

Un nuevo tipo de proteccionismo (o el retorno del permiso previo)

Antonio Gazol Sánchez

Profesor de la División de Estudios
Profesionales de la Facultad de
Economía, Universidad Nacional
Autónoma de México.
<gazol@economia.unam.mx>

La renuncia del Estado al uso de diversos instrumentos de política económica ha constituido uno de los más significativos rasgos característicos de la política económica mexicana¹ desde hace tres lustros.² Inscrita en la corriente que ahora ha dado en agruparse bajo el manto genérico del “neoliberalismo” y, dicen, al amparo conceptual (*sic*) del Consenso de Washington, la nueva política económica se ha distinguido por privilegiar los mecanismos del mercado en el funcionamiento del complejo económico y ha optado por un Estado cuya función principal, en lo económico, habría de consistir en asegurar a los distintos agentes que esos mecanismos funcionen de manera adecuada.³

No es sólo la no utilización de la amplia gama de instrumentos de que se valían los hacedores de políticas públicas sino que es su proscripción lo que se ha pretendido, de suerte que no es que se trate de tener por ahí, en el cuarto de los trebejos, una serie de herramientas que, algún día y en circunstancias específicas, podrían ser necesarias, sino que esos utensilios han desaparecido y lo mejor que podemos hacer con ellos es olvidarlos o, en todo caso, exorcizarlos.⁴ Se ha confundido al instrumento con la forma y el motivo con y por los que se utiliza, olvidando que ni todos los instrumentos son útiles para todo y en todo tiempo ni todos los instrumentos son siempre y en cualquier circunstancia absolutamente inútiles; los instrumentos por sí mismos no pueden ser ponderados por los efectos positivos que su empleo provoque, como tampoco pueden ser responsabilizados de los males que eventualmente causaren; sería tanto como atribuirle a la computadora los fraudes en el comercio electrónico o al átomo la bomba de Hiroshima. El instrumento de política económica está ahí, o debiera estar ahí,

1. Acepto que es un enfoque susceptible de calificarse de “*chauvinista*” pues esa característica también es propia de la política económica actual de casi todo el mundo y no nació en México.

2. Si bien suele hablarse de un lapso mayor (de cuatro a cinco lustros), para propósitos de este trabajo, por razones que se detallan más adelante, se considera que la renuncia a utilizar el régimen de permiso previo a la importación es posterior al período 1982-1988.

3. Para evitar digresiones que conducirían a otro tema no entro en la discusión respecto de que es eso de funcionar “de manera adecuada”, ¿adecuada para qué?, ¿adecuada para quién?.

4. Escribo estas líneas cuando el funcionamiento del mercado (imperfecto en tanto que es un oligopolio) dejado a su suerte ha provocado un inusitado aumento en el precio de la tortilla. De distintas formas, las autoridades supuestamente responsables han explicado que no cuentan con los instrumentos de política económica requeridos para actuar en el corto plazo y todo porque en algún momento se proscribió y anatematizó el control de precios como herramienta. Entiéndase bien, no se sugiere volver al control de precios en tanto que práctica permanente, sino de disponer de medios de acción inmediata ante casos de emergencia, y lo que la crisis de la tortilla puso en evidencia es que el Estado mexicano ya no cuenta con esos medios... y, lo que es peor, parece que no quiere contar con ellos.

para ser utilizado cuando y como las circunstancias lo demanden, cuando y como sea útil y necesario; un martillo se requiere para labores para las que no es eficaz el serrucho y ningún carpintero osará utilizar éste para fijar un clavo.

El desuso del permiso

Es el caso de los permisos previos a la importación que durante tres décadas constituyeron el punto de partida de cuanto proyecto de desarrollo industrial (público o privado, grande o pequeño) se puso en marcha en México. La industrialización del país, y con ella la transformación de la estructura productiva y el dinamismo en el crecimiento y en el desarrollo, está directamente relacionada con ese instrumento de política económica. A mediados de la década de los setenta empezó a mostrar que, en tanto instrumento central, había dado de sí todo (o casi) lo que podía esperarse de él y, en el extremo, habría de utilizarse, sólo, como instrumento auxiliar o complementario para casos concretos. De este planteamiento se pasó, casi imperceptiblemente, al de imputarle cuanto vicio o distorsión manifestara la economía mexicana hasta que el régimen de permiso a la importación terminó por desaparecer, para todo propósito práctico, a finales de los ochenta y principios de los noventa.⁵ En 1995 únicamente 2.2% del valor de las compras al exterior requería de autorización previa.⁶ Sin embargo, pareciera que el control directo a la importación vuelve a ser utilizado por el gobierno y ese magro porcentaje se ha elevado a más de 10% en 2005 y a cerca de 11% en 2006.⁷ El dato, que más adelante se matiza, no es irrelevante por cuanto pone de manifiesto que, no obstante el escozor que provoca en las pieles neoliberales más sensibles, no se ha hallado mejor alternativa (o, si se quiere, *menos ineficaz*) para enfrentar circunstancias que ni el mercado ni otros instrumentos pueden resolver. Este trabajo pretende intentar una explicación a ese fenómeno.

Después de un primer intento fallido por revisar y reorientar (no desaparecer) la política proteccionista en el principio de los setenta,⁸ a partir de 1977 inició un proceso de *racionalización de la protección* cuyo hilo conductor consistía en la sustitución gradual y progresiva del permiso previo a la importación por su equivalente arancelario. Se partía del supuesto de los beneficios que representaba lo genérico del arancel frente a lo específico (o casuístico o discrecional) del permiso y de la posibilidad real de disminuir progresivamente el grado de protección mediante la disminución, a su vez, del nivel arancelario. 40% de las importaciones estaba liberada del régimen de permiso para 1980, lo

5. En estricto rigor, lo que se puso en tela de juicio en los setenta fue la política proteccionista que se valía del permiso previo como agente principal, lo que con el paso del tiempo se convertiría en la sentencia condenatoria a todo tipo de proteccionismo o política de estímulo a la industrialización. El permiso previo no era sino el símbolo de lo que aborrecía la nueva corriente de pensadores en política económica.

6. Fuente: *Anexo Estadístico al VI Informe de Gobierno*, Vicente Fox Quesada, septiembre de 2006.

7. *Ibid.*

8. La sobrevaluación del tipo de cambio (el legendario 12.50 pesos por dólar que se mantuvo inalterable durante 22 años) fue determinante en ese fallo.

que compara con niveles cercanos a únicamente 10% a principios de 1977.⁹ El proceso se revirtió en 1981 y se paralizó en 1982 como resultado de la sobrevaluación cambiaria y de la abrupta caída de los precios internacionales del petróleo que, con otros factores, condujeron al establecimiento del control de cambios en septiembre de 1982 de manera que hubo necesidad de someter, de nuevo, al régimen de permiso previo a la generalidad de las importaciones porque era la herramienta a la mano más idónea para administrar la parte del control de cambios relacionada con la compra de mercancías en el exterior: el permiso a la importación era el documento que debía presentarse a los bancos para que éstos vendieran dólares. No está de más insistir en que lo que se estaba protegiendo no era, como en ocasiones anteriores, la planta productiva, sino la exigua disponibilidad de medios de pago, en un capítulo hasta entonces inédito en la historia económica del país.

Una vez restablecido un mínimo de reservas para el funcionamiento de la economía, a partir de 1985 se reinició el proceso interrumpido tres años antes y el valor de las importaciones sujetas a control directo representó 37.5% del total, cifra que habría de reducirse a 30.9% en 1986 y a 27.5% en 1987. Al final de esa administración las importaciones sometidas a permiso previo eran 19.7% del total.¹⁰

No obstante la reducción en el uso del control directo, el Estado no renunció a él. En enero de 1986, siete u ocho meses antes del ingreso de México al GATT, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial expidió la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional, conocida por la fuerza de la costumbre como *Ley de Comercio Exterior*, por la que el Ejecutivo queda facultado de manera expresa a aplicar medidas de control directo sobre las importaciones.¹¹ Significa que el gobierno no desechaba un instrumento que podía, o no, aplicar con mayor o menor intensidad, de acuerdo con las circunstancias.

A partir de 1989 el grado de intensidad en el uso del permiso siguió disminuyendo. Si bien persiste la diversidad en la información contenida en las distintas fuentes (todas ofi-

9. No es ocioso recordar que, precisamente debido a los efectos adversos de la obsesión por la rígida estabilidad cambiaria, las presiones sobre la balanza en cuenta corriente fueron de tal magnitud que indujeron al Ejecutivo Federal, por primera vez en la historia, a someter a permiso previo a la totalidad de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación en julio de 1975, lo que explica el elevado porcentaje de importación controlada sólo año y medio después. Antes de ese evento el mayor porcentaje controlado había ocurrido en 1974 con un también elevado 82 por ciento.

10. Estos porcentajes varían según la fuente consultada. Las que se señalan aquí provienen de los anexos estadísticos a los Informes I y VI de Vicente Fox Quesada. En los Informes de Carlos Salinas de Gortari el dato para 1985 es de 35.1%, pero el Informe de Labores de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial coincide con el dato de 37.5%. En 1986 también hay diferencias: en los Informes de Salinas aparece la cifra de 27.8%, que coincide con la reportada en el Informe de Labores de Secofi. Para 1987 se cuenta, al menos, con tres cifras distintas: la que aparece en el texto (27.5), 26.8% en los Informes de Salinas y 26.9% en el Informe de Secofi. En 1988 el Informe de Salinas reporta 21.2%. Cualquiera que sea el dato correcto, todos ponen de manifiesto la tendencia a reducir el tamaño de las importaciones sometidas a permiso.

11. La fracción II del Artículo 1º. de la Ley plantea que el Ejecutivo está facultado para "Establecer medidas de regulación o restricciones a la exportación o importación de mercancías consistentes en: a) Requisito de permiso previo para exportar o importar mercancías de manera temporal o definitiva, inclusive a las zonas libres del país; b) Cupos máximos de mercancías de exportación o de importación en razón de los excedentes de producción, de los requerimientos del mercado o de los acuerdos y convenios internacionales; c) Cuotas compensatorias, provisionales y definitivas, a la importación de mercancías

ciales) a que se refiere la nota 10, lo importante es que a lo largo de la administración que iniciaba el peso del permiso entre los instrumentos de la política comercial se mantuvo en rangos de 13 a 14% (cinco o seis puntos porcentuales por debajo de los niveles inmediatos precedentes), hasta 1994 cuando cayó, por primera ocasión en la historia reciente de México, a una cifra de menos de dos dígitos. Sin duda que la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en enero de ese año fue determinante.

Cuadro 1
Participación de las importaciones controladas en las importaciones totales (I)

Año	Participación porcentual
1989	14.1
1990	13.6
1991	13.6
1992	13.5
1993	13.5
1994	4.3

Fuente: *Anexo Estadístico al VI Informe de Gobierno*, Vicente Fox Quesada, septiembre de 2006.

En 1993 fue modificada la Ley de Comercio Exterior de 1986 y la figura del permiso previo es objeto de una serie de matices que no son irrelevantes. En la Ley anterior se facultaba expresamente al Ejecutivo para establecer el régimen de permiso previo cuando se diera alguno de los supuestos contenidos en la nota 11, en tanto que en el nuevo ordenamiento las medidas no arancelarias regulatorias o restrictivas al comercio exterior se adoptarían “mediante acuerdos expedidos por la Secretaría”, lo que en rigor le confiere mayor discrecionalidad al sistema. La fracción V del artículo 5° de la ley de 1993 faculta a la Secretaría

en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, las que serán aplicables independientemente del arancel que corresponda a la mercancía de que se trate; d) Prohibición de importación o exportación de mercancías”. El Artículo 5°. Precisa la razón de ser (y de existir) de los permisos previos a la importación y prevé que se establecerán en los siguientes casos “I.- Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza comercial o de pagos; II.- Cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacional o disposiciones de orden público o de interés social; III.- Para dar cumplimiento a tratados o convenios internacionales suscritos por México; IV.- Como contramedida a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por terceros países, salvo lo previsto en tratados o convenios suscritos por México; V.- Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional; VI.- Cuando el volumen de importaciones de una mercancía crezca a un ritmo tal y bajo condiciones que causen o amenacen causar un serio daño a los productores nacionales de mercancías similares; VII.- Cuando sean necesarias para dar cumplimiento a disposiciones sobre seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o cualquier otro requerimiento de orden público”. Ver *Diario Oficial de la Federación*, lunes 13 de enero de 1986.

de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Economía) a “otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación”. Los matices más significativos se observan en las causas por las que la autoridad puede establecer el régimen de permiso previo. En la legislación de 1993 (artículo 16) desaparecen como tales las que se refieren a las condiciones de la economía nacional (fracción II del artículo 5º)¹² y la relativa al crecimiento de las importaciones como fuente de daño real o potencial a los productores mexicanos (fracción VI del artículo 5º), y se incorpora como causa la necesidad de “regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia” (fracción II del artículo 16).¹³

En otros términos, el Ejecutivo no puede utilizar el control directo cuando las condiciones generales de la economía sean, por el motivo que fueren, particularmente adversas ni cuando un sector productivo esté en riesgo como consecuencia de un aumento desproporcionado de las compras en el exterior. La eliminación de estas dos causales para el establecimiento del permiso previo refleja el propósito de utilizar este instrumento sólo de forma marginal. Entre 1995 y 2004 el permiso previo cubrió entre 2.2 y 6.2% de las importaciones totales:

Cuadro 2	
Participación de las importaciones controladas en las importaciones totales (II)	
Año	Participación porcentual
1995	2.2
1996	2.7
1997	4.1
1998	4.4
1999	3.6
2000	6.2
2001	6.1
2002	5.9
2003	5.9
2004	4.7

Fuente: *Anexo Estadístico al VI Informe de Gobierno*, Vicente Fox Quesada, septiembre de 2006.

12. Ver nota 11.

13. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de julio de 1993. Esta Ley ha sido modificada en diversas ocasiones desde su promulgación (la más reciente en enero de 2006) pero en aspectos no relacionados con el tema de este trabajo.

¿El regreso del permiso previo?

En 2005 y en 2006 (cifras a agosto) las importaciones bajo el régimen de permiso previo saltaron a 10.1 y 10.6%, respectivamente, de las compras totales y eso empieza a dejar de ser marginal. Más de un observador ha llegado a expresar su preocupación o su alegría (según su óptica) por lo que supone es una vuelta al proteccionismo. Si bien se trata de una conclusión apresurada y exagerada, no es despreciable el efecto que en términos de mensaje a los agentes económicos (locales e internacionales) puede ejercer este salto. El mensaje, además, puede no reflejar la realidad porque son perceptibles algunas inconsistencias en la información proporcionada por la autoridad comercial del país,¹⁴ pero sin duda los porcentajes registrados y difundidos para los dos años recientes revelan un cierto grado de proteccionismo que no se alcanzaría con la aplicación de otro tipo de medidas (aranceles); ¿qué es lo que se está protegiendo?, ¿por qué se está protegiendo?, ¿a quién se está protegiendo?

El número de fracciones de la TIGIE¹⁵ sujeto a control es de 72.¹⁶ Alrededor de esta cifra ha girado la nómina de fracciones controladas desde 1995 con un máximo de 75 en 1997 y un mínimo de 61 en 1995. Sin embargo, la cifra de 72 puede resultar engañosa porque no incluye 26 fracciones del capítulo 98 por las que se administra la importación de los Programas de Promoción Sectorial ni las 49 del capítulo 87 cuando se trate de equipo usado. De esta manera, la suma total de fracciones sujetas a permiso previo asciende a 147.¹⁷

Conforme al Acuerdo de la Secretaría de Economía del 9 de noviembre de 2005 las fracciones controladas pueden dividirse en seis grandes grupos:

- a) Algunos productos petrolíferos (aceites, ciertos tipos de gasolina, propano, butano, etcétera), neumáticos usados, algún equipo anticontaminante que se ajuste a lo establecido por la Secretaría del Medio Ambiente, la de Recursos Naturales o la Economía, algún equipo para la investigación científica en el marco de lo establecido por Conacyt, y artículos de prendería (Artículo 1° del Acuerdo).
- b) Las importaciones vinculadas con los Programas de Promoción Sectorial administrados por la Secretaría de Economía (Artículo 2° del Acuerdo).
- c) Algunas importaciones de productos agropecuarios o sus preparaciones (leche en polvo o evaporada, frijol, trigo, maíz, malta, café, cacao, tabaco) cuando procedan de Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Perú, Panamá o Perú, en el marco de los Acuerdos de Alcance Parcial vigentes en los términos del Tratado de Montevideo de 1980.¹⁸ (Artículo 3° del Acuerdo).

14. En la sección dedicada a examinar las fracciones sujetas a permiso previo se profundiza sobre este aspecto.

15. Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

16. *Anexo Estadístico al VI Informe de Gobierno*, Vicente Fox Quesada, septiembre de 2006.

17. Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta al requisito de permiso previo por parte de la Secretaría de Economía, 9 de noviembre de 2005.

18. Establece la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), sucesora de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) de 1960, y a la que pertenecen todos los países señalados excepto Panamá.

- d) Fructosa cuando proceda de Estados Unidos (Artículo 4° del Acuerdo).
- e) Leche, frijol, cebada, malta cuando procedan de Chile, y carne y despojos de aves, leche, quesos, huevo, frijol, azúcar, aceites y jarabes cuando procedan de Uruguay, (Artículo 5° del Acuerdo).
- f) Vehículos usados (Artículo 6° del Acuerdo).

Los seis grupos

El primer grupo cubre tres grandes tipos de productos: de una parte, los relacionados con derivados del petróleo y el motivo de su control se puede ubicar en la elevada sensibilidad de estos bienes; no son todos, por supuesto, pero entre ellos se encuentra la gasolina (que no sólo importa Pemex) el combustóleo, el gasóleo, el keroseno, el propano y los butanos; en segundo término, dos tipos de bienes usados que son los neumáticos y los artículos de prendería y, en tercer lugar, dos fracciones cuyo control obedece a la necesidad de contar con un medio que auxilie en la administración de las políticas de medio ambiente y de ciencia y tecnología, respectivamente. De haber algún propósito proteccionista habría que ubicarlo en el primer segmento, los petrolíferos; parcialmente en el segundo y nada en el tercero.

El segundo grupo está integrado por un conjunto de 26 fracciones por las que se importan partes y componentes relacionados con los Programas de Promoción Sectorial (Prosec) en el marco de lo establecido por la Regla 8ª de las Complementarias para la aplicación de la TIGIE. Los Programas Sectoriales nacieron en 2000¹⁹ ante la inminencia de que empezara a aplicarse lo previsto en el artículo 303 del TLCAN relativo a las restricciones a la devolución de aranceles de importación sobre productos exportados y a los programas para diferir el pago de los aranceles, lo que colocaba en los límites de la legalidad²⁰ (en términos del TLCAN) mecanismos como la importación temporal para exportación o la industria maquiladora cuando los componentes importados no procedieran de Canadá o Estados Unidos y que de tiempo atrás ha sido fundamental en el crecimiento de las ventas mexicanas al exterior. Es, en pocas palabras una de las dos fuentes de la competitividad mexicana.²¹ Para evitar problemas se crearon los Programas de Promoción Sectorial mediante los cuales se permite la importación con un arancel preferencial cuando los bienes importados se destinen a la elaboración de un producto cualquiera, independientemente de que su destino final sea el mercado interno o el de exportación.

Para la administración de este mecanismo se precisa del permiso previo a fin de asegurar que las importaciones no se destinen a fines diferentes de los autorizados (al comercio, por ejemplo, o a producir algún otro tipo de bien no considerado en el Programa correspondiente), el artículo 4° del Acuerdo por el que nacen los Prosec indica que los productores

19. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2000.

20. La Sección B del Anexo 303.7 del TLCAN concede a México un plazo que venció el 1 de enero de 2001 para mantener la mecánica de la importación temporal (en cualesquiera de sus modalidades) y, al mismo tiempo, beneficiarse de las reducciones o eliminaciones arancelarias previstas en el Tratado.

21. La otra es el bajo nivel de los salarios.

que cuenten con autorización para operar en alguno de los programas autorizados por la Secretaría de Economía,²² podrán optar por importar los bienes listados en el mismo Acuerdo

con el arancel del impuesto general de importación especificado en el mismo, siempre que éstos se empleen en la producción de las mercancías correspondientes a cada programa: Asimismo podrán importarse al amparo de la fracción designada específicamente para ello los insumos, materiales, partes y componentes de aquellos artículos que se fabriquen, se vayan a ensamblar en México, por empresas que cuenten con registro de empresa fabricante, aprobado por la Secretaría de Economía.

La Regla 8ª, por su parte, es una antigua disposición de la Tarifa de Importación por la que es posible:

importarse en una o más remesas o por una o varias aduanas, los artículos desmontados o que no hayan sido montados, que correspondan a artículos completos o terminados o considerados como tales. Los bienes que se importen al amparo de esta Regla deberán utilizarse única y exclusivamente para cumplir con la fabricación a que se refiere esta Regla, ya sea para ampliar una planta industrial, reponer equipo o integrar un artículo fabricado o ensamblado en México.

En este segundo grupo es evidente que la presencia del permiso previo no obedece a propósitos proteccionistas tradicionales. Es, como se señala más adelante, otro tipo de protección: a la exportación y no a la producción.

El tercer grupo de bienes sometidos al régimen de permiso previo incluye 32 fracciones, todas correspondientes a bienes agropecuarios o agroindustriales y que se encuentran entre las excepciones de los acuerdos vigentes con los países de la Asociación Latinoamericana de Integración. El artículo 3º del Acuerdo del 9 de noviembre de 2005 señala que el permiso previo se aplica a las mercancías “importadas al amparo de un Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) negociado conforme al Tratado de Montevideo de 1980”. Con Ecuador, Paraguay y Panamá²³ están vigentes Acuerdos de Alcance Parcial limitados a los temas comerciales, y con Argentina, Brasil, Perú y Cuba estos Acuerdos se inscriben en el marco más amplio de la complementación económica (ACE). Los Acuerdos de Alcance Parcial forman parte de los tres mecanismos previstos en el documento constitutivo de la ALADI para, supuestamente, avanzar en la integración económica latinoamericana:²⁴ El carácter de estos acuerdos hace posibles las excepciones y los tratamientos especiales y en razón de ello es que se someten a permiso las importaciones de leche en

22. Se trata de 26 programas: industria eléctrica, electrónica, mueble, juguete y artículos deportivos, calzado, minera y metalúrgicas, bienes de capital, fotográfica, maquinaria agrícola, industria química, manufacturas de caucho y plástico, siderúrgica, productos farmoquímicos, medicamentos y equipo médico, industria del transporte, papel y cartón, industria de la madera, cuero y pieles, automotriz y de autopartes, textil y confección, chocolates, dulces y similares, industria del café, e industrias diversas.

23. Panamá no es miembro de la ALADI, pero ésta permite la concesión de preferencias arancelarias a países latinoamericanos de menor desarrollo económico relativo.

24. Los otros dos son la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y los Acuerdos de Alcance Regional (AAR) La ALADI nació en 1980, después del fracaso de la ALALC, como un medio para no desechar en definitiva la idea de la integración de América Latina. Más allá de buenas intenciones, la realidad es que la ALADI ha sido rebasada por los acontecimientos y su aporte a la integración, en los hechos, es marginal, no así en el campo de los análisis y los estudios.

polvo o en pastillas, la leche evaporada, el frijol, el trigo o el maíz, la malta, la carnauba, el café, dulces, chocolates, diversos tipos de tabaco y cigarros, entre otros.

En este tercer grupo el permiso previo sí tiene claros propósitos proteccionistas, pero no es algo nuevo: de hecho esos productos están en esa condición desde la suscripción y entrada en vigor de los AAP respectivos. Se está ante un caso de proteccionismo discriminatorio toda vez que todos estos bienes se encuentran liberados de aranceles y exentos del régimen de permiso cuando proceden de otras naciones, a excepción de la leche en polvo, el frijol y el maíz cuya liberalización plena, en el TLCAN, sucederá en enero de 2008. Es posible que el permiso de importación cuando esos productos provengan de los siete países mencionados (Argentina, Brasil, Cuba, Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú) tenga que ver con el “equilibrio” en la negociación bilateral, pero no hay duda de que va en contra del objetivo, de mayor importancia, de diversificar la geografía del comercio exterior mexicano y del propósito de contribuir a una mejor imagen de México en la región.

El cuarto grupo de productos sujetos al régimen de permiso previo está integrado por cuatro fracciones arancelarias, todas ellas referidas a fructosa. A simple vista el motivo de la restricción cuantitativa podría localizarse en la decisión de proteger a la industria azucarera mexicana pero, en rigor, más bien obedece a consideraciones de orden político. Ante la presión de las organizaciones campesinas y de los industriales del azúcar, y en el marco de una compleja negociación con Estados Unidos tanto en el panel bilateral del TLCAN como en la Organización Mundial de Comercio (OMC), el gobierno mexicano ha optado por “regular” de manera directa las importaciones de fructosa de maíz en espera, probablemente, a que se cumpla el plazo al cabo del cual el azúcar de caña de México podría acceder sin restricción alguna al mercado estadounidense. Si, por alguna *sin-razón*, Estados Unidos mantiene su tradicional práctica de utilizar las importaciones de azúcar como un arma de política exterior y distribuye la cuota respectiva con criterios políticos (como habitualmente lo ha hecho), es previsible (y deseable) que México, a su vez, mantenga las restricciones no arancelarias a la importación de fructosa, aun cuando ambas acciones (la de Estados Unidos y la de México) llegaran a ser incompatibles con el TLCAN. Más que protección, el permiso previo en este cuarto grupo de productos busca una cierta situación de equilibrio, una especie de *quid proquo*, por el que México reaccionaría en la dirección que marque el gobierno estadounidense en cuanto a permitir, o no, la libre importación de azúcar mexicana a partir de 2008.

El quinto grupo de fracciones bajo el régimen de permiso previo es similar al tercero. Se trata de productos, todos agropecuarios o agroindustriales, que constituyen excepciones en los tratados comerciales vigentes con Chile y con Uruguay. Ambos tratados impiden la adopción de barreras no arancelarias que no estén contempladas en el Artículo XI del GATT de 1994,²⁵ pero al amparo de las excepciones previstas en esta disposición es que Chile, Uruguay y México mantienen restricciones para bienes considerados como sensibles. El Anexo 3-04(4) del Tratado entre Chile y México contiene una lista de 18 fracciones a las que México impondría permiso previo, de las que, después de algunos cambios, quedan sólo ocho sometidas a ese régimen. Se refieren a leche en polvo o en

25. Por este artículo, que evidentemente también aparece en el GATT de 1947, las Partes se comprometen a eliminar las restricciones cuantitativas y, en consecuencia prohíbe su uso, salvo algunas excepciones enlistadas en el propio cuerpo del artículo.

pastillas, frijol y maltas. El Tratado comercial con Uruguay también incluye una relación de bienes cuya importación precisa del permiso. Es una nómina más extensa que la del Tratado con Chile, incluye 143 fracciones, más 63 que involucran equipo usado, 25 fracciones, 24 de ellas incluidas en el Tratado, son las sujetas a permiso y se refieren, como en los casos anteriores, a bienes agropecuarios entre los que se incluyen, además de los ya mencionados, los despojos de aves, ciertos tipos de quesos, algunas grasas y aceites animales, el azúcar y los jarabes. La fracción correspondiente a jarabes aromatizados con adición de colorantes no aparece en la lista de excepciones del Tratado pero sí está sometida a permiso cuando las importaciones procedan de Uruguay.

También en este quinto grupo se advierte una protección discriminatoria que se explicaría en términos del equilibrio en la negociación pero no se justifica desde la óptica de la diversificación del comercio o de la mejor y mayor relación con América Latina.

El sexto y último grupo de los bienes sujetos a permiso previo se compone de 49 fracciones controladas, todas del capítulo 87 de la Tarifa (Vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestres y sus partes y accesorios), cuando se trate de equipo usado. El control directo a la importación de este tipo de bienes tiene un doble carácter proteccionista: de un lado, se protege a la industria nacional productora de vehículos nuevos, en particular de los más populares que son los más afectados por la competencia de similares usados, al tiempo que se protege al sector distribuidor de automóviles (nuevos y usados) en el país.

El decreto del 22 de agosto de 2005, por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados, prevé que ésta la pueden realizar personas físicas y personas morales, pero a una persona física sólo le es dable importar un vehículo. La información disponible en el SIAVI (Sistema de Información Arancelaria Vía Internet) revela la concentración de importaciones en unas cuantas personas morales (empresas). De hecho la importación y venta de vehículos usados (en especial automóviles y camionetas) ha sido absorbida por el mismo aparato distribuidor que ya funcionaba antes de la apertura.²⁶

En síntesis, sólo en dos de los seis grupos en los que se clasifican los productos sujetos a permiso previo no aparecen propósitos claramente proteccionistas (el relacionado con los Programas de Promoción Sectorial y el de la fructosa) y en uno de ellos, el primero, dos fracciones cuentan con control directo por motivos de orden administrativo; en todos los demás casos sí se está ante una *nueva ola* proteccionista.

Pero esa *nueva ola* no obedece a los propósitos tradicionales del proteccionismo: ni tiene que ver con que el permiso forme parte de una política de estímulo o promoción a alguna actividad o sector específicos, ni pretende proteger a algún producto de la competencia externa, así sea temporalmente, en tanto se adapta a nuevas condiciones de mercado. En todo caso, con la posible excepción de los productos petrolíferos enlistados en el primer grupo, las nuevas prácticas proteccionistas tienen una sustentación poco

26. La información acerca de los importadores registrados que aparece en el SIAVI es una reiterativa cuanto elocuente repetición de nombres de importadores. En algunas fracciones el número de importadores es importante (95, la que más, y se refiere a vehículos para desplazarse en nieve, a carritos de golf y similares), pero en otras es sumamente reducido (8 que importan vehículos a diesel para el transporte de mercancías). Otro dato curioso: no deja de llamar la atención que aparecen 87 importadores diferentes de trolebuses. La información aludida no se refiere únicamente a importaciones de equipo usado.

convinciente. En dos casos, los vinculados con nueve países de América Latina, pareciera que no sólo se protege a la producción nacional sino, lo que es más importante, a la oferta importada de otra procedencia; ¿cuál es la razón por la que a partir de enero de 2008 se podrá importar libremente leche en polvo de Canadá o de Estados Unidos pero no de Uruguay?, ¿por qué se podrá importar sin permiso ni arancel frijol estadounidense, pero no chileno?. ¿Cómo se explica que un particular, con iniciativa y recursos, no pueda dedicarse a importar vehículos usados para su venta en México si cumple con todos los requisitos fiscales correspondientes?, ¿por qué una familia no puede adquirir dos vehículos usados a no ser que se valga del pícaro truco de comprarlos bajo el subterfugio de utilizar diferentes nombres, lo que es éticamente poco recomendable (en términos de moral pública)?

Un examen a las cifras

Un examen a las cifras de importación es útil para evaluar el efecto proteccionista del permiso previo.

Cuadro 3
Importación por grupos
(Millones de dólares)

Grupo	2005		2006	
	Valor	%	Valor	%
I	7 398.6	33	7 008.0	40
II	1 953.7	9	1 689.7	10
III	1 868.2	8	1 158.1	7
IV	44.8	-	67.8	-
V				
a)	124.1	1	101.8	1
b)	679.1	3	365.4	2
VI	10 349.2	46	7 129.5	41
suma	22 417.8	100	17 520.3	100

El grupo V se divide en a) y en b) atendiendo a la distinción que hace el Acuerdo del 9 de noviembre de 2005 según se trate de importaciones procedentes de Chile o de Uruguay. Como se examina más adelante las cifras que aparecen en el cuadro no corresponden, necesariamente, a importaciones de esas procedencias.

Por el redondeo, la suma en 2006 no es 100.

Fuente: SIAVI 2.

El cuadro anterior muestra que entre los grupos primero y sexto absorben alrededor de 80% de los bienes importados bajo permiso (79% en 2005 y 81% hasta agosto de 2006), que aproximadamente otro 10% corresponde con los Prosec y que el resto cubre las importaciones de los productos controlados procedentes de América Latina; las importaciones de fructosa son poco significativas. Tanto ese 10% restante como el ele-

vado porcentaje imputado a la importación de equipo usado tendría que ser examinado con mayor detalle, porque la información proporcionada por al Secretaría de Economía no hace diferencia, en este último caso, entre el equipo usado y el que no lo es, de manera que el total de las importaciones registradas en esas fracciones no necesariamente pueden ser de vehículos usados. Otro tanto sucede con las importaciones clasificadas en las fracciones que consideran la obligación de obtener permiso cuando sean originarias de algunos países latinoamericanos porque, como se ve más adelante, más de 90% de las compras por esas mismas fracciones procede de países diferentes a aquellos para los que se exige la licencia previa. No sería improbable que una vez sometidas a esta limpieza estadística, las cifras sobre el valor real de la importación controlada directamente resulten menores. De ser así ¿cuál es el sentido del mensaje que se está transmitiendo a los agentes económicos?

Veamos la información por grupos de productos

Los datos agregados pueden conducir a conclusiones equívocas. En el caso del primer grupo, las importaciones se limitan a cinco fracciones: la gasolina, el diesel, el butano y el propano mezclados entre sí, el combustóleo y el propano. Algunas de las otras fracciones controladas en este grupo ampararon importaciones irrelevantes; dos ejemplos significativos: las importaciones vinculadas con los programas de mejoramiento ambiental administrados por la Secretaría del Medio Ambiente ascendieron en 2005 a 8.4 millones de dólares y a 19.2 hasta agosto de 2006, y las importaciones cubiertas por programas de investigación y desarrollo tecnológico en el marco del Conacyt sumaron 9 y 4 millones de dólares, respectivamente.

Cuadro 4
Importaciones del grupo I
(Millones de dólares)

Fracción/producto	Valor			Participación porcentual
	2005-2006	2005	2006	
Gasolina	4 915.3	4 747.6	66	68
Aceite diesel (gasoil)	939.9	1 109.9	13	16
Butano y propano mezclados	640.7	547.5	9	8
Combustóleo	410.7	246.2	6	4
Propano	437.9	299.7	6	4
Otras 12 fracciones	33.9	57.1	-	-
Suma	7 398.6	7 008.0	100	100

Fuente: SIAVI 2.

El segundo grupo en importancia en cuanto al valor de las importaciones controladas es el de los vehículos usados (el sexto en la clasificación tomada del Acuerdo del 9 de noviembre de 2005). Son, como en el grupo anterior, unas cuantas fracciones (media docena)

las que concentran más de 90% del valor importado y se refieren a vehículos tipo turismo para el transporte de pasajeros y de vehículos para el transporte de mercancías y, como ya se dijo, no hay forma de conocer si todo se trata de equipo usado.

Cuadro 5
Importaciones del grupo VI
(Millones de dólares)

Fracción/producto	Valor		Participación porcentual	
	2005	2006	2005	2006
Cilindrada entre 1 500 y 3 000 cm	4 426.3	3 173.0	44	45
Cilindrada superior a 3 000	2 955.4	2 053.0	29	29
Carga entre 2 721 y 4 536 kg	933.6	590.8	9	8
“Los demás” de carga	639.9	510.9	6	7
Tipo “pick up” de 3 200 kg o menos	517.0	175.0	5	2
Cilindrada entre 1 000 y 1 500 cm	180.6	173.6	2	2
Otras 43 fracciones	696.4	553.2	5	7
Suma	10 349.2	7 129.5	100	100

Fuente: SIAVI 2.

Por el valor de las importaciones controladas, el tercer sitio lo ocupa el grupo destinado a administrar los Prosec. Como las operaciones se hacen en el marco de lo dispuesto por la Regla 8ª de las Complementarias para la interpretación de la TIGIE, las compras al exterior podrían cubrir maquinaria, refacciones y no sólo partes y componentes, si bien la mayor parte de las compras externas son de éstas últimas. No es, por cierto, la mejor manera de estimular la producción de bienes de capital ni de detener el acelerado proceso de desintegración de las cadenas productivas. Aquí, paradójicamente, se está ante un caso poco común en el que el permiso previo no se utiliza para proteger sino para *desproteger* o, en todo caso, para facilitar la exportación mediante la importación de partes y componentes pero sin violar lo convenido en el TLCAN.

Las importaciones totales de este grupo fueron por 1 954 millones de dólares en 2005 y de 1 690 durante los primeros ocho meses de 2006. Como en los dos casos anteriores, este grupo también registra una notoria concentración de las importaciones en determinados sectores, como se percibe a continuación.

Cuadro 6
Participación porcentual de las industrias
en las Importaciones de los Prosec

Sector	2005	2006
Siderúrgica	21	31
Automotriz y autopartes	18	17
Eléctrica	9	9
Electrónica	9	8
Bienes de capital	7	9
Fotográfica	7	0
Farmoquímicos y equipo medico	5	6
Minera y metalúrgica	5	2
Industrias diversas	4	3
Otras 17 industrias	15	15
Suma	100	100

Fuente: datos de SIAVI 2.

Una revisión del origen geográfico de estas importaciones es un indicador indirecto del tipo de bienes de que se trata. En un elevado porcentaje provienen de China, de Japón, de Brasil, de Formosa o de Singapur (en el sector de maquinaria agrícola el proveedor principal es Turquía).

Los grupos tercero y quinto contienen fracciones controladas para las importaciones originarias de seis países de la ALADI y Panamá, el tercero, y de Chile y Uruguay, el quinto. La estadística registra que entre ambos absorben 4 y 3%, en 2005 y en 2006, de las importaciones sometidas a permiso previo, pero no se trata de compras en esos países, lo que pone de manifiesto el propósito de proteccionismo discriminatorio de este control. En 2005 se importó leche en polvo con un porcentaje de grasa menor a 1.5 por un monto de 333 millones de dólares (112 millones a agosto de 2006), de los que sólo 7.5 millones provinieron de Argentina y 3.3 millones de Uruguay (las cifras para 2006 son: 3.6 millones de Argentina, 400 mil dólares de Brasil y nada de Uruguay). Las importaciones de leche en polvo con un contenido graso superior a 1.5% en 2005 ascendieron a 98 millones de dólares, de los que 18 millones vinieron de Argentina y 100 mil dólares de Chile (en 2006, a agosto, se importaron 75 millones de dólares, de los que 13 procedieron de Argentina y nada de los demás latinoamericanos).

En cereales la situación no es diferente. De los 441 millones de dólares de trigo importado en 2005 (306 millones en 2006) sólo 151 mil dólares corresponden a Uruguay (743 mil dólares en 2006), y el total de las importaciones de maíz amarillo se adquirió en Estados Unidos.

De artículos diversos de confitería en 2005 se importaron 55 millones de dólares de los que menos de 8 millones corresponden a seis países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay). En 2006 la importación de estos bienes sumó 42 millones de dólares, y 5 millones la de esos mismos seis países. En chocolates o prepa-

raciones de cacao la participación de la oferta de estos países latinoamericanos en las importaciones mexicanas también es limitada: de 102 millones importados en 2005, 17 fueron de Argentina, 13 de Brasil, 3 de Chile y cantidades inferiores a los 25 mil dólares de Perú y Uruguay (74 millones en 2006, 13 de Argentina, 12 de Brasil, 2 de Chile y 150 mil dólares de Perú y Uruguay).

Finalmente, en 2005 se importó tabaco para fumar por valor de 900 mil dólares, de los que sólo 18.7 se atribuyen a Chile, y en 2006 la importación fue de 47 millones de dólares pero únicamente 9 mil dólares se originaron en Brasil.

Lo anterior, todo, está cubierto por 7 fracciones arancelarias; por las otras 43 controladas en estos dos grupos no se registran importaciones de ninguno de los nueve países involucrados.

De Cuba y de Panamá no hay noticias (en torno a estas 50 fracciones, por supuesto).

El Acuerdo del 9 de noviembre es claro: sólo se requiere permiso cuando los productos clasificados en estas 50 fracciones se importen de nueve países latinoamericanos y no cuando procedan de otros (Estados Unidos, por ejemplo), pero la estadística no distingue y pareciera que el total de lo importado ha sido sometido a permiso. De ser así, ya se habrían conocido las protestas de otros socios comerciales cuyos productos, de acuerdo con el acuerdo respectivo, no deben pasar por el requisito del permiso.

Finalmente, el cuarto grupo, relativo a la fructosa, registra compras al exterior importantes por sí mismas y por su efecto en la actividad azucarera nacional pero poco representativas en el espectro general de bienes sometidos a permiso previo: 45 millones de dólares en 2005 y 68 millones hasta agosto de 2006.


Una nota final

La descripción anterior conduce a una conclusión básica: con todo y la eventual imprecisión en la estadística oficial, la vuelta del permiso previo a la caja de herramientas de la política comercial mexicana sí se puede interpretar, sin exageración, como una especie de proteccionismo de nuevo cuño que, sin embargo, poco o nada tiene que ver con el existente hasta los ochenta del siglo pasado. No es, en rigor, un regreso al proteccionismo, sino un nuevo tipo de proteccionismo. Un proteccionismo espurio en tanto su legitimidad –no su legalidad– es cuestionable. Pareciera que se reproduce lo peor de esa política, pero sin ninguna de sus virtudes (que las tuvo).

Con las únicas excepciones de un limitado número de bienes petrolíferos o de las dos fracciones relacionadas con programas específicos de medio ambiente o de investigación científica, o la utilización del permiso previo como arma de negociación internacional (fructosa) todo lo demás protege intereses que no necesariamente son los de la economía nacional:

- a) se protege el interés de las empresas exportadoras que progresivamente se han desvinculado del resto de la economía nacional y que su relación con ésta se reduce al pago de salarios;
- b) se protege para eludir un compromiso contraído en el TLCAN, lo que ocurre sin protestas mayores no sólo por el manto de supuesta legalidad que cubre la elusión, sino

- porque, en el fondo, fortalece la inserción de México en la gran *fábrica-mundo*, puesto que los proveedores internacionales de partes y componentes son prácticamente los mismos que antes de 2001 pero localizados en otras latitudes;²⁷
- c) se protege la proveeduría de algunos países en detrimento de otros, y todo por un erróneo sentido de “equilibrio” en la negociación y, en consecuencia, se estimula que continúe la concentración geográfica del comercio exterior mexicano;²⁸
 - d) se protege a un sector distribuidor de automóviles cuyos márgenes de comercio, como todos los prevalecientes en México, son sumamente elevados;
 - e) no se protege para defender o estimular alguna actividad productiva o algún sector estratégico o para auxiliar en la formulación y puesta en práctica de una política industrial.

Quiere decir que el aparente renacimiento del permiso previo obedece a propósitos restrictivos absolutamente diferentes de los que lo animaban 15 o 20 años antes, y que no son mejores. Las restricciones, antes, perseguían que se hicieran cosas (industrias); las restricciones, hoy, parecen destinadas a que no se hagan cosas (no diversificar geográficamente el comercio exterior, no apoyar el encadenamiento interno de los procesos productivos, no abrir el mercado mexicano de vehículos usados). La diferencia no es menor .

27. La insistencia estadounidense y la absoluta disposición mexicana para revisar, flexibilizándolas, las reglas de origen del TLCAN constituyen la mejor evidencia de lo afirmado (pero sería tema de otro trabajo).

28. Es cierto que el grado de concentración de las importaciones mexicanas en Estados Unidos ha disminuido en más de 20 puntos porcentuales desde la entrada en vigor del TLCAN, pero es evidente que para diversificar la geografía de sus exportaciones México requiere importar de aquellos países en los que pretenda colocar sus productos, como sería el caso de muchos países latinoamericanos.