarifa del impuesto general de importación (1982-1986)*

Año	Número de fracciones (1)	Media arancelaria (2)	Arancel ponderado (3)	Número de tasas arancelarias (4)	Número de fracciones exentas de permiso (5)	(5/1)	Frac. exentas de permiso como % de las Imp.
1982	8 088	27.00	16.33	16	n.d.	n.d.	0.0
1983	8 023	23.81	18.16	13	518	6.46%	0.0
1984	8 063	23.26	18.64	10	2 844	35.27%	17.0
1985	8 143	25.45	13.3	10	7 325	89.95%	65.0
1986 <sup>1</sup>	8 206	22.60	12.1	11	7 568	92.22%	69.1
1987	n.d.	22.60	12.1	9	7 883 <sup>2</sup>	n.d.	72.0
1988	8 123	17.00	10.00	5	n.d.	n.d.	n.d.

NOTA: No incluyen fracciones prohibidas.

n.d. No disponible.

<sup>1</sup> Hasta noviembre.

<sup>2</sup> Diario Oficial (20/vii/87).

FUENTE: Elaborado por la Dirección General de Empleo de acuerdo con datos de la Dirección de Análisis Económico y de la Dirección General de Aranceles. SECOFI. NAFEN. *Mercado de Valores*, Año XLVII, núm. 15, abril 13 de 1987.

en aquel momento, México no consideró conveniente su adhesión, argumentando que la estrategia de desarrollo del país hacía necesario usar ciertos instrumentos de política no permitidos por el GATT, tales como los permisos de importación; además, no estaba muy seguro de que los beneficios de adhesión fuesen superiores a los costos derivados de su ingreso; aunque la estrategia sí derivó en una serie de negociaciones para la concesión de algunos productos y para la modificación de los códigos de conducta, como si efectivamente se pensara incorporarse al organismo.

Tan es así, que México continuó un proceso de liberalización gradual que de alguna forma consideraba la futura adhesión al GATT. De este modo se siguió adaptando la estructura arancelaria a las futuras necesidades del comercio; de tal forma que para los años siguientes, la perspectiva de incorporación de México al GATT implicó la reducción del proteccionismo seguido hasta el momento y el aumento de los esfuerzos para lograr una mayor eficiencia productiva, dentro del marco de la llamada política de racionalización del proteccionismo. Sin embargo, el hecho de no ser un aspecto central de la política económica general implicó un sesgo importante en las relaciones comerciales de México con el exterior.

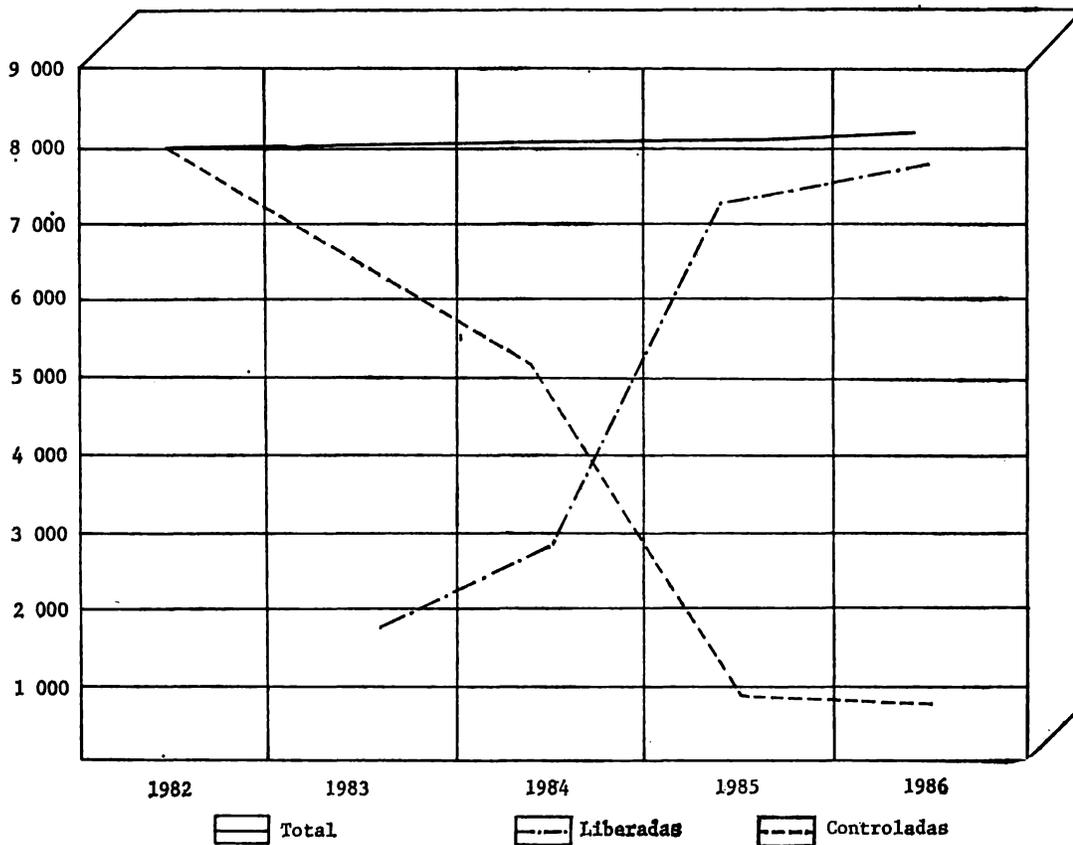
Para 1983, se redujeron a 13 los niveles arancelarios que conformaban la TIGI, con el fin de atenuar su dispersión y evitar la ineficiente asignación de recursos, sin embargo, el 100% de las importaciones requería permiso previo, prevaleciendo para bienes suntuarios, productos agrícolas básicos, productos energéticos, vehículos automóviles y refacciones automotrices, productos farmacéuticos y medicamentos, productos reglamentados por convenios internacionales como el café y el cacao, productos textiles; armas, municiones y explosivos y productos de interés para la salud pública.<sup>24</sup>

Para 1984, se redujeron nuevamente los niveles, quedando libres de permiso 35% del total de fracciones vigentes (2 844) mismas que significaban 17% del valor total de las importaciones para ese año, y se redujo el número de tasas de 13 a 10 (ver cuadro B).

En 1985, se pretendía escalonar en tres periodos la regulación de las fracciones que no se habían liberado en 1984: 727 fracciones que representaban el 10.3% de las importaciones totales seguirían sujetas

<sup>24</sup> SECOFI. Dirección General de Análisis Económico. "El cambio estructural en el comercio exterior de México, 1983-1988". *El Mercado de Valores*. Año XLVII, núm. 15. México, abril 13 de 1987, pp. 377-385.

GRÁFICA A. Estructura de la tarifa del impuesto general de importación  
(número de fracciones)



FUENTE: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *El Mercado de Valores*, Año XLVII, núm. 20, mayo 18 de 1987.

a control hasta octubre de 1985; 3 508 fracciones serían liberadas en octubre de 1986 y, por último, 965 fracciones equivalentes al 37.1% del valor de las importaciones continuarían sujetas a control hasta octubre de 1989.<sup>26</sup>

Para julio de 1985, el proceso se había acelerado y ya se encontraban liberadas alrededor del 89% de las fracciones de la TIGI que significaban poco más del 65% del valor total de las importaciones del año. El número de fracciones liberadas llegó a 7 159 (90% del total), además, el inminente ingreso al GATT significó una renegociación de las condiciones de adhesión enunciadas en el proceso previo (ver gráfica A).

## 2. México y el GATT. El periodo reciente

La perspectiva de adhesión formal de México al GATT representó la culminación de una serie de negociaciones comerciales con el exterior efectuadas desde años atrás; es así que en noviembre de 1985 se reiniciaron las negociaciones correspondientes, mismas que se vieron cristalizadas en agosto de 1986 por medio del "Proceso de Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio".

Los principios generales de esta adhesión fueron los siguientes:

- a) Salvaguarda de la vigencia y el ejercicio de la soberanía nacional;
- b) El protocolo de adhesión de 1979 será el marco de referencia de la actual negociación;
- c) México se reconoce como un país en desarrollo;
- d) Respeto a la soberanía nacional sobre los recursos naturales;
- e) Reconocimiento del carácter prioritario del sector agropecuario;
- f) Flexibilidad en el uso de los controles al comercio exterior.

Como parte del Proceso de Adhesión se efectuaron negociaciones bilaterales en materia arancelaria, con la siguiente estructura.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Gobierno de México. "La política de comercio exterior, objetivos, instrumentos y acciones". *Comercio Exterior*. Vol. 36, núm. 8. México, agosto de 1986, pp. 735-741.

<sup>28</sup> Gabinete de Comercio Exterior. *El Proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*. México, agosto 1986.

<i>Países</i>	<i>Número de fracciones arancelarias</i>	<i>% respecto del total de importaciones en 1985</i>
Estados Unidos	210	12.5
Canadá	41	4.8
CEE <sup>27</sup>	128	3.1
Nueva Zelandia	20	2.4
Japón	10	1.3
Suecia, Noruega, Suiza, Australia, Finlandia	83	1.8

Cabe aclarar, algunas fracciones fueron negociadas con más de un país, por lo que al sumar la participación de cada uno resulta necesario evitar la duplicación.

De este modo se negociaron 373 fracciones arancelarias de la TIGI <sup>28</sup> con un valor de 15.9% del total de las importaciones de 1985 (ver cuadro C). Con esto la TIGI, conformada por 8 143 fracciones, sujetaba a permiso previo únicamente 818, con lo que el 90% de las fracciones (que representaba aproximadamente el 65% de las importaciones totales) se encontraba libre de restricciones a la importación. <sup>29</sup>

En el ejercicio de adhesión al GATT que se realizó en 1979 se ofreció concesión en 304 fracciones arancelarias que representaron el 8.6% de las importaciones de 1976 (año base de la "Ronda Tokio") y 10.2% de las efectuadas en 1985. De estas fracciones 138 se negociaron bajo permiso de importación y 166 exentas de este requisito.

<sup>27</sup> De los países miembros de dicho organismo, México únicamente tiene relaciones comerciales con Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Reino Unido y República Federal Alemana.

<sup>28</sup> La Tarifa del Impuesto General de Importación de México, se basa en la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas y en la práctica se modifica en función de los lineamientos que la política comercial debe seguir de acuerdo a los objetivos que le marca la política económica. Para ello, la Ley de Comercio Exterior autoriza al Ejecutivo Federal, en su Artículo 10., para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas arancelarias de las tarifas de importación y exportación de mercancías.

<sup>29</sup> Gabinete de Comercio Exterior, *op. cit.*

**CUADRO C. Resumen de modificaciones a la TIGI originadas  
por las negociaciones para ingresar al GATT durante 1986  
(miles de dólares)**

Concepto	Número de fracciones	%	Valor de importaciones totales			
			1984	%	1985	%
Total de fracciones	8 143	100.0	10 089 042	100.0	11 873 673	100.0
Fracciones negociadas	373	4.6	1 511 598	15.0	1 888 718	15.9
1. Propuestas a liberar	29	0.3	17 784	0.2	19 443	0.2
a) De inmediato <sup>1</sup>	3	0.0	0	0.0	0	0.0
b) A tres años	2	0.0	2 544	0.0	1 887	0.0
c) A cinco años	7	0.1	14 731	0.1	14 787	0.1
d) A ocho años	17	0.2	509	0.0	2 769	0.0
2. Propuestas a controlar	3	0.0	28 647	0.3	37 956	0.3
3. Negociación en función de los aranceles vigentes al 29 de abril de 1986						
a) Con arancel negociado mayor	194	2.4	912 627	9.0	1 221 092	10.3
b) Con arancel negociado igual	127	1.5	557 605	5.5	608 509	5.1
c) Con arancel negociado menor	52	0.6	41 366	0.4	59 117	0.5
i. (Mayor al arancel objetivo) <sup>2</sup>	(32)	(0.4)	(13 200)	(0.1)	23 873	0.2
ii. (Igual al arancel objetivo) <sup>2</sup>	(19)	(0.2)	(25 125)	(0.2)	30 527	0.3
iii. (Menor al arancel objetivo) <sup>2</sup>	(1)	(0.0)	(3 041)	(0.0)	4 717	0.0

<sup>1</sup> Corresponde a tres fracciones que se crearán (EX-OUT).

<sup>2</sup> El arancel objetivo se refiere al nivel de arancel que alcanzarán esas fracciones al concluir su proceso de desgravación el 31 de octubre de 1988.

FUENTE: Gabinete de Comercio Exterior. *El Proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*. México, agosto 1986, con base en datos de SECOFI, Dirección General de Aranceles, Subsecretaría de Comercio Exterior.

En 1986 se negociaron 96 fracciones que también habían sido negociadas en 1979. De éstas, 56 se negociaron ahora con un arancel menor al negociado en 1979; 11 con un arancel igual y 29 con arancel mayor respecto a 1979. De las mismas 96 fracciones, 21 se negociaron en 1986 libres de permiso previo de importación, en tanto que en 1979 se habían ofrecido sujetas a este requisito. Sin embargo, en la mayoría de estos casos los aranceles son mayores a los que se habían ofrecido en 1979.

CUADRO D. *Resumen comparativo de las negociaciones en el GATT en 1979-1986 (miles de dólares)*

	Número de fracciones		Valor de importaciones totales			
		%	1984	%	1985	%
Total de fracciones	8 143	100.0	10 089 042	100.0	11 873 673	100.0
Fracciones negociadas en 1986	373	4.6	1 511 598	15.0	1 888 718	15.9
Fracciones negociadas en 1979	304	3.7	1 184 248	11.7	1 210 546	10.2
Fracciones negociadas en 1986 que se negociaron en 1979	96	1.2	420 092	4.2	512 921	4.3
a) Con arancel 1986 menor a 1979	56	0.7	236 894	2.3	272 935	2.3
b) Con arancel 1986 igual a 1979	11	0.1	12 785	0.1	18 910	0.2
c) Con arancel 1986 mayor a 1979	29	0.3	170 413	1.7	221 076	1.9
Fracciones negociadas liberadas en 1986 y controladas en 1979	21	0.3	100 029	1.0	188 539	1.6
Fracciones negociadas controladas en 1986 y liberadas en 1979	8	0.1	158	0.0	772	0.0
Fracciones negociadas controladas en 1986 y 1979	18	0.2	157 087	1.6	162 376	1.4
Fracciones negociadas liberadas en 1986 y 1979	49	0.6	162 818	1.6	161 234	1.3

FUENTE: Gabinete de Comercio Exterior. *El Proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*. México, agosto 1986, con base en datos de SECOFI, Subsecretaría de Comercio Exterior, Dirección General de Aranceles.

CUADRO E. *Estructura arancelaria de la tarifa del impuesto general de importación (TIGI) en años seleccionados*

<i>Tasas arancelarias</i>	<i>1983 núm. de fracciones</i>	<i>Estructura porcentual</i>	<i>1986* núm. de fracciones</i>	<i>Estructura porcentual</i>	<i>1988<sup>p</sup> núm. de fracciones</i>	<i>Estructura porcentual</i>
Total	8 022	100.00	8 206	100.00	8 123	100.00
100.0	375	4.67	—	—	—	—
75.0	266	3.32	—	—	—	—
70.0	27	0.34	—	—	—	—
50.0	322	4.01	—	—	—	—
45.0	—	—	1 035	12.61	—	—
40.0	1 102	13.74	9	0.11	—	—
37.0	—	—	1 895	23.09	—	—
35.0	24	0.30	—	—	—	—
30.0	43	0.54	24	0.29	1 058	13.02
27.5	785	9.78	12	0.15	—	—
25.0	—	—	104	1.27	1 876	23.10
22.5	—	—	1 270	15.48	—	—
20.0	—	—	24	0.29	1 361	16.76
17.5	534	6.66	31	0.38	—	—
15.0	73	0.91	—	—	—	—
10.0	3 515	43.82	3 512	42.80	3 549	43.69
5.0	617	7.69	—	—	—	—
Exento	339	4.22	290	3.53	279	3.43

\* Hasta noviembre.

<sup>p</sup> Estimación preliminar.FUENTE: *El Mercado de Valores*. Año XLVII, núm. 15, México, abril 13 de 1987.

Adicionalmente, se negociaron en 1986, 26 fracciones sujetas a permiso previo de las cuales 8 se habían concedido en 1979 libres de permiso previo; las 18 fracciones restantes, en ambos periodos, se negociaron controladas<sup>30</sup> (ver cuadro D).

La "Ronda Uruguay" (en la que México participa plenamente) se convierte en una perspectiva más para el desenvolvimiento del comercio exterior mexicano; sin embargo el que se encuentre dicha

<sup>30</sup> *Ibidem*.

Ronda en una etapa preliminar impide evaluar sus efectos, pese a ello, se continúan realizando acciones adicionales de liberalización comercial para 1987, las que se espera que para 1988 concluyan en el establecimiento de 5 niveles arancelarios, siendo el mayor de 30% (ver cuadro E).

Actualmente el 72% del valor de las importaciones está exenta de licencias de importación y 7 883 fracciones se encuentran exentas de permiso previo<sup>81</sup> (ver cuadro B).

## SEGUNDA PARTE

### I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ENTORNO ECONÓMICO DE LAS RAMAS OBJETO DE ESTUDIO

Es necesario aclarar: si bien el cambio estructural se presenta como una línea de acción de mediano y largo plazo, el proceso de liberalización de las importaciones presenta incidencias tanto en el corto como en el mediano plazo.

En el corto plazo forma parte de una política más general de contención antinflacionaria que involucra además de la liberalización, el incremento o la disminución del deslizamiento del tipo de cambio;<sup>82</sup> la quema de etapas en la eliminación de precios oficiales y la reducción de aranceles, de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de Adhesión de México al GATT,<sup>83</sup> así como otras medidas relacionadas con la restricción fiscal y monetaria.

El impacto de la liberalización sobre la estructura productiva se prevé como un proceso de mediano plazo<sup>84</sup> en el que influye la estructura industrial y de mercado de las ramas afectadas, así como su disponibilidad de recursos humanos, financieros y tecnológicos; sin dejar de

<sup>81</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 julio de 1987.

<sup>82</sup> Durante 1986 se aceleró el deslizamiento a tasas muy por encima de la inflación, con objeto de disminuir los efectos negativos en las balanzas comercial y de pagos. En la primera parte del año de 1987, se disminuyó dicho deslizamiento en función de la contención antinflacionaria.

<sup>83</sup> Medidas profundizadas en junio del presente año.

<sup>84</sup> Es necesario aclarar que "la eliminación de permisos previos no quedó sujeta a ningún calendario o fecha específica, ni guarda relación porcentual con el total de fracciones arancelarias que integran la Tarifa del Impuesto General de Importación; razón por la cual se menciona, en el párrafo 3 del Protocolo, que México manejará los permisos de importación del sector agropecuario en medida compatible con sus objetivos en este sector..." Gabinete de Comercio Exterior, *op. cit.*, p. 13.

CUADRO F. *Producto e indicadores del sector externo*  
(millones de pesos de 1970)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Producto interno bruto	841 854.5	908 764.8	903 938.6	956 177.8	887 647.4	912 224.1	878 025.1
Tasa (%)	9.3	—0.5	—0.5	—5.3	3.7	2.9	—3.8
Importaciones	126 325.9	141 721.4	9 102.5	53 02.1	63 566.7	70 551.1	61 943.4
Tasa (%)	31.9	20.7	—37.1	—41.7	19.7	4.1	—12.2
Exportaciones	76 746.2	81 199.5	92 441.7	103 370.7	111 122.7	111 905.6	11 692.1
Tasa (%)	4.1	4.2	12.7	11.5	10.5	—2.4	5.2

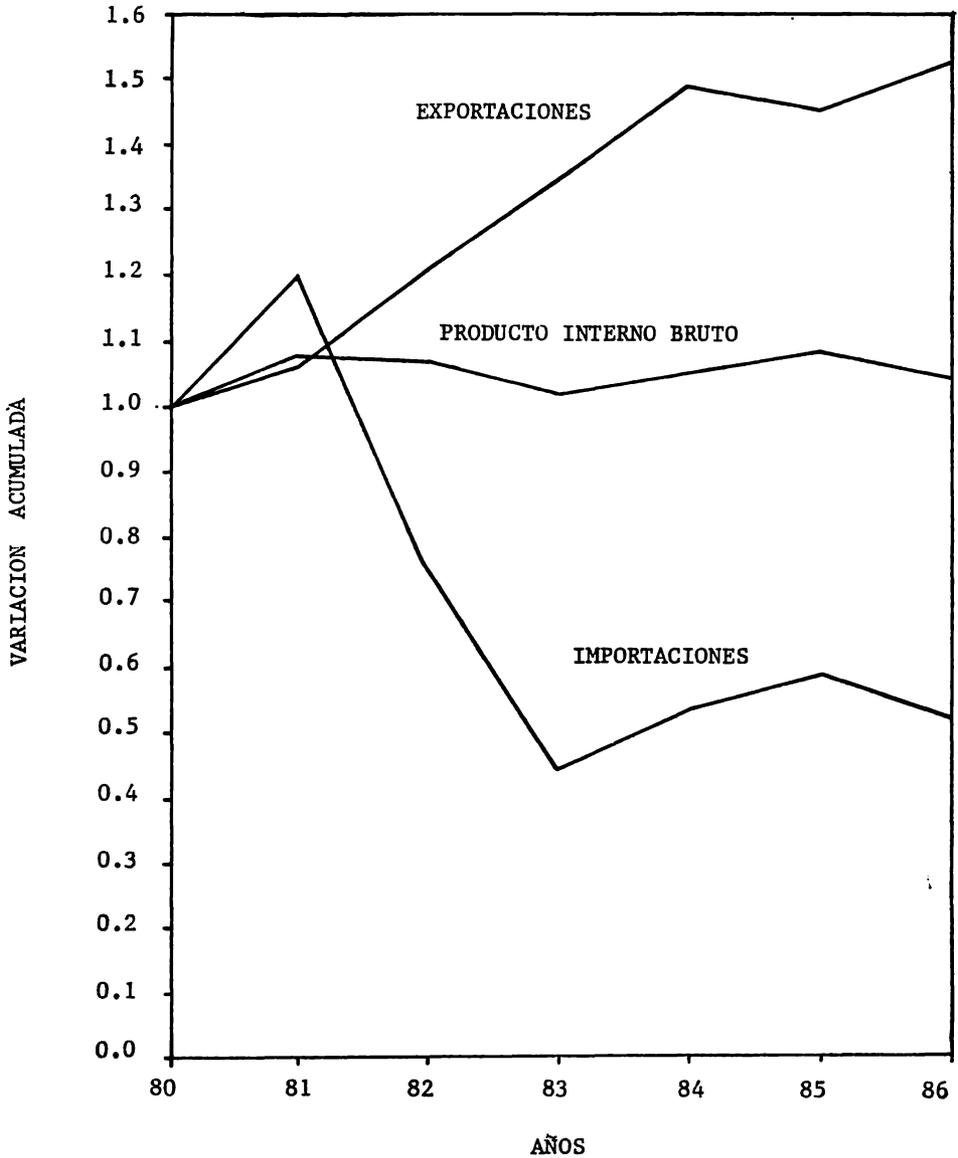
FUENTE: Elaborado por la Dirección General de Empleo de la STYPS con base en Banco de México. Acervo Histórico. SPP. Sistema de Cuentas Nacionales, 1987.

CUADRO G. *Producto e indicadores del sector externo*  
(variación acumulada)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Producto interno bruto	1	1.079479	1.073429	1.017009	1.054795	1.023719	1.043064
Importaciones	1	1.292770	0.756985	0.441244	0.529287	0.586333	0.511761
Exportaciones	1	1.061935	1.207117	1.345413	1.437092	1.449604	1.521257

FUENTE: Cuadro F.

**GRÁFICA B. *Producto interno bruto, importaciones y exportaciones totales***  
*(índice 1980 = 1)*



considerar el grado de credibilidad de los agentes económicos sobre la política más general de apertura externa. Sin embargo, la temporalidad del impacto de la liberalización sobre el volumen de importaciones depende de un conjunto de factores relacionados, tanto con los niveles de producción de las ramas afectadas como de la política de tipo de cambio, puesto que la importación aumentará de forma inmediata si el agente importador espera una devaluación en el futuro, que pueda incrementar sus costos. De igual forma, influye la rapidez en la reducción de los niveles arancelarios y la eliminación de los precios oficiales.

El contexto económico que enmarca los efectos de la política de liberalización, incide en forma muy particular sobre los resultados del mismo.

La crisis económica por la que atraviesa el país, se refleja en la contracción de los niveles productivos y ocupacionales, así como en la persistencia del proceso inflacionario e incide en forma negativa sobre el volumen de importaciones, tanto a nivel nacional como a nivel de rama productiva, particularmente en el año de 1986, y durante el primer semestre de 1987, periodos claves del estudio.

En el año de 1986 el Producto Interno Bruto PIB, decreció en 3.8% en relación al año anterior, presentando de 1980 a 1986 una TMCA de 0.7% (ver cuadro F). Así, en 1986, el PIB se encontró por debajo del nivel del de 1981 (ver cuadro y gráfica B).

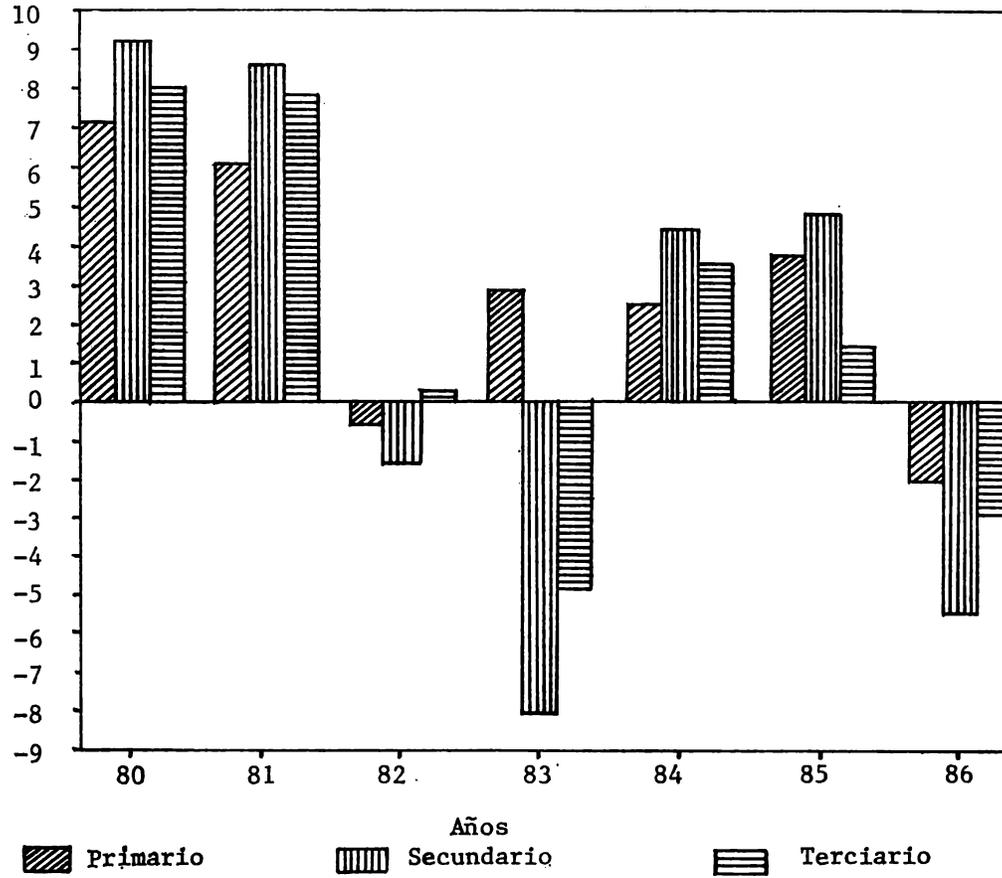
En cuanto a la composición del producto por sectores en el mismo año, el sector secundario presentó la caída más importante siendo de -5.5%, siguiéndole en importancia el sector terciario con -2.9% y el primario con -2.1% (ver gráfica C).

Dentro del sector secundario, las manufacturas generaron alrededor del 70% del producto de la industria de transformación y alrededor del 24% del producto nacional, de ahí la importancia del estudio de las ramas seleccionadas.

La caída del producto afectó el nivel de importaciones, cuya reducción fue del 122% en 1986, con una TMCA de 1980 a 1986 de -10.47%, mostrando las caídas más severas en los años de 1982 y 1983 (ver cuadros F, G y gráfica B).

Lo anterior dificulta el análisis de la información, puesto que se busca un incremento en las importaciones por liberalización, dentro de un contexto general de caída en las importaciones totales reales (ver gráfica B).

GRÁFICA C. *Producto interno bruto por sectores*  
(1970 = 100)



De igual forma, la macrodevaluación del peso en el mes de noviembre repercutirá en un decremento importante de las importaciones, sobre todo de los bienes sustitutos que puedan encontrarse en el mercado nacional. Las importaciones de bienes complementarios también sufrirán una caída, aunque menos pronunciada. En consecuencia, no es factible esperar un efecto liberalización sobre el empleo en el corto plazo.

Sin embargo, ante las perspectivas de un ligero crecimiento para el año de 1987 y una moderada recuperación a partir de 1990, se puede esperar un incremento en las importaciones, con un componente importante de liberalización, sobre todo por la posible recuperación de las importaciones ante el incremento en el producto y la continuación en la política de apertura comercial.

Los efectos de las medidas al profundizar el cambio estructural, junto con la recuperación de las importaciones en el mediano plazo y la continuidad de la apertura comercial externa, se reflejarán en la modernización del aparato productivo y en el mejoramiento de la calidad de los productos, sobre todo en aquellas ramas que se enfrentan a una importante competencia externa. La modificación en las elasticidades de producto-empleo y producto-importaciones, provocarán, en consecuencia, efectos sobre el empleo. Las empresas pequeñas y medianas resultarán las más afectadas, y con ellas la mano de obra que ocupan.

Para la medición de los efectos de la liberalización en el mediano plazo se ubican dos escenarios.

1. El escenario establecido en el documento de Criterios Generales de Política Económica para 1988, en el que se espera un crecimiento del PIB de 1.1% en 1987 y 3.5% en 1988. Complementado por estimaciones de la Dirección General de Empleo que espera para los años de 1989 y 1990 un crecimiento correspondiente de 0.7 y 3.2%. Lo anterior, se reflejaría en un incremento en las importaciones totales de 12.2 y 3.3% para 1987 y 1988 según el documento de Criterios Generales; y de 1.4 y 0.5% según la Dirección General de Empleo. Las exportaciones totales, por su parte, crecerían en 4.6, 8.2, 4.8 y 8.1% para los mismos años.

En este escenario se prevé un estancamiento sin contracción para el año de 1987 y un repunte moderado en 1988. El año de 1989 se caracterizará por ser un año de ajuste económico, con reducción del Gasto

Público que pretende profundizar el cambio estructural. Se observa una recuperación importante de las importaciones y un consecuente efecto sobre la modernización del aparato productivo.

Cabe aclarar, en este punto no se observa una modificación de la estructura productiva en el corto plazo, sino se considera como un proceso de más largo plazo que escapa al periodo de análisis del presente trabajo, por tanto se mantienen las condiciones actuales, en lo que a las elasticidades producto del empleo, producto de las exportaciones y producto de las importaciones se refiere.

2. Un escenario más conservador en el que estimaciones de la Dirección General de Empleo señalan un crecimiento del PIB de 1.0, 3.0, 0.7 y 3.2% de 1987 a 1990; bajo el cual las exportaciones totales crecerían en 4.2, 7.1, 4.8 y 8.1% y las importaciones en 11.1, 2.8, 1.4 y 0.5% respectivamente.

## II. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN SOBRE EL EMPLEO

Como se mencionó anteriormente, el cálculo del efecto liberalización se realizó para las importaciones por origen que se determinaron sustitutos de producción nacional; con el fin de obtener el efecto en el empleo —ya sea positivo o negativo— de un incremento en dichas importaciones causado por la liberalización.

### *A) Textiles*

#### *Corto plazo*

La industria textil se compone por las ramas de hilados y tejidos de fibras blandas; hilados y tejidos de fibras duras y otras industrias textiles.

Esta rama no se caracteriza por una participación importante dentro del PIB, puesto que de 1980 a 1986, no pasa del 1.2%, aun cuando permanece relativamente constante. De igual forma, la rama no se destaca por ocupar contingentes importantes de mano de obra, empleando entre el 0.7 y 0.8% de la población ocupada total en el mismo periodo de tiempo. Y aun cuando estudios de la Dirección General de Empleo <sup>35</sup>

<sup>35</sup> STYPS. Dirección General de Empleo. *Identificación de Sectores Clave en la Generación de Empleo*. México, diciembre de 1986.

la caracterizan por ser una actividad con generación media baja y baja de empleo, se compone por la subrama de tejidos de fibras blandas; la que se identifica como clave en la generación de empleo, puesto que de un total de 72 ramas, ocupa el 12º lugar en cuanto a la importancia de sus coeficientes de encadenamientos directos e indirectos totales, tanto de empleo como de producción, los cuales son mayores al promedio de la economía.

Es necesario destacar; que la dinámica de la rama se encuentra en estrecha relación con el comportamiento del PIB nacional, de forma que en los años en que éste presenta reducciones, la rama muestra caídas importantes de su producto de 9.2% para 1982, 0.8% para 1983 y 4.7% para 1986; teniendo una TMCA de -0.5% de 1980 a 1986.

El impacto de la liberalización de productos sustitutos a los producidos por la rama depende de la estructura industrial de la misma, puesto que si predominan las grandes empresas, éstas pueden responder en forma más ágil y rápida a las necesarias reestructuraciones, tanto en la producción como en la calidad, que demanda el enfrentamiento con la competencia externa. Sin embargo, la industria textil se caracteriza por la predominancia de micro y pequeñas empresas que en los últimos diez años representan poco más del 79.5%, coexistiendo con medianas y grandes empresas que respectivamente representan alrededor del 12 y 8% o, con altos niveles de ocupación y producción (81.4 y 78.2% respectivamente).

A lo largo de la presente década la rama ha mostrado una tendencia a la disminución de sus niveles de productividad con importantes fluctuaciones en su población ocupada; la que, sin embargo, muestra crecimientos importantes en los dos últimos años (26.53 y 8.0%).

Analizando los resultados se observa que en el periodo de estudio no existe un efecto liberalización sobre la importación de productos sustitutos, debido fundamentalmente a la caída de las importaciones en general.

En relación a las importaciones totales por origen, de la rama textil, aunada a la de prendas de vestir, reduce su participación dentro del total en los primeros seis años de la década, al pasar de 1.55 a 1.18% de 1980 a 1986, con una TMCA de -14.4%. Sin embargo, en éste último año las importaciones de estas dos ramas crecen en 1.03%, siendo de las pocas ramas que presentan un crecimiento en dicho año.

En particular, la industria textil muestra un decremento en las im-

portaciones sustitutas de 6% para el periodo de estudio. Lo mismo sucede para las importaciones sustitutas controladas y liberadas; decreciendo en mayor proporción las importaciones controladas. Como consecuencia, no es factible observar un efecto liberalización, aun cuando se puede deducir un efecto que aminora la caída de las importaciones liberadas.

Al no haber un efecto liberalización en el período de tiempo analizado, no es posible detectar un efecto sobre el nivel de empleo de la rama; sin embargo, se observa que en el año de 1986 existe un incremento en las importaciones totales de esta rama y de la de prendas de vestir; lo que se explica por el hecho de que el análisis se enfoca únicamente sobre la importación de bienes sustitutos y no sobre la importación de la totalidad de bienes clasificados en esta rama, por lo que el resultado es del todo coherente, puesto que en un ambiente de crisis, con acelerado deslíz cambiario y decremento en los niveles productivos de -4.7% en ese año, las importaciones son preferentemente de bienes complementarios, desviándose el consumo hacia los productos internos.

Por otra parte, la no existencia de un efecto liberalización en el corto plazo, no niega la existencia del mismo en el mediano plazo.

### *Mediano plazo*

*Escenario 1.* De acuerdo con este escenario, las importaciones de la industria textil crecerían en 5.9% en 1988, 2.5% en 1989 y 0.9% en 1990. Por su parte, la población ocupada de la rama crecería en 0.7, -0.6 y 0.6% en los mismos años, mientras que el valor bruto de la producción presentaría el siguiente comportamiento: 1.1, -1.0 y 0.9%.

Puede observarse que las importaciones no bajarían como consecuencia de la caída del producto en 1989.

Se considera conveniente analizar el posible impacto sobre el empleo, y sólo se estima una reducción de las importaciones sustitutas en relación a las complementarias, pero no así una reducción de las importaciones totales de la rama, para 1988. Haciendo la mayor abstracción posible de la devaluación.

Si se supone que, en el mejor de los casos, se modifica la participación porcentual entre las importaciones sustitutas y las complementarias, de la siguiente manera:

	1986	1987	1988 (Porcentajes)	1989	1990
Importaciones totales $M^t$	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Importaciones sustitutas $M^s$	95.0	96.0	90.0	93.0	96.0
Importaciones complementarias $M^e$	5.0	4.0	10.0	7.0	4.0

y si, además, suponemos que se modifica la estructura porcentual de importaciones sustitutas controladas e importaciones sustitutas liberadas:

	1986	1987	1988 (Porcentajes)	1989	1990
Importaciones sustitutas totales $M^{st}$	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Importaciones sustitutas liberadas $M^{sl}$	2.2	2.5	1.0	2.3	4.0
Importaciones sustitutas controladas $M^{sc}$	97.8	97.5	99.0	97.7	96.0

Se estima que, en el periodo 1988 a 1989, el 25.5% del incremento total de las importaciones obedece a la liberalización, que en términos absolutos aproximados importa 1 240 000 pesos de 1970.

De 1989 a 1990, el efecto sería del 43.03% del total del incremento de las importaciones, es decir 1 730 000 pesos. De forma que de 1988 a 1990 el efecto total sería del 33.8%, equivalente a 3 000 000 de pesos. El efecto en el empleo de la liberalización de 1988 a 1990, equivaldría a desplazar 66.7 trabajadores en 1990, de acuerdo con los coeficientes de requerimientos de empleo calculados por la Dirección General de Empleo<sup>86</sup> para el año de 1987. Es decir, en 1990 se desplazarían 66.7 personas, por cada 3 millones de pesos en el incremento de importaciones sustitutas, si se mantuviera la relación empleo-producto de 1987. Por el contrario, si se incrementan los niveles de productividad para llegar a las cifras estimadas en 1988 de 11.69422 personas necesarias para producir un millón de pesos de 1970, la población desplazada en

<sup>86</sup> "Estimaciones del Nivel de Empleo, 1980-1988".

la rama por el incremento de importaciones sustitutas se reduciría a 35.1 personas.

*Escenario 2.* De acuerdo con este escenario, las importaciones de la rama crecerían 5% en 1988, 2.5% en 1989 y 0.9% en 1990. Los efectos de la liberalización son un poco menores a los del Escenario 1, siendo de 25.4% de 1988 a 1989, 42.5% de 1989 a 1990 y de 33.5% de 1988 a 1990. El efecto en el empleo de la liberalización en estos últimos años, equivaldría a desplazar 64.7 trabajadores en 1990 de acuerdo con las condiciones imperantes de los coeficientes de requerimientos de empleo en 1987. Y de 34.03 personas de acuerdo con los coeficientes de 1988.

### *B) Prendas de vestir*

#### *Corto plazo*

Esta rama se compone de prendas de vestir, cuero, y sus productos en forma ponderada y otras industrias textiles.

Como en el caso anterior, esta rama no tiene un peso importante dentro del PIB, presenta una participación más bien constante de 1980 a 1986, sin pasar nunca del 1.8%, que representa el valor más alto en 1980. De igual forma, la rama no participa en forma significativa dentro del total de la población ocupada, presenta una tendencia a disminuir su participación, que fue en promedio de 1.4% en los mismos años. Comparativamente, la rama presenta un leve incremento en su población ocupada de 1980 a 1986, con una TMCA de 1.2%; y al igual que la industria textil, tiene fluctuaciones significativas en el crecimiento de la misma: destacan las caídas de 1980, 1982 y 1983 con un -1.05, -0.57 y -10.47%, que en parte pueden estar asociadas con la caída del producto de la rama en 1982 y 1983 (-3.9 y 9.1% respectivamente).

Cabe hacer notar que la composición de la rama en cuanto a su importancia en la generación de empleo es heterogénea: la subrama de prendas de vestir se caracteriza por ser una de las 8 con generación media alta de empleo (mayores al promedio nacional); mientras que las subramas de otras industrias textiles, cuero y calzado se identifican por su baja generación de empleo.

Los efectos en el empleo son, en consecuencia, diversos; ocasionan

fluctuaciones importantes en la ocupación de la rama, según las variaciones en los coeficientes de encadenamiento directos e indirectos sobre la producción y el empleo; en donde la subrama de prendas de vestir presenta, de nuevo, los mayores coeficientes.

Es necesario recalcar de acuerdo con las cifras del censo industrial, en los diez últimos años, cinco de cada diez personas ocupadas en este sector no recibe remuneración alguna y cinco de cada diez empresas posee personal sin remunerar.

La estructura industrial de la rama es heterogénea: nueve de cada diez establecimientos con personal remunerado son micro y pequeñas empresas, con menos de 100 trabajadores, ocupan a 5 de cada 10 personas en la rama y generan el 45% del valor agregado censal.

El 3% de los establecimientos son empresas medianas que ocupan a 2 de cada 10 trabajadores; generan el 19% del valor agregado censal. Por último, existen 1.5 empresas grandes por cada 10 establecimientos; ocupan a casi 3 de cada 10 trabajadores y generan cerca del 35% del valor agregado censal de la rama.

A diferencia del caso anterior, los niveles de ocupación y producción son significativos para la micro y pequeña empresa, lo que presupone una mayor vulnerabilidad de la rama ante la liberalización. Los niveles de productividad de la misma presentan una mayor estabilidad y sólo disminuyen en forma importante en 1986; año en que el PIB de la rama cae 4.6%, aun cuando la población ocupada crece 4.2% con respecto del año anterior, aunque en menor medida que en 1985 (9.29%).

En cuanto a los efectos de la liberalización, aun cuando la rama es mucho más vulnerable que la anterior, las importaciones sustitutas liberadas caen en mayor proporción que las importaciones sustitutas controladas (23 y 11% respectivamente). Como ya se mencionó, las importaciones totales de la rama crecen en 1986 junto con las importaciones de la industria textil, sin embargo, las importaciones sustitutas liberadas son menos dinámicas que las controladas, explicándose el crecimiento en las importaciones totales por el resto de las fracciones identificadas como complementarias. Así, en un periodo de recesión productiva, las importaciones se orientan en mayor medida hacia la compra de artículos para los cuales no hay producción nacional.

Como ya se mencionó, también, al no existir un efecto liberalización en el periodo de estudio no hay un efecto sobre el nivel de empleo de la rama, pero esto no se puede aplicar en el mediano plazo en caso de

una recuperación del producto de la rama y, por ende, en las importaciones de la misma.

### Mediano plazo

Es necesario aclarar que el modelo econométrico presenta ecuaciones distintas para la rama de prendas de vestir, ya que separa de la misma a la rama de cuero y calzado; a continuación sólo se describen los efectos en la primera.

*Escenario 1.* De acuerdo con este escenario, las importaciones de esta rama crecerían en 8.9, 3.7 y 1.3% de 1987 a 1990. Por su parte, la población ocupada pasaría de 1.0, 0.2 y 0.9% en los mismos años; el valor bruto de la producción crecería 2.4, 0.4 y 2.2%.

Los cambios considerados en la estructura de las importaciones quedarían de la siguiente manera:

	(Porcentajes)				
	1986	1987	1988	1989	1990
$M^t$	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
$M^s$	80.8	82.0	82.7	81.5	83.0
$M^o$	19.2	18.0	17.3	18.5	17.0

Los cambios en la participación de las importaciones liberadas y controladas quedarían.

	(Porcentajes)				
	1986	1987	1988	1989	1990
$M^{st}$	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
$M^{sl}$	19.2	21.0	21.5	21.7	22.1
$M^{so}$	80.8	79.0	78.5	78.3	77.9

Como resultado del modelo, se estima que 21.4% del incremento en las importaciones en el periodo que va de 1988 a 1989, obedece a la liberalización. Para 1989 y 1990 se estima un efecto en la liberaliza-

ción de 12.9%, menor al periodo anterior. De 1988 a 1990 el efecto sería de 15.6%, lo que importaría 700 000 pesos de 1970, que medidos en términos de población ocupada desplazada equivaldría a 17.4 personas, según los coeficientes de requerimientos de empleo calculados por la Dirección General de Empleo para 1987, y a 16.8 personas, según los coeficientes de requerimientos de empleo calculados para 1988. Es decir, en 1990, por efectos de la liberalización quedarían desempleados 17.4 personas de las que trabajaban en 1987, y 16.8 de las que trabajaban en 1988.

*Escenario 2.* En este caso las importaciones de la rama crecerían en 7.5, 3.7 y 1.3% de 1987 a 1990 y la población ocupada pasaría de 0.9 a 0.2 y 0.9%, cuando el valor bruto de la producción creciera 2.0, 0.5 y 2.2%. De tal forma, para el periodo de 1988 a 1989, se estima un efecto por liberalización de 9.1% en el incremento de las importaciones. De 1989 a 1990 el efecto se elevaría al 17.4%; y de 1988 a 1989 sería de 13.3%, es decir 600 000 pesos de 1970.

En consecuencia, el efecto en el empleo de 1988 a 1989 se traduciría en un desplazamiento de 14.9 personas de las que trabajaban en 1987; y 14.4 personas de las que trabajaban en 1988.

Como puede observarse, los efectos negativos sobre el empleo en la rama de prendas de vestir y en la rama de textiles no son importantes. Sin embargo, no debe olvidarse que dichos efectos sólo son efectos primarios, iniciales, directos; que sin embargo se encuentran asociados a encadenamientos directos e indirectos sobre otras ramas y a efectos secundarios multiplicadores, y de los gastos, que el presente documento no analiza.

El caso de la rama de cuero y calzado es diferente; de acuerdo con las dos simulaciones, sus importaciones totales decrecen en -15.9% en todos los años de simulación, lo que presupone la no existencia de un efecto liberalización, como sucedió en el corto plazo.

### *C) Madera y sus productos*

#### *Corto plazo*

Esta industria se compone de aserraderos, incluso triplay, y otras industrias de la madera.

De las tres ramas analizadas, tiene la participación más baja den-

tro del PIB; no pasa del 0.8% y permanece más bien constante de 1980 a 1986. De igual forma, participa con un bajo porcentaje dentro del total de la población ocupada, con una clara tendencia a su disminución, siendo su nivel más alto, de 0.8%, en 1980. En general, la rama se caracteriza por su baja generación de empleo, durante los primeros 4 años de la década de los 80 su población ocupada decreció, sobre todo en 1983 que cayó en un  $-14.31\%$ . Es así que su TMCA fue de  $-0.68\%$ , entre 1980 y 1986, y cabe hacer notar que se encuentra muy por debajo de los niveles de ocupación presentados en 1970. Situación que es completamente opuesta al caso de la industria textil, y que no se compara en forma alguna con el caso de las prendas de vestir. Es decir, en relación a 1970, la rama de madera y sus productos ha expulsado mano de obra y presenta, a partir de 1980, una clara tendencia a disminuir su productividad. Así, en 1986, de cada 10 trabajadores de la rama en 1970 habían dejado de trabajar 4 en la misma.

La rama muestra una estrecha relación con la producción nacional, pues presenta caídas superiores al total nacional en los años en que esta última cae ( $-0.5\%$  en 1982,  $-16.6\%$  en 1983 y  $-7.6$  en 1986).

Así, se puede inferir que la rama es muy susceptible a la dinámica económica nacional, además de ser, en cierto sentido, expulsora de mano de obra.

Los coeficientes de requerimientos de empleo son constantemente superiores a los de las otras dos ramas objeto de estudio, sin embargo, esto obedece a la mayor reducción de su mano de obra en relación a la reducción de su producto.

Como en el caso de las ramas anteriores, las importaciones por origen tienden a disminuir con una TMCA de  $-7.58\%$ , menor a las primeras. Su participación dentro de las importaciones totales también es mucho menor, aunque tiende a aumentar en los tres últimos años, de 1984 a 1986, pasando de  $0.37\%$  en 1980 a  $0.44\%$  en 1986. Sin embargo, a diferencia de los casos anteriores, sus importaciones en 1986 caen  $9.73\%$ .

Curiosamente, las importaciones de productos sustitutos tienen un crecimiento en el periodo de estudio de  $4\%$ , mientras las importaciones sustitutas controladas crecen en  $8\%$ , las importaciones sustitutas liberadas decrecen  $1\%$ . Por ende, no existe un efecto de liberalización en la rama en el corto plazo.

Los efectos sobre el empleo, en el mediano plazo, dependen de la estructura industrial; dado que alrededor del  $97\%$  de los estableci-

mientos, son micro y pequeñas empresas, con hasta 100 trabajadores que tienen el 54.1% de la población ocupada por la rama y generan el 42.1% del valor agregado censal, se presumen efectos mayores a los presentados por las dos ramas anteriores. Por otro lado, se observa una tendencia a la disminución del personal ocupado por la gran empresa y un incremento en las empresas pequeñas y medianas.

### *Mediano plazo*

Desafortunadamente, la Dirección General de Empleo no cuenta aún con el conjunto de ecuaciones necesarias para estimar la evolución del producto, las importaciones y las exportaciones de esta rama. Por eso, no se realiza el estudio sobre los efectos de la liberalización para el mediano plazo.

## CONCLUSIONES

De acuerdo con los resultados del trabajo, el impacto directo inicial de la liberalización por supresión del permiso previo de importación, de las ramas objeto de estudio, no presenta efectos negativos sobre el empleo en el corto plazo (de agosto de 1985 a abril de 1987).

Lo anterior es resultado del bajo nivel de las importaciones de dichas ramas y de la tendencia negativa en el crecimiento de las importaciones sustitutas o, potencialmente, desplazadoras de la producción nacional de las mismas.

Así mismo, influye la recesión por la que atraviesa la economía en general y en particular las ramas objeto de estudio, cuyo producto interno bruto desciende en el periodo de análisis.

El deslizamiento del tipo de cambio, así como la devaluación de noviembre de 1987, son factores adicionales que coadyuvan a la eliminación de un efecto negativo sobre el empleo, como resultado de la disminución del volumen de importaciones de bienes sustitutos.

En cuanto al mediano plazo, 1988-1990, si bien se presenta un efecto liberalización negativo; éste no es importante en cuanto al volumen de población desplazada de sus puestos de trabajo.

Lo anterior se debe a que 1988 se caracterizará por la continuación en la reducción de los niveles de importación, debido a la devaluación de noviembre; y a un ritmo moderado de recuperación económica,

a partir de 1989, que si bien se reflejará en el incremento de las importaciones en general, dicho incremento será producto de la dinámica de recuperación de las ramas productivas, más que de la liberalización.

En consecuencia, no es factible esperar un efecto negativo importante sobre el nivel de empleo como producto directo de la política de liberalización comercial, en lo que a efectos primarios iniciales se refiere, para 1988.

Sin embargo, no debe olvidarse que el efecto primario inicial de la liberalización es sólo uno de cuatro efectos potenciales; los efectos secundarios son, por sus características, los que tienen un impacto mayor sobre el resto de las ramas productivas y, en consecuencia, sobre sus niveles ocupacionales.

Por otra parte, la continua tendencia positiva en el crecimiento de las exportaciones no petroleras en el presente año y las perspectivas positivas sobre su crecimiento para el año próximo, nos indican un efecto positivo sobre el nivel del empleo en las actividades exportadoras y en las ramas productoras de artículos exportables lo que podría nulificar los posibles efectos negativos del mediano plazo.

Como resultado de estas dos tendencias: efectos positivos exportadores en el nivel de empleo en el corto y en el mediano plazo y efectos ligeramente negativos en el mediano plazo, se presentará un cambio en cuanto a la distribución de la población ocupada entre ramas productivas.

Si bien la liberalización no afecta en forma directa el nivel de empleo en el corto y el mediano plazo, es necesario prevenir sus efectos a futuro e iniciar estudios sobre sus efectos indirectos. Si se presenta una rápida recuperación económica y un efectivo combate a la inflación, bajo la continuidad de la apertura externa, los efectos de esta última sobre el nivel de empleo se incrementarán, aumentando los porcentajes de importaciones por liberalización a niveles importantes.

Ante la ausencia de efectos significativos sobre el empleo en el corto y en el mediano plazo, es recomendable reforzar ahora los programas de recalificación y capacitación de mano de obra para enfrentar las futuras necesidades del aparato productivo sujeto a modernización; así como las referentes al cambio estructural.

La problemática ocupacional, producto de la apertura externa, se perfilará en la reasignación del factor trabajo entre las ramas y en los desequilibrios existentes entre las habilidades y destrezas de la fuerza de trabajo y los nuevos requerimientos de mano de obra en las activi-

dades productivas de las ramas expuestas a la liberalización. Más que en el incremento del desempleo abierto.

En este último caso, el desempleo obedecerá más bien a la innovación tecnológica y a cambios en el proceso productivo.

Es decir, la problemática ocupacional será más bien producto de la modernización y de los cambios estructurales que impone la apertura externa, que de los efectos directos negativos sobre el nivel del producto y del empleo que ejerza la liberalización de importaciones.

Por otro lado, es necesario realizar estudios sobre los efectos de la innovación tecnológica y el cambio estructural en el nivel de empleo y subempleo. Con el fin de prevenir un incremento en los niveles de desocupación y subempleo en toda la economía.

Los efectos en el empleo de dicho incremento dependerán, a su vez, de los niveles de productividad y las innovaciones tecnológicas.

Bajo un escenario como el anterior, es recomendable la combinación de instrumentos y políticas de empleo en aquellas ramas que, por sus características estructurales, son más vulnerables a la liberalización. Como es el caso de las prendas de vestir, el cuero y el calzado.