



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGÓN**

**FUNCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN  
SECTORIAL (PROSEC) EN EL MARCO DE LA  
POLÍTICA COMERCIAL MEXICANA RESPECTO AL  
ARTÍCULO 303 DEL TLCAN (2000-2003)**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL OBTENER EL TÍTULO DE :  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES  
P R E S E N T A :  
NORMA AÍDA BAUTISTA RAMÍREZ**

**ASESOR:  
LIC. RODOLFO VILLAVICENCIO LÓPEZ**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Dedicado a Ignacio**

Por confiar en mi siempre,

Por estar conmigo desde hace 10 años en los momentos más difíciles

Por ayudarme a lograr mis metas,

Por compartir este proyecto de vida tan maravilloso.

y sobre todo...

Porque te amo.

## **Dedicado a Sofía**

Por que eres el amor de mi vida,

Por ser mi aliciente para continuar siendo mejor.

Por que Dios permitió que estés aquí conmigo en este momento tan importante.

# **Agradecimientos**

## **A Dios**

Por darme la oportunidad de terminar finalmente este proyecto y por poner en mi camino a toda la gente buena con la que he contado siempre.

## **A Bernardo con toda mi admiración y respeto.**

Papá te doy gracias por darme todo lo necesario para realizar mis sueños, quiero decirte que aunque no estemos juntos nunca tendrás de que preocuparte porque me enseñaste a no darme por vencida y luchar por lo que quiero, gracias por todo tu esfuerzo y sacrificio para que yo tuviera una vida mejor, te aseguro que valió la pena.

## **A Ana María**

Mamá gracias por todo tu apoyo siempre y por enseñarme a ser independiente, que bueno que estas conmigo compartiendo todo lo que hago.

## **A Jaime y Yaneth**

Hermanos gracias por estar conmigo siempre, a pesar de la distancia. Este trabajo se los dedico por todo lo que tuvimos que vivir para lograr nuestras metas los quiero mucho.

## **Con todo mi cariño**

A Gabriela, Verónica y José Luís; a mis sobrinos Iker, Fernanda, Toño, Rodrigo y Lalo, a mi tía Tony, Judith, Miguel y Bulmaro; a mis primos Claudia, Elba, Miguel, Bulmaro Karina y Jorge y amis amigos Janeth, Toño y Delia gracias por todo su apoyo.

## **A Linda y Nacho**

Con cariño y todo mi respeto, por todo su apoyo, paciencia y tolerancia siempre.

## **A María, Fabiola y Cynthia**

Por todo lo que me han permitido compartir con ustedes.



## **INTRODUCCIÓN**

A partir del proceso de apertura comercial que México inició en el año de 1986, con su ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy la Organización Mundial de Comercio (OMC), nuestro país dio el primer paso para integrarse de manera activa a la economía mundial.

Hasta mediados de los años 80's las estrategias de desarrollo económico de nuestro país se basaban en un modelo de crecimiento hacia adentro, lo cual implicaba políticas proteccionistas. Las negociaciones internacionales se reducían a las firmadas en el marco de ALADI y la política de inversión extranjera era restringida. Para 1982 por cada dólar que México exportaba, 80 centavos los generaba el petróleo, siendo muy pocas las empresas que realizaban una actividad exportadora (75% de las exportaciones las realizaban alrededor de 200 empresas). A partir de 1985, México da un giro a su estrategia, iniciando un proceso de apertura que le permitió insertarse en la economía mundial y cuya tendencia era la globalización.

Para aplicar estos cambios, fue necesario promover las exportaciones creando esquemas que permitieran insertar a la producción nacional de manera adecuada y competitiva al mercado mundial. Desde 1988 México emprendió una nueva estrategia de desarrollo basada en las exportaciones manufactureras privadas. Dicha estrategia tuvo importantes avances: Se logró una cuestionable estabilidad macroeconómica y las exportaciones como proporción del PIB aumentaron de niveles inferiores de 10% en los ochenta a más de 25 % en los noventa. Las exportaciones se convirtieron así en el -prácticamente único- motor de crecimiento de la economía mexicana.

Durante el período comprendido entre los años 1994 a 2000, las exportaciones mexicanas registraron una tasa media de crecimiento anual del orden del 18.2%, alcanzando al cierre del año 2000 un monto de 166,454 millones de dólares (mdd), 21.8% por encima de las ventas al exterior registradas durante el año anterior.

Sin embargo, al concluir el año 2001 se registró un decremento atípico del 4.8% respecto al año que le precedió, debido fundamentalmente a la desaceleración económica de los Estados Unidos de Norteamérica, su principal socio comercial.

Actualmente, la diversificación de mercancías exportadas ha sido significativa, destacando la venta de productos manufacturados, pero además, ahora participan más de 30,000 empresas realizando exportaciones directas e indirectas.

Desde esta perspectiva la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN) el 1 de enero de 1994 es de gran importancia para la estrategia, ya que justamente da cabida al aumento exportador en un marco legal y de mayor certidumbre.

Los tres gobiernos negociaron múltiples medidas comerciales en general, así como normas en torno a las compras gubernamentales y las reglas de origen para que se considere a los productores como originarios de la región, entre muchas otras. En este trabajo se analizará una de las consecuencias arancelarias del TLCAN: el artículo 303 y por ende los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC).

La teoría aplicada para este fin es la **funcionalista** la cual parte de la importancia de las relaciones entre los comportamientos, esto es, los funcionalistas se esfuerzan en analizar el sistema de las relaciones que se establecen entre los órganos.

El mérito de la teoría funcionalista ha residido en introducir una noción rigurosa del sistema social, capaz de proporcionar un instrumento de análisis. Podemos definir un sistema social como un conjunto de relaciones entre un determinado número de funciones ejercidas por un número determinado de actores.

Todo sistema social, ya sea una empresa, un partido político o una colectividad nacional, se caracteriza, por la existencia y la realización de un cierto número de funciones; que son entre otras:

- a) El mantenimiento del modelo original y específico de relaciones que caracteriza con respecto a los demás o la transformación del modelo original en un modelo de tipo nuevo.
- b) La adaptación al medio natural y humano en el que se encuentra situado el sistema.
- c) La persecución de un o de varios objetivos o la búsqueda de otros nuevos.
- d) El mantenimiento de la integración social.

El análisis sistémico, tal como es descrito por David Easton, presenta una doble ventaja. Por una parte permite elaborar las leyes de una dinámica social, ya que se esfuerza en unir, el encadenamiento de las reacciones mediante las cuales los diferentes sistemas se comunican entre ellos y llegan a superar los obstáculos con los que se enfrentan.

Mediante este principio podemos ejemplificar como los subactores nacionales que en este caso sería el gobierno mexicano se vio obligado a reaccionar frente a una iniciativa exterior -el artículo 303 del TLCAN- y como participó en la formación de una respuesta o sea los Programas de Promoción Sectorial con la cual el sistema tratará de organizar su defensa frente a la iniciativa que le afecta. En este sentido entonces partimos de la hipótesis de que los PROSEC responde a un intento del gobierno mexicano para proteger a los productores mexicanos a raíz de la entrada en vigor del artículo 303 del TLCAN. El objetivo general de esta investigación es determinar que el funcionamiento de los PROSEC dentro de la política comercial mexicana y como consecuencia del artículo 303 del TLCAN limita la competitividad de las empresas mexicanas.

En el primer capítulo se analizará el contexto histórico de la política comercial mexicana que da origen a la toma de decisiones del gobierno mexicano y como se va dando la apertura comercial y las nuevas negociaciones con el resto del mundo así como los mecanismos de apoyo a los nuevos exportadores. En el segundo capítulo se definirá la relación de México con Estados Unidos a partir de la década de los setenta para conocer los acuerdos que desde entonces se establecieron y que dan la pauta para la firma del TLCAN y las causas que dan origen a la aplicación del artículo 303 del TLCAN.

Finalmente, en el tercer capítulo se identificarán las diferentes modalidades de importaciones temporales y se hará un estudio para determinar si efectivamente se vieron afectadas con la entrada en vigor del artículo 303 del TLCAN, y se realizará una evaluación de los PROSEC para definir si con este programa se protege al mercado nacional.

# ÍNDICE

**Pag.**

## INTRODUCCIÓN

### **I. Evolución de la Política Comercial Mexicana**

1.1	Conceptos fundamentales	8
1.2	Antecedentes de la Política Comercial Mexicana 1970-1982	11
1.3	El cambio en la Política Comercial Mexicana del gobierno de Miguel de la Madrid	21
1.4	La Etapa de Negociaciones Comerciales en México 1994-2000	31
1.5	El apoyo a la Exportación con Programas de Fomento	37
1.5.1	Importancia de las dependencias que intervienen en el Comercio Exterior de México	37
1.5.2	Servicios de información, asesoría, capacitación y promoción en materia de Comercio Exterior	44
1.5.3	Promoción internacional e inversión extranjera	45
1.5.4	Instrumentos de fomento a la exportación	47

### **II. La Política Comercial Mexicana frente al artículo 303 del TLCAN**

2.1	El comercio entre México y Estados Unidos a partir de la década de los 70's	51
2.2	La relación de México con Estados Unidos en el marco del TLCAN	71
2.2.1	El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	76
2.2.2	Perspectivas del TLC entre México, Canadá y Estados Unidos	86
2.3	Causas y efectos del artículo 303 del TLCAN en la Política Comercial Mexicana	90

<b>III. Características de los Programas de Promoción Sectorial en el marco de la Política Comercial Mexicana</b>	
3.1 Las importaciones temporales en México	95
3.1.1 Las importaciones temporales para retornar al extranjero en el mismo estado	98
3.1.2 Las importaciones temporales para ser transformadas, elaboradas o reparadas	100
3.2 Las importaciones temporales y el artículo 303 del TLCAN	110
3.3 Los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) en la Política Comercial Mexicana	116
CONCLUSIONES	123
ANEXOS	126
ÍNDICE DE CUADROS	136
ÍNDICE DE GRÁFICOS	137
BIBLIOGRAFÍA	138

## ***I. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO***

En este primer capítulo se analizará el contexto histórico de la política comercial mexicana para determinar las causas que originaron la aplicación del artículo 303 del TLCAN.

Empezaremos por estudiar las estrategias de desarrollo económico de nuestro país, emprendidas por los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo basadas en un modelo de crecimiento hacia adentro, lo cual implicaba políticas proteccionistas como:

- I. Sustitución de importaciones
- II. Aduanas cerradas con permisos de importación
- III. Precios Oficiales (control de precios)

Seguido de conocer la estrategia comercial del gobierno de Miguel de la Madrid donde por cada dólar que México exportaba, 80 centavos los generaba el petróleo, siendo muy pocas las empresas que realizaban una actividad exportadora (75% de las exportaciones las realizaban alrededor de 200 empresas).<sup>1</sup> Hasta el año de 1995 las exportaciones mexicanas se apoyaban en gran medida en las ventas de productos petroleros. Las negociaciones internacionales se reducían a las firmadas en el marco de ALADI y la política de inversión extranjera era restringida.

Veremos como a partir de 1985, México da un giro a su estrategia, iniciando un proceso de apertura que le permitió insertarse en la economía mundial, cuya tendencia es la globalización; con esta finalidad la nueva estrategia estuvo enfocada en:

- I. Una política arancelaria acorde a las necesidades de la industria.
- II. Negociaciones de tratados comerciales internacionales.

### III. Apertura a la inversión extranjera.

Para aplicar estos cambios, fue necesario promover las exportaciones creando esquemas que permitieran insertar a la producción nacional de manera adecuada y competitiva al mercado mundial.

Hablaremos del proceso de apertura comercial que México inició en el año de 1986, con su ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy la Organización Mundial de Comercio (OMC), con el cual nuestro país dio el primer paso para integrarse de manera activa a la economía mundial.

Se destacará el importante cambio de 1988 donde México emprendió una nueva estrategia de desarrollo basada en las exportaciones manufactureras privadas. Dicha estrategia ha tenido importantes avances: Se ha logrado una cuestionable estabilidad macroeconómica y las exportaciones como proporción del PIB han aumentado de niveles inferiores de 10% en los ochenta a más de 25% desde los noventa. Las exportaciones se han convertido así en el -prácticamente único - motor de crecimiento de la economía mexicana, todo esto en gran medida por la firma de acuerdos comerciales alcanzados en la última década.<sup>2</sup>

## **1.1 CONCEPTOS FUNDAMENTALES**

Aunque los temas económicos, han estado presentes en la política internacional, estos adquirieron mayor importancia en las relaciones internacionales contemporáneas y dejaron de aparecer como temas secundarios a partir del inicio de la década de los setenta. Esta transformación fue resultado del surgimiento de nuevos polos de desarrollo económico y de poder político y consecuencia de las nuevas pautas de política económica a partir de 1971.

---

<sup>1</sup> Guía Básica del Exportador. BANCOMEX, 9a. Edición, México 2002, pp. 61-91.

El grado de incorporación de las economías nacionales al mercado mundial llevó a un fenómeno de "internacionalización" de éstas al avanzar en su integración al sistema capitalista internacional y al ver condicionadas sus políticas internas por la dinámica de la economía mundial. En la política económica exterior esto se reflejó en una relación más estrecha con las políticas nacionales y la actividad económica interna de los Estados.

En este orden de ideas podemos dividir la política exterior, para su estudio, en dos dimensiones: **la económica y la política**. Cabe decir que tal división no es nueva en el estudio de las relaciones internacionales, pero a partir de la aparición del enfoque de la interdependencia, la dimensión económica ha merecido mayor atención. Es así que al referirnos a **la dimensión política** destacamos principalmente: La acción diseñada para relacionar los objetivos nacionales con el ambiente político extranjero, en tanto que, al hablar de **la dimensión económica** podemos decir que es aquella que vincula los objetivos económicos nacionales con el escenario internacional. Así la política económica exterior aparece como el fundamento para el manejo de las relaciones económicas internacionales del país.<sup>3</sup>

Para este estudio es importante también mencionar a **la política comercial** que forma parte de la política económica de un país y que tiene por objetivo regular y sistematizar los instrumentos que controlan las actividades y transacciones comerciales.<sup>4</sup> Mientras que **la política de comercio exterior** es la que controla las importaciones y exportaciones de un país y que regula su actividad comercial con los diversos mercados internacionales y que también se ubica dentro de la política económica exterior.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup>De la Rosa, Juan Ramiro. El ajuste estructural en México. Transición a una economía abierta. Colegio de México, México 1994. pp.77-96

<sup>3</sup>Garza, Humberto. "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", en Foro Internacional. El Colegio de México, abril-junio México 1989, p. 447.

<sup>4</sup>D'ascoli, Carlos. Los Instrumentos de la Política Comercial. Universidad Central de Venezuela, Caracas 1993, pp. 5-15.



La política exterior mexicana ha mantenido separadas la dimensiones política y económica, esta desarticulación entre ambas dimensiones ha llevado a que, por una parte, existan bases de sustentación de la dimensión política de la política exterior en factores ideológicos, políticos e históricos, sin embargo la política exterior de México no cuenta con fundamentos sólidos y permanentes de su dimensión económica.

Una respuesta a esta inconsistencia la podemos encontrar en la ausencia de una idea precisa de cuales son los intereses estratégicos del país en el área económica, pues en ésta sólo se han definido vagamente las metas nacionales.

Los objetivos primordiales de la política económica exterior de México se han orientado a disminuir la vulnerabilidad de la economía mexicana por medio de una reorganización de los sistemas de producción para elevar su eficiencia y competitividad, así como la diversificación de las fuentes generadoras de divisas y de los mercados externos.

Así, observamos que en la dimensión económica, los objetivos no parecen ser sinónimo de los principios económicos de la política exterior de México sino metas que imprimen a la política exterior un tono pragmático. En contraste, en el área política encontramos objetivos que forman parte de los principios de la política exterior mexicana como son la soberanía nacional, la independencia, la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados y la autodeterminación.

---

<sup>5</sup>Idem.

## **1.2 ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA COMERCIAL MEXICANA 1970-1982**

A partir de los años 40's México basó su estrategia de desarrollo en la sustitución de importaciones, proceso consistente en establecer elevados aranceles, cuotas reducidas o incluso prohibición a las importaciones de una amplia gama de bienes, con el objeto de incentivar su producción interna. La política económica nacional buscó promover el desarrollo interno a través de la protección a los sectores productivos, específicamente a la industria con el fin de reducir la dependencia del exterior, esto es precisamente lo que ocurrió durante el llamado desarrollo estabilizador que duró de 1958 a 1971.<sup>6</sup>

La protección a la industria se sostuvo mediante aranceles, precios oficiales de referencia y, sobre todo, permisos previos a la importación (véase cuadro 1). En consecuencia entre 1957 a 1971 el valor de las importaciones controladas, respecto al total de importaciones pasó de 35.1% a 67.7%, acompañaron lo anterior déficit fiscales prudentes de menos de 4% del PIB y una proporción estable de deuda externa al PIB, crecimiento moderado de la oferta monetaria, tipo de cambio nominal fijo y tasas de interés reales positivas.<sup>7</sup>

La economía alcanzó altas tasas de crecimiento, pero la lógica de funcionamiento predominante en la dinámica manufacturera desatendió la producción interna de bienes de capital y la tecnología. Ello obligó a recurrir a importaciones de bienes de capital e impidió que se redujese la brecha externa y generase mayor efecto multiplicador interno de la inversión sobre el ingreso, el ahorro y el empleo como se esperaba.

---

<sup>6</sup>Green Rosario. "México: la política exterior del nuevo régimen", en Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977, el Colegio de México, México 1977, pp. 1-11.

<sup>7</sup>*Idem.*

Es importante mencionar que durante el gobierno de Luis Echeverría, en reacción a la crisis del sector externo de la economía, diseñó una política comercial cuyo objetivo principal era la búsqueda de nuevos mercados, la ampliación de los tradicionales y la defensa de los términos del intercambio.<sup>8</sup> Esta política de comercio exterior se consideró como un importante instrumento dentro de la estrategia de desarrollo que se intentó promover. Su función en lo interno, consistía en impulsar una economía eficiente que produjera bienes competitivos en el mercado internacional; en lo externo, pretendía garantizar el acceso de las exportaciones mexicanas en los mercados externos.

Para ello se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior el 7 de diciembre de 1970; se reestructuró el Banco Nacional de Comercio Exterior con la finalidad de contribuir en mayor medida al objetivo nacional de convertir a México en un exportador no sólo de los productos tradicionales sino de artículos manufacturados; y se modificaron los esquemas de promoción de las exportaciones así como el reglamento correspondiente a las industrias maquiladoras a que destinaban su producción a la exportación.

Otro aspecto de la misma estrategia de fomento a las exportaciones fue el intento por diversificar las mismas, con el cual se buscó, a su vez, disminuir la vulnerabilidad de la economía mexicana frente a los nuevos lineamientos de política económica internacional.

---

<sup>8</sup>Ojeda, Mario. Alcances y límites de la política exterior de México, El Colegio de México, México 1984, pp. 106.

## CUADRO 1

### LICENCIAS A LA IMPORTACIÓN EN MÉXICO (1956-1982) (a)

AÑO	VALOR TOTAL IMPORTACIONES	VALOR TOTAL IMPORTACIONES CONTROLADAS	PORCENTAJE
1957	1 155.2	405.5	35.10
1958	1 128.6	479.1	42.50
1959	1 006.6	434.8	43.19
1960	1 186.4	448.4	37.80
1961	1 138.6	612.5	53.79
1962	1 143.0	600.0	52.49
1963	1 239.7	787.2	63.50
1964	1 492.9	977.8	65.50
1965	1 559.6	935.7	60.00
1966	1 602.0	993.2	62.00
1967	1 736.8	1 132.3	65.19
1968	1 917.3	1 234.7	64.40
1969	1 988.8	1 294.7	65.10
1970	2 328.3	1 590.2	68.30
1971	2 255.5	1 526.9	67.70
1973	3 892.4	2 709.7	69.60
1974	6 148.6	5 041.8	82.00
1975	6 699.4	4 582.3	68.40
1976	6 299.9	5 695.1	90.40
1977	5 704.5	5 134.4	90.00
1978	7 917.5	6 041.1	76.30
1979	11 979.7	8 385.8	70.00
1980	18 896.6	11 337.9	60.00
1981	23 948.2	20 475.7	85.50
1982	14 437.0	14 437.0	100.00

Fuente: Banco de México, Dirección de Investigación Económica, México 1992.

a: No incluye maquiladoras.

Durante 1973 a 1977, en la etapa del desarrollo compartido, se intentó mantener el crecimiento, generar más empleos y distribuir mejor el ingreso, aumentando el gasto público. Pero, los ingresos públicos no crecieron, el instrumento básico para financiar la nueva estrategia económica fue la deuda externa pública. La política comercial proteccionista se exacerbó al aumentar la protección nominal y efectiva; el valor de las importaciones sujetas a control respecto a las importaciones totales pasó de 68.3% en 1970 a 90.4% en 1976 (véase cuadro 1). De 1970 a 1976 la industria manufacturera creció a un ritmo menor que el de la década anterior (5.3% promedio anual) y lo mismo sucedió con la economía en su conjunto 4.9%. Las exportaciones manufactureras redujeron su participación en el total de exportaciones de 27% en 1970, a 21% en 1976, lo que revela los obstáculos para exportar manufacturas en las economías cerradas.<sup>9</sup>

Con el desarrollo compartido disminuyeron el ritmo de crecimiento económico a 4.9% promedio anual y la capacidad para absorber la fuerza de trabajo incorporada cada año al mercado. Aumentaron la inflación, el endeudamiento externo y el déficit fiscal. Se agotaron las fuentes de financiamiento para el creciente déficit comercial.

En enero de 1975 se inició aceleradamente un paquete de medidas destinado a promover las exportaciones mexicanas. Básicamente, el objetivo fue la racionalización de la estructura de protección con el fin de incrementar las importaciones en el corto plazo y, de este modo, promover el crecimiento de exportaciones competitivas en precio y calidad, en el mediano plazo.

El nuevo esfuerzo sólo duró ocho meses, de enero a agosto de 1975, puesto que el grave desequilibrio del sector externo provocó el incremento de aranceles que en enero habían sido reducidos para permitir el incremento de importaciones de insumos destinados a la producción de bienes exportables.

---

<sup>9</sup>González, Guadalupe. Incertidumbre de una potencia media regional: Las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana. El Colegio de México, México 1980, p. 17.

Por otra parte, todas las importaciones se sometieron a permiso previo con lo que se cerraba la posibilidad de una inserción más competitiva de la economía mexicana en la economía internacional.<sup>10</sup>

Echeverría intentó utilizar la política exterior como un apoyo para reorientar el modelo de desarrollo. Sin embargo, dada la ausencia de coordinación entre la dimensión económica y la dimensión política en la política exterior, el objetivo de promover exportaciones quedaba fuera del alcance de los principios de la política exterior mexicana. Echeverría buscó promover cambios en el orden económico internacional que le permitieran continuar en la misma estrategia de desarrollo. Los desequilibrios de la política exterior mexicana en ese sexenio llevaron a un desfase entre objetivos concretos y principios, lo que se reflejó en la desarticulación de intereses en la actuación internacional del país.

José López Portillo recogió la preocupación de instrumentar un nuevo modelo de desarrollo que alentara la actividad exportadora, como una de las prioridades iniciales de su gobierno. La política económica de ese sexenio quedó establecida en el programa de gobierno de la "Alianza para la Producción" cuyo objetivo era reorganizar la economía nacional.<sup>11</sup>

En un principio se planeó seguir una estrategia de estímulos a las exportaciones basada en el incremento de la competitividad internacional de los productos mexicanos y en la negociación política para el acceso a nuevos mercados como parte de un proyecto global para concurrir al mercado internacional de una manera competitiva.

López Portillo señaló, desde el principio de su gobierno, la relevancia que el impacto de las relaciones internacionales tiene en la formulación de la política económica nacional. El reconocimiento del exterior como un factor que debía ser

---

<sup>10</sup>González, Guadalupe. Incertidumbre de una potencia media regional: Las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana. El Colegio de México, México 1980, p.17.

<sup>11</sup>Ojeda, Mario. *Op. Cit.* p. 130.

tomado en cuenta en la formulación política, demostró la intención de orientar los esfuerzos de reordenación considerando el escenario económico internacional como un elemento fundamental para dar nuevo dinamismo al crecimiento y desarrollo económico.

Con López Portillo se habló de una "nueva política de comercio exterior" que buscaba mantener la sustitución de importaciones pero con la variante de que se cambiaran los permisos previos por un esquema arancelario más flexible. Esta racionalización comercial se había intentado ya en dos coacciones en el sexenio anterior por lo que no era una política novedosa; lo que se pretendía entonces, era avanzar en el proceso de sustitución de importaciones de bienes de producción con el fin de alcanzar dos metas: estimular la actividad exportadora y responder a las necesidades básicas del mercado interno.<sup>12</sup>

Entre 1977 y 1979 se observó un descenso en el nivel general de protección de la economía mexicana. En un primer momento se inició una política selectiva encaminada a la racionalización - y no a la liberalización - de las actividades comerciales. La racionalización de la protección al mercado interno llevó a que en 1979, sólo el 33% de las fracciones arancelarias estuvieran sujetas a permiso previo de importación, mientras que el resto se regía por un esquema arancelario que facilitaba la importación. No obstante, este proceso de racionalización no resultó suficiente para alentar la actividad exportadora.<sup>13</sup>

En el afán de lograr la inserción eficiente de la economía mexicana en las corrientes financieras y comerciales internacionales, en 1979 el gobierno mexicano consideró necesario iniciar entonces un proceso de liberalización comercial por lo que para ello se propuso la adhesión de México al GATT. Esto se hizo con el fin de abrir nuevos mercados en el exterior para los productos

---

<sup>12</sup>Velásquez, Rafael. Introducción al Estudio de la Política Exterior de México. Edit. Nuestro Tiempo, México 1995, pp. 99-120.

<sup>13</sup>González, Guadalupe. La Política Exterior de México (1982-1985): ¿Cambio de rumbo o repliegue temporal?. El Colegio de México, México 1986. p.244.

nacionales y de participar en la reestructuración de las reglas del comercio internacional. Sin embargo, el incremento en el precio del petróleo y el descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros, hizo que se viera al hidrocarburo como la pieza clave para promover el desarrollo económico nacional, considerando innecesario el ingreso al Acuerdo.<sup>14</sup>

Se argumentó que la entrada al GATT condicionaría la exportación de crudo y haría que el país perdiera soberanía en el manejo de su política petrolera. El rechazo se debió, a que no se recogían los elementos necesarios de protección e impulso requeridos para el desarrollo económico según las pautas del Plan Global de Desarrollo.

A partir de 1979, la política de comercio exterior se formuló partiendo de la idea de que el petróleo bastaba para reorientar la economía interna y para promover la incorporación de la economía mexicana en los flujos del comercio internacional. Lo que no se consideró fue el hecho de que la incorporación de la economía mexicana teniendo como base al petróleo era algo coyuntural y que de ningún modo era garantía para el desarrollo de una industria competitiva en el exterior.

El contar con un recurso como el petróleo otorgó al gobierno mexicano una mayor seguridad en su actuación internacional. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial previó una mayor participación de la industria mexicana en los mercados mundiales, lo que se lograría por medio de cambios en lo interno y en lo externo. El esfuerzo de racionalización de la protección supuestamente debería acompañarse de una transformación de la realidad económica internacional.

En este sentido, se mantuvo la idea de que era necesario impulsar cambios en el ámbito económico internacional pues los esfuerzos llevados a cabo en el país, si bien eran considerables, eran minimizados por la situación económica internacional prevaleciente. Así, se pensaba que la reestructuración externa

---

<sup>14</sup>Velásquez, Rafael. *Op. Cit.* p.121.



habría de lograrse por medio de alianzas con países en desarrollo que compartían problemas similares.

La política comercial, en general, siguió siendo proteccionista, las importaciones bajo control pasaron de 90% del total de importaciones en 1977, a 60% en 1980, 85% en 1981 y 100% en 1982 (véase cuadro 1). En ese sexenio no sólo se mantuvo la alta tasa de protección efectiva a la industria, sino que los precios de ciertos productos como energéticos, materias primas, alimentos y transporte se mantuvieron por debajo de sus costos de oportunidad debido a subsidios crecientes otorgados a través de las empresas del Estado. Lo anterior generó distorsiones en los precios relativos clave de la economía con un efecto fiscal considerable. Además, entre 1979 y 1982 se registró una importante sustitución negativa de importaciones, explicada en parte por el fuerte crecimiento de la demanda interna. Para el final del gobierno de López Portillo, las exportaciones del país se basaban prácticamente en un producto: el petróleo, lo cual queda demostrado con el hecho de que las ventas en el exterior de café, algodón, azúcar y camarón, que en conjunto representaban el 35.4% del total de las exportaciones en 1966, participaron con sólo el 3.3% en 1981. En cambio las exportaciones de crudo pasaron del 1.3% en 1974 a 68.6% de las exportaciones totales en 1981<sup>15</sup>. (Ver cuadro 2)

El mismo crecimiento de la economía mexicana impulsó la importación de bienes intermedios y de capital a un ritmo anual de 42% entre 1978 y 1982. A pesar de que las exportaciones petroleras se incrementaron notablemente, el déficit comercial creció a razón de 36% al año. Sin embargo, este aumento sólo cubrió 71.4% de la balanza comercial pues las importaciones crecieron al mismo ritmo que las exportaciones.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup>Medina, María Enriqueta. Análisis del Comercio Exterior (1960-1981), Universidad Regiomontana, México 1982, pp. 15-20.

<sup>16</sup>Villareal, René. El Equilibrio Externo en el crecimiento vía Sustitución de Importaciones: El caso de México 1939-1975. Universidad Autónoma de Nuevo León, México 1982, p. 14.

## CUADRO 2

### PRINCIPALES BIENES EXPORTADOS EN MÉXICO (1966-1981)<sup>1</sup>

AÑO	TOTAL PETRÓLEO	PETRÓLEO CRUDO	CAFÉ	ALGODÓN	AZÚCAR	CAMARÓN
1966	3.3	---	7.0	18.5	5.5	4.4
1967	3.5	---	5.3	12.7	7.2	5.4
1968	2.7	---	6.2	13.6	7.7	4.0
1969	2.8	---	5.1	13.7	7.3	3.2
1970	2.7	---	6.1	8.8	6.9	4.5
1971	2.1	---	5.4	8.0	6.8	4.6
1972	1.3	---	5.0	8.7	6.6	4.6
1973	1.1	---	6.9	7.3	5.4	4.4
1974	4.1	1.3	5.2	6.1	7.6	3.8
1975	15.8	15.0	6.4	6.0	5.6	4.1
1976	15.7	15.7	9.7	8.2	0.6	4.7
1977	22.8	21.9	10.1	4.3	0.4	4.1
1978	30.5	30.0	6.5	5.2	0.2	2.5
1979	43.6	42.2	6.1	3.9	---	4.0
1980	63.1	60.0	2.9	2.0	0.3	2.2
1981	71.3	68.6	1.7	1.6	---	---

Fuente: "Suplement on Trade Statistics" International Monetary Found. No. 4

(1) Porcentaje de las exportaciones totales.

Ante la imposibilidad de sanear la balanza comercial como consecuencia del considerable aumento en las importaciones, el 2 de octubre de 1981 se decidió reimplantar el sistema de permiso previo; se elevaron los aranceles; se restablecieron los precios oficiales y se reorganizó la Tarifa del Impuesto General de Importaciones (TIGI).<sup>17</sup>

<sup>17</sup>Zabalgotia, José Antonio. *La Política Exterior de México: Dos intentos de Activismo 1970-1982*. El Colegio de México, México 1986, pp. 69-80.

Para 1982 el país se encontraba sumergido en una crisis financiera que se manifestó inicialmente en febrero al recurrirse a una devaluación y llegó a su punto más alto en septiembre del mismo año cuando las reservas líquidas se encontraban prácticamente en ceros. Una de las causas de esta crisis fue la sobrevaluación que alcanzó la moneda nacional. Cabe señalar que en 1977, López Portillo se había mostrado decidido a seguir una política cambiaria realista, sin embargo, para 1978 cuando hubo un incremento en las reservas probadas de petróleo, se empezó a considerar la estabilidad cambiaria como un instrumento para controlar la inflación y como un elemento de prestigio nacional. Así para 1982 el grado de sobrevaluación alcanzó un nivel de 45%.<sup>18</sup>

El intento por convertir a México en un exportador de manufacturas no se materializó, aunque como consecuencia de las ventas de petróleo al exterior y del enorme endeudamiento externo, la economía mexicana experimentó una mayor vinculación con la economía internacional; no obstante ésta no fue del todo positiva. El déficit comercial ocasionó, entonces, la vuelta a un fuerte proteccionismo del mercado interno.

La promoción de exportaciones, entonces, no fue resultado de una estrategia expresamente orientada hacia la exportación. Los esfuerzos por fomentar la actividad exportadora no fueron suficientes y, para 1982 se preveía ya que el nuevo gobierno tendría que encontrar una nueva estrategia para dar salida a problemas económicos internos que se habían venido rezagando y para enfrentar una nueva dinámica económica internacional.

---

<sup>18</sup>Idem.

### **1.3 EL CAMBIO EN LA POLÍTICA COMERCIAL DEL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID 1982-1988**

La primera etapa de la apertura de la economía mexicana llevada a cabo por el gobierno de Miguel de la Madrid, se orientó hacia afuera ya que la política comercial se formuló principalmente para apoyar la actividad exportadora y se explica fundamentalmente por el agotamiento del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, la necesidad de enfrentar los compromisos financieros internacionales, y la urgencia de recuperar el crecimiento económico.

Algunos indicadores de esta situación fueron la tasa anual de inflación que alcanzó 100%, devaluación del peso, fuga masiva de capitales, debilitamiento de las finanzas públicas, déficit en las cuentas con el exterior, inestabilidad cambiaria, y la carga excesiva de la deuda externa.<sup>19</sup>

A lo largo de varias décadas el ahorro externo en México fue de alrededor de 2.1% del PIB, y en la bonanza petrolera llegó a cerca de 13.2%. Entre 1982 a 1988, México tuvo que hacer una elevada transferencia neta de recursos al exterior. El financiamiento externo neto desapareció como consecuencia del tamaño de la deuda externa la cual alcanzó los 87, 588 millones de dólares<sup>20</sup>, el aumento en el costo de su servicio causado por el alza en las tasa de interés internacional y la caída en el precio del petróleo. A mediados de los años ochenta, la amortización y los intereses de la deuda ascendieron a cerca de 9% del PIB.

La política proteccionista seguida hasta entonces no fue congruente con la exigencia de divisas. Los permisos previos, los aranceles y las demás medidas proteccionistas elevaban el costo de la transferencia de recursos al exterior; al auspiciar una tendencia antiexportadora y reducir la eficiencia global de la

<sup>19</sup>Mares, David. La Política Comercial: Racionalización, liberalización y Vulnerabilidad. El Colegio de México, México 1982, pp. 248.-270.

<sup>20</sup>"México: la Política Económica del Nuevo Gobierno" en Revista de Comercio Exterior, Vol. 3, México 1983, p.146.

economía, aumentaban la cantidad de recursos internos que hacía falta intercambiar para obtener determinado monto de divisas. La necesidad de generar divisas para hacer frente a los compromisos con el exterior hizo impostergables los ajustes al déficit fiscal, al comercial y a los precios públicos y privados. En estas circunstancias resultó inminente el cambio en la política comercial.<sup>21</sup>

La respuesta gubernamental a la crisis de la balanza de pagos de 1982 fue la imposición del control de cambios y la devaluación de la moneda, junto con el establecimiento de permisos de importación para todos los productos. La política cambiaria entre 1983 y 1987 tendría un efecto proteccionista. Las importaciones, después de una caída importante en 1981 y 1982, se mantuvieron deprimidas y no rebasaron el nivel de 1982 hasta 1988.

El fomento a las exportaciones no petroleras apareció como la mejor alternativa para superar las debilidades del modelo de desarrollo seguido hasta entonces. La prioridad que se le otorgó a este renglón a lo largo de el sexenio de 1982-1988 se debió básicamente a la contribución que se esperaba hiciera al proceso de industrialización al eliminar el sesgo antiexportador.

A nivel oficial se afirmó que quizás el cambio estructural de mayor profundidad entre los promovidos por el gobierno de Miguel de la Madrid fue la reordenación del comercio exterior, con base en la consideración de que el impulso a las exportaciones era un elemento clave para alcanzar el crecimiento económico.

Los factores determinantes para el impulso de una nueva política de fomento a las exportaciones fueron: la deuda externa, el neoproteccionismo y la necesidad de inducir la consolidación de un sector productivo más eficiente y competitivo. México no tenía la capacidad para influir sobre los obstáculos que enfrentaban

---

<sup>21</sup>Ojeda, Mario. El Surgimiento de una Política Exterior Activa, SEP, México 1986, p.59.

sus exportaciones por lo que, en primera instancia se buscó promover cambios internos.<sup>22</sup>

Como ya se dijo anteriormente De La Madrid se encontró ante la imposibilidad de utilizar el financiamiento externo, la exportación de crudo o la sustitución de importaciones como ejes del modelo de desarrollo por lo que la orientación hacia la actividad exportadora adquirió prioridad como un medio para alcanzar las metas de política económica.

La orientación hacia el exterior del modelo de desarrollo vía exportaciones se enfrentaba a limitaciones derivadas del proceso de reconversión industrial por el que atravesaban las economías industrializadas. Este proceso propició el establecimiento de barreras proteccionistas lo que les impedía absorber importantes cantidades de bienes producidos en los países en desarrollo; México no escapaba a esta situación.<sup>23</sup>

Asimismo, la consolidación de una capacidad exportadora no petrolera requería de financiamiento para reorientar sus estructuras económicas, justamente cuando los recursos disponibles dentro y fuera del país eran limitados. Cuando De la Madrid asume la presidencia, el país contaba con un sector externo incapaz de generar divisas para el desarrollo industrial. A pesar de que México contaba con una planta manufacturera amplia y diversificada, y con una infraestructura moderna y extensa, tanto su integración como su competitividad internacional resultaron ineficientes.

Dentro de los objetivos de la política de comercio exterior se encontraban: el fomento de exportaciones no petroleras; la racionalización de la protección; el desarrollo de franjas fronterizas y zonas libres, así como, negociaciones

---

<sup>22</sup>Ramos, Rafael. Promoción de las Exportaciones Manufactureras de México, 1970-1986, México 1987, p. 667.

<sup>23</sup>*Idem.*

comerciales internacionales con vista a la consolidación y diversificación de mercados.

La etapa de apertura comercial fue gradual, y comenzó en 1983, con la reducción de aranceles. Sin embargo, se mantuvieron los permisos a la importación para todas las categorías de productos. La reducción arancelaria llevó a que el valor de las importaciones exentas de arancel aumentara de 21% en 1982 a 42% en 1983. Asimismo, las importaciones con arancel superior a 25% disminuyeron de 20% a 7%, respectivamente. El número de niveles arancelarios se redujo de 16 a 13, con un arancel máximo de 100%; la medida arancelaria pasó de 27% a 23.8%<sup>24</sup> mientras que el arancel promedio ponderado de 16.4% a 8.2% en esos años (Ver cuadro 3).

Ya para 1984 se inició la liberalización del comercio exterior como parte de los propósitos de racionalización de la protección industrial y el fomento a la actividad exportadora. La sustitución de permisos de importación por aranceles, se justificó ya que éstos implicaban deformaciones en el aparato productivo por el exceso de protección, sobre todo, en términos de baja competitividad internacional, altos precios y calidad poco satisfactoria en los productos. El primer paso fue eliminar permisos previos para 2, 844 fracciones (casi una tercera parte de la tarifa arancelaria en ese momento), es decir 16.5% del valor de las importaciones.<sup>25</sup> Estas fracciones correspondían principalmente a insumos industriales que no se producen en el país y que son indispensables para alcanzar los propósitos de desarrollo. En ese mismo año el número de tasas impositivas se redujo de 13 a 10.

Al eliminarse los permisos de importación, las importaciones controladas se reducen a 83.5% del total. Dada la importancia de la importación de bienes de capital para la economía mexicana, se reduce particularmente el porcentaje de los

---

<sup>24</sup>Kaufmann, Johan. Sobre las Palabras, los actores y la problemática en torno a un nuevo orden internacional. El Colegio de México, México 1988, pp. 105-116.

<sup>25</sup>*Idem*.

mismos sujetos a control. Al mismo tiempo algunos aranceles son elevados para ofrecer una protección equivalente a la de los permisos. Eso explica que el arancel promedio ponderado haya crecido de 8.2 a 8.6% en ese año.<sup>26</sup>

El 25 de julio de 1985 la racionalización se acentuó; se programó entonces eliminar todos los permisos de importación previos y reestructurar los aranceles. El Secretario de Comercio Héctor Hernández señaló que no se intentaba dejar sin protección a la industria sino elevar su eficiencia a través de una protección arancelaria razonable. Mediante la reducción de las tasas impositivas a las importaciones se pretendía controlar las presiones inflacionarias.

### CUADRO 3

ESTRUCTURA ARANCELARIA (1982-1988)

AÑO	MEDIA ARANCELARIA	DISPERSIÓN ARANCELARIA	ARANCEL PROMEDIO PONDERADO	NIVELES ARANCELARIOS
1982	27.0	24.8	16.4	16
1983	23.8	23.5	8.2	13
1984	23.3	22.5	8.6	10
1985	25.5	18.8	13.3	10
1986	22.6	14.1	13.1	11
1987	10.0	6.9	5.6	5
1988	10.4	7.1	6.1	5

Fuente: Dirección General de Servicio al Comercio Exterior, y SECOFI.

Para ello se planeó la regulación en tres etapas, de las fracciones que no se habían liberado: 727 seguirían sujetas a permiso hasta el 31 de octubre de 1985;

<sup>26</sup> Aguilera, Luis. México: requisitos de una estrategia de crecimiento hacia afuera, México 1985, p.157.



3, 508 serían liberadas un año más tarde y las 965 restantes estarían sujetas a control hasta el 31 de octubre de 1989. Sin embargo, el gobierno aceleró el programa. La sustitución de permisos por aranceles evolucionó de la siguiente manera:

AÑO	No. DE FRACCIONES LIBERADAS	% DE FRACCIONES DE LA TIGI
1984	2, 844	30%
1985	7, 159	88%
1986	7, 284	90%
1987	8,117	96%

Fuente De La Mora, Luz María. La Dimensión Económica de la Política Exterior de México: la Política de Comercio Exterior de 1982- 1988. El Colegio de México, México 1989, p. 86.

Los cambios realizados en 1985 respondieron a la necesidad de enfrentar el aumento de las presiones inflacionarias y de ampliar la capacidad exportadora de la industria nacional. Así el calendario de liberalización comercial establecido en 1984 por la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (CACCE) fue superado por las nuevas pautas de política comercial. Con esta liberalización sólo 909 fracciones quedaron sujetas a permiso previo, debido al interés nacional de proteger ciertos sectores e impedir la importación dispendiosa de artículos suntuarios.

En 1985, en el contexto de un menor dinamismo de las exportaciones manufactureras y de una disminución en la demanda de hidrocarburos, y con el fin de recuperar el crecimiento económico, el gobierno decide promover las exportaciones no petroleras. Las categorías de productos sujetos a permisos de importación se reduce, lo que lleva al valor de las importaciones controladas a sólo 37.5% del total. Nuevamente los permisos, como instrumento de protección, son sustituidos por un aumento de los aranceles, lo que se manifestó en un incremento en el arancel promedio y promedio ponderado.

Para promover el comercio exterior, el 9 de mayo del mismo año se emitió el decreto que creaba el Programa de Importación Temporal para producir artículos de exportación (PITEX) y el relativo al derecho a la importación de mercancías para exportaciones (DIMEX). En cuanto a apoyos financieros se refiere, el Banco Nacional de Comercio Exterior orientó sus créditos a la exportación, la importación y a la industria maquiladora.<sup>27</sup>

Para 1986 el número de fracciones sujetas a control se redujo aún más, el valor de las importaciones controladas representó en ese año sólo el 30.9% del total. A pesar de existir 11 niveles arancelarios, 90% de las importaciones se concentraron en tres de ellos, El programa de liberalización se mantuvo, independientemente del impacto que sobre el ingreso de divisas tuvo la brusca caída de los precios del petróleo ese año.

En un breve recuento de la balanza comercial de México durante 1983-1988, observamos que en estos años las exportaciones no petroleras pasaron de 3,797 a 12,225 millones de dólares, mientras que las importaciones se mantuvieron prácticamente constantes excepto en 1983. (Ver cuadro 4).

Al superávit contribuyó notablemente la reducción de las importaciones. A partir del proceso de liberalización comercial (1984), las importaciones volvieron a adquirir más peso, pues eran fundamentales para la industrialización. A lo largo del sexenio, el superávit acumulado fue de alrededor de 46, 000 millones de dólares.

Es importante destacar que, aunque a lo largo de todo el sexenio se observó un superávit comercial sin precedentes, los saldos favorables no fueron suficientes para cubrir el servicio de la deuda externa del país. Para citar sólo un ejemplo en 1987 México tuvo compromisos financieros de alrededor de 14, 000 millones de

---

<sup>27</sup>Dávila, Alejandro. La Apertura Comercial y la Frontera Norte de México. Universidad Autónoma de Coahuila, México 1991, pp. 18-36.

dólares; de aquí podemos observar que el superávit comercial, que llegó a los 8, 433 millones de dólares, no alcanzó a cubrir este renglón.<sup>28</sup>

#### CUADRO 4

##### MÉXICO: BALANZA COMERCIAL 1983-1988 (MILLONES DE DÓLARES)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Exportaciones totales</b>	<b>15,388</b>	<b>24,196</b>	<b>21866</b>	<b>16,031</b>	<b>20,656</b>	<b>17,227</b>
Petroleras	11,585	16,601	14,766	6,307	8,630	4,956
No Petroleras	3,797	7,595	7,099	9,724	12,026	12,225
Agropecuarias	951	1,460	1,409	2,098	1,543	1,410
Extractivas	146	539	516	509	576	557
Manufacturera	2,700	5,595	4,978	7,115	9,907	10,257
<b>Importaciones totales</b>	<b>5,798</b>	<b>11,254</b>	<b>13,212</b>	<b>11,432</b>	<b>12,222</b>	<b>15,224</b>
Bienes de Consumo	459	848	1,081	846	767	1423
Bienes intermedios	4,142	7,833	8,966	7,632	8,825	10,573
Bienes de Capital	1,215	2,573	3,164	2,954	2,631	3,228
<b>Balanza Comercial</b>	<b>9,590</b>	<b>12,942</b>	<b>8,452</b>	<b>4,599</b>	<b>8,433</b>	<b>2,003</b>
Saldo Total						
Servicio de la deuda externa	14,592	14,069	12,579	11,114	14,000	-----

Fuente: "Indicadores del Sector Externo", Banco de México, no. 3, marzo 1987, pp. IV-2, IV-3., datos para 1984-1986, no. 9, septiembre 1988, p. 8, Datos para 1987 y 1988. "Sumario Estadístico" en Comercio Exterior, Vol. 33, no. 12, diciembre 1983, pp. 1186-1187, datos para 1983.

Dado el avance del programa de liberalización de México hacia mediados de los años ochenta, fue un paso lógico para adherirse al GATT; los términos del Acuerdo para su ingreso al organismo eran continuar con la eliminación de los permisos de importación, así como con la reducción arancelaria. También se le requirió a México eliminar los precios oficiales de referencia y reducir el arancel máximo a 50%. Sin embargo, los términos del acuerdo permitían a México mantener temporalmente licencias de importación sobre algunos productos agrícolas y sobre otros sujetos a programas de promoción industrial, tales como automóviles, y bienes de los sectores farmacéuticos y electrónico.

<sup>28</sup>Bravo, Luis. La Política de Comercio Exterior de México y sus Relaciones con los Estados Unidos, El Colegio de México, México 1988, p. 62.

El ingreso de México a este organismo representó beneficios en términos de acceso a mercados, y de credibilidad y certidumbre en la política comercial. Desde 1983 la participación de las importaciones sujetas a un arancel mayor al 50% había sido menor al 5%. Por otra parte, las importaciones sujetas a precios oficiales de referencia ascendían a sólo 9% del total en 1985; para 1987 éstos habían sido eliminados para efectos prácticos.<sup>29</sup>

Como consecuencia de las circunstancias internacionales adversas que enfrentó en 1985 y 1986, la economía mexicana registró un crecimiento negativo y una inflación creciente. Como respuesta, el gobierno aplicó un programa de ajuste y estabilización en diciembre de 1987, denominado Pacto de Solidaridad Económica. Como parte del pacto, el proceso de liberalización avanzó aún más: se estableció un arancel máximo de 20% y se redujeron a 5 los niveles arancelarios, por tal motivo el arancel promedio disminuyó a 10.4% y el promedio ponderado a 6.1% en 1988.

Resulta importante destacar, que para el final del gobierno de De la Madrid la participación de manufacturas en el comercio exterior de México aumentó con respecto a 1983 en cuanto a volumen y también como porcentaje del valor total de las exportaciones. Esto último también fue resultado de la reducción en los ingresos por concepto de ventas de crudo al exterior a raíz de la caída de los precios internacionales del petróleo en 1986. Con ello el valor de las exportaciones manufactureras pasó a representar una proporción mayor del total de las exportaciones. La política económica nacional sufrió profundos cambios como consecuencia de la necesidad de impulsar el desarrollo de una capacidad exportadora en el mediano y largo plazo. La única forma de mejorar el acceso a los mercados internacionales era mediante negociaciones comerciales en vista de que no se contaba con capacidad de influencia sobre la política económica internacional.

---

<sup>29</sup>De La Mora, Luz María. La Dimensión Económica de la Política Exterior de México: la Política de Comercio Exterior de 1982- 1988. El Colegio de México, México 1989, p. 86.

Esto hacía indispensable cuidar el manejo de las relaciones económicas exteriores de México. Sin duda, la estructura del mercado internacional estaba más allá de las posibilidades de decisión del gobierno mexicano. La política de comercio exterior se negoció en diversos foros dado que estos resultaban complementarios para el logro de sus objetivos. Podemos señalar que esta estrategia de tres niveles bilateral, multilateral y regional no implicó que los tres tuvieran la misma importancia.<sup>30</sup>

El intercambio con el exterior fue considerado como una de las alternativas para activar el modelo de desarrollo orientado hacia afuera. Esto se hizo evidente al considerarse la política de comercio exterior como uno de los ejes en la acción internacional del país.

Dentro de las negociaciones más importantes en materia de política de comercio exterior se encuentra la adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, la firma en 1987 del Acuerdo Marco con Estados Unidos, el cual apareció como un marco de principios, procedimientos de consulta sobre las relaciones de comercio e inversión y como un mecanismo para dar una mayor seguridad al comercio de bienes y servicios entre ambos países; así como el intento de revitalizar el proceso integrador a través del apoyo del multilateralismo con América Latina mediante la participación activa en ALADI.<sup>31</sup>

Podemos señalar que los planes de gobierno relacionados con la política de comercio exterior buscaron reubicar a México en el mercado internacional, mediante cambios en el interior que incidirían posteriormente en las estructuras del proceso de industrialización nacional. La política de comercio exterior en este período adquirió un carácter de permanencia, lo que contrasta notablemente con el manejo de ésta en los dos sexenios anteriores.

---

<sup>30</sup>Ojeda, Mario. Op. Cit. pp. 76-80.

<sup>31</sup>Sepúlveda, Cesar. La Política Internacional de México en el decenio de los ochenta, FCE, México, 1994, p.70.

## **1.4 LA ETAPA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES EN MÉXICO 1994-2000**

A raíz de la apertura comercial, pero mucho más intensamente a partir de la entrada en vigor del TLCAN, el sector externo de la economía mexicana ha crecido vertiginosamente. Mientras que a principios de los setenta su contribución al PIB no llegaba a 10%, en 1980 se había casi duplicado a 17.7% y casi triplicado en 1996, al representar cerca de 56%.<sup>32</sup>

Las manufacturas, incluidas las maquiladoras, han constituido de 75 a 85 por ciento de las exportaciones de mercancías durante la década de los noventa, mientras que las industrias extractivas -incluyendo el petróleo- se han limitado a alrededor de 15%, con el remanente para el sector agrícola .

Es decir, se ha registrado una profunda transformación tanto en el tamaño como en la composición del sector externo, estimulado fundamentalmente por el TLCAN, que a su vez ha constituido un fuerte incentivo para la enorme expansión de las empresas maquiladoras, ya no sólo en la franja fronteriza como era usual, sino también en otras zonas del país, muchas veces muy alejadas de aquella. Asimismo, las reglas de origen incorporadas en el TLCAN para que a un producto se le considere de la región, y por tanto obtenga los beneficios del Tratado, han promovido la instalación de empresas proveedoras de partes que antes se importaban para aumentar el contenido producido en la región. Esto ha ocurrido en Canadá y en Estados Unidos.

De esta forma, si bien las exportaciones han crecido a una impresionante tasa media anual de 18% en términos reales durante los últimos diez años, las importaciones también han aumentado casi a la misma velocidad, a pesar de las fluctuaciones del tipo de cambio nominal y real. México ya es, a partir de abril de

1997, el segundo socio comercial de Estados Unidos; en 1996 sus envíos a este último se acercaron a los 73 000 millones de dólares.<sup>33</sup>

El TLCAN es probablemente la transformación más radical que haya experimentado la economía mexicana desde la industrialización de la posguerra. Para 1995, cerca del 90 por ciento de las exportaciones no petroleras de México se destinaban a los Estados Unidos y Canadá (Ver cuadro 5).

### CUADRO 5

#### EXPORTACIONES MEXICANAS NO PETROLERAS POR DESTINO, 1995. (MILLONES DE DÓLARES)

REGIÓN	EXPORTACIONES	% DEL TOTAL
ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ	62,093	86.8%
AMÉRICA LATINA	4,157	5.8%
EUROPA	3,020	4.2%
ASIA	1,540	2.2%
RESTO	737	1.0%
<b>TOTAL</b>	<b>71,546</b>	<b>100.0</b>

Fuente: SECOFI con cifras del Banco de México, 1996.

Sin embargo, además de aprovechar el enorme potencial exportador que existía hacia esos países, México requirió abrir nuevos mercados y beneficiarse de las oportunidades que presentaban otras regiones. Por ello, una de las prioridades de la política de negociaciones comerciales internacionales de México consistió en apoyar la diversificación del comercio, tanto de la composición de sus exportaciones como de los mercados a los que se destinaban.

<sup>32</sup>Cárdenas, Enrique. "Lecciones Recientes sobre el Desarrollo de la Economía Mexicana y Retos para el Futuro" en México Transición Económica y Comercio Exterior, BANCOMEXT, México 1999, pp. 61-105.

<sup>33</sup>*Idem.*

América Latina representaba un mercado potencial de alrededor de 440 millones de consumidores, que en 1991 importó casi 140 mil millones de dólares: México ha gozado de una posición privilegiada en ese mercado por las similitudes en idioma, cultura y patrones de consumo. Los resultados iniciales de los tratados de libre comercio suscritos por México con los países de América Latina son evidencia del gran potencial de los intercambios comerciales con éstos y refuerzan la necesidad de intensificar las relaciones comerciales en la región.

Los mercados de Asia y Europa también ofrecían oportunidades para los productos mexicanos. Por una parte, la expansión de la Unión Europea se tradujo en el mercado más grande del mundo y, por otra parte, la región del este de Asia la de mayor crecimiento. En 1995 México registró un déficit comercial de 7,960 millones de dólares con esas regiones<sup>34</sup>, y el intercambio comercial con sus principales socios de América fue superavitario (ver cuadro 6). Lo anterior constituyó un indicador de la importancia de pugnar por una mayor apertura de los mercados de Europa y Asia.

#### CUADRO 6

**BALANZA COMERCIAL DE MÉXICO POR REGIÓN, 1995.**  
(MILLONES DE DÓLARES)

REGIÓN	EXPORTACIÓN	IMPORTACIÓN	COMERCIO TOTAL	BALANZA
ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ	68,553	55,204	123,757	13,349
AMÉRICA LATINA	4,458	2,054	6,512	2,405
EUROPA	3,824	6,403	10,227	-2,580
ASIA	2,041	7,421	9,462	-5,380

Fuente: SECOFI con cifras del Banco de México, 1996.

<sup>34</sup>Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, SECOFI, México 1996, pp. 135-214.



Después del TLCAN se elaboró una estrategia que se orientó a buscar otros tratados semejantes en regiones que ofrecieran oportunidades comerciales para nuestro país. El resultado fue la suscripción de otros ocho tratados de libre comercio: Se amplió el acuerdo económico suscrito con Chile en 1992. En 1995, se suscribió el acuerdo con Colombia y Venezuela. En 1995 también entraron en vigor acuerdos con Bolivia y Costa Rica. En 1998 el turno fue para Nicaragua. Ya en el 2000 se suscribieron los tratados con Israel, con los integrantes de la Unión Europea y con el triángulo del Norte -Honduras, El Salvador y Guatemala-.

Sin embargo, como ya se dijo, la proporción de las exportaciones mexicanas vendidas a Estados Unidos pasó de 84 a 88% en el lapso de vigencia del TLCAN, lo que muestra el efecto dominante sobre el resto de los acuerdos. Después del tratado con Norteamérica, el único verdaderamente relevante es el que se suscribió con la Unión Europea y que comenzó a operar en julio del 2000.<sup>35</sup>México se ha convertido en una de las dos naciones con más tratados de libre comercio en el mundo entero, junto con la Unión Europea e Israel; y además, en el único país del hemisferio occidental que tiene suscritos tratados de libre comercio con Norteamérica y Europa.

También ya se han iniciado negociaciones para firmar tratados de libre comercio con Panamá, Ecuador, Perú, Belice, Trinidad y Tobago, las cuales han transcurrido con lentitud y algunas están incluso detenidas. Así mismo el gobierno mexicano se encuentra negociando un TLC con Japón, el cual se ha considerado uno de los más difíciles de alcanzar, debido a que los nipones no poseen acuerdo alguno de este tipo; con Singapur, hay interés en acelerar el proceso, y con la Asociación Europea de Libre Comercio, conformado por Suiza, Noruega Islandia y Liechtenstein. Con Brasil, el mayor mercado de América Latina, México ya pactó un convenio automotriz y está muy avanzada la negociación de un acuerdo

---

<sup>35</sup>Quintana, Enrique. "¿A dónde vamos con los tratados comerciales?", en *Expansión*, Año XXXI, Num. 792, México 2000, pp. 85-86.

arancelario de alcance parcial, pero no se plantea por ahora la discusión de un TLC.<sup>36</sup>

En forma paralela a la celebración de acuerdos de libre comercio bilaterales y subregionales México participa en foros y organismos multilaterales como la Organización Mundial de Comercio (OMC antes GATT), en esta organización el país ha orientado su actividad a aplicar los compromisos resultantes de la Ronda Uruguay, para ello, nuestro país da cumplimiento a las obligaciones de notificación conforme a los acuerdos de la OMC y examina, entre otros asuntos, las iniciativas presentadas por otros países en aspectos como reducciones arancelarias y de subsidios agrícolas internos y a la exportación.<sup>37</sup>

Para 1994 México ingresa a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), dicho organismo se establece en 1960 y actualmente cuenta con 25 países miembros, los cuales aportan dos tercios de la producción de mercancías y tres quintas partes de las exportaciones mundiales. La OCDE constituye el foro en el cual se han llevado algunas de las discusiones iniciales más importantes sobre temas incorporados posteriormente a la agenda multilateral de la OMC. Y desde 1993, el país forma parte del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), organismo establecido en 1989. Los países participantes en la APEC generan 50% del PIB mundial y 40% del comercio global. El objetivo principal del mecanismo es fomentar un mayor flujo de bienes, servicios, capital y tecnología en la región Asia-Pacífico.<sup>38</sup>

Pero esta estrategia de suscripción a acuerdos comerciales también tiene sus contras; la falta de capacidad para diseñar una política industrial eficaz en estos años, ha impedido que el crecimiento exportador se haya podido difundir a la economía doméstica de modo generalizado. El grueso de las materias primas e insumos en general que son utilizados por las industrias exportadoras proviene del

---

<sup>36</sup>*Ibidem*, pp. 45-46.

<sup>37</sup>*Programa de Política Industrial y Comercio Exterior*, Op. Cit., pp. 200-202.

<sup>38</sup>*Idem*.

exterior. Las importaciones de bienes intermedios alcanzaron en 1999, 109 mil millones de dólares, frente a 122 mil millones de dólares de las exportaciones de manufacturas.<sup>39</sup>

Otro aspecto negativo es el crecimiento de las exportaciones netas que ha sido mucho más pequeño que el de las totales por no haberse desarrollado proveedores domésticos que incrementen el porcentaje de insumos nacionales incorporados a las exportaciones de manufacturas. El rechazo al uso de instrumentos fiscales y crediticios suficientemente agresivos que seleccionen a sectores eficientes que integren a la industria mexicana con los grandes exportadores.

Además, parece muy complicado suscribir acuerdos con los países de Asia que previsiblemente tendrán una presencia cada vez mayor en el hemisferio occidental. Por otro lado, la entrada de China a la OMC podría tener algunas desventajas para la industria mexicana como la textil y del juguete. No menos importante son las medidas que emprende el gobierno de Estados Unidos para evitar que terceros países se beneficien de las ventajas arancelarias negociadas en el TLCAN (tema que se tratará en el siguiente capítulo) y que, por ejemplo, aquellos no utilicen a México como trampolín para exportar a Canadá o Estados Unidos .

Los retos de los próximos años ya no estarán propiamente en la negociación de nuevos tratados. Más bien, en lograr que el efecto positivo en las exportaciones de los que ya están en vigencia o de los que están por operar, se puedan transmitir al conjunto de nuestro sector productivo y que no se quede en un segmento pequeño de empresas y regiones.

---

<sup>39</sup>Quintana, Enrique. *Op. Cit.* pp. 87-88.

## **1.5 EL APOYO A LA EXPORTACIÓN CON PROGRAMAS DE FOMENTO**

Como consecuencia de la apertura comercial en México y las diferentes negociaciones con el resto del mundo fue necesario apoyar más a las empresas exportadoras, bajo tales circunstancias y debido a la importancia que desempeñan las exportaciones dentro de la economía, tanto el sector público - a través de la Secretaría de Economía y del Banco Nacional de Comercio Exterior- como el privado -Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana y el Consejo Mexicano de Comercio Exterior, por mencionar algunos- desarrollaron actividades significativas para la promoción de exportaciones.

Se trató primero de conciliar y coordinar las actividades de las dependencias que intervienen en las operaciones de comercio exterior, para continuar con la implementación de programas e instrumentos que brinden la asesoría capacitación y asistencia técnica que el empresario requiere en materia de comercio exterior, además de aquellos que fomenten las exportaciones ya sea a través de incentivos fiscales o financieros. A continuación se menciona la importancia de contar con instituciones gubernamentales, organismos públicos y privados que regulen la actividad exportadora en nuestro país, seguido de mencionar los instrumentos que regulan el comercio exterior de México.

### **1.5.1 IMPORTANCIA DE LAS DEPENDENCIAS QUE INTERVIENEN EN EL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO**

La colaboración y coordinación entre las instituciones tanto del sector público como privado en el desarrollo del comercio exterior es indispensable para llevar a cabo los objetivos para el fomento a las exportaciones.<sup>40</sup>Todas las dependencias, entre secretarías (ver cuadro 7) y organismos públicos y privados, regulan el

---

<sup>40</sup>Moreno, Jorge A. Comercio Exterior Sin Barreras, Edit. ISEF, México 2002, pp. 55-123.

comercio exterior, contribuyen a su desarrollo y atienden los requerimientos de la comunidad empresarial. Sin embargo, para que las instituciones cumplan con su objetivo es necesario que cuenten primero con las instalaciones adecuadas y segundo con el personal capacitado dispuesto a brindar asesoría y apoyo eficaz y oportuno a los empresarios

En cuanto a la información se cuenta con diferentes mecanismo dentro de las dependencias para orientar a las empresas que participan o se inician en la actividad exportadora, bajo el entendimiento de que la disponibilidad de información relevante constituye un elemento importante para la toma de decisiones del productor nacional en el proceso de exportación, se adecuaron y modernizaron los mecanismos de consulta con que se cuenta, ampliando y mejorando el acervo, actualizando publicaciones y desarrollando en versión CD-ROM las estadísticas de comercio con el fin de proporcionar información oportuna y facilitar la consulta a los usuarios.

Entre los mecanismos que destacan para la actividad podemos mencionar los siguientes: Servicios de información que proporciona información sobre comercio exterior e inversión extranjera; autodiagnóstico ofrece servicios de orientación y asesoría para apoyar en la identificación de los requerimientos para participar en la exportación; información ofrece información para conocer el proceso exportador y evaluar sectores, mercados y oportunidades.

Además de los programas antes señalados, la información se difunde a través del Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX), el Boletín de Oportunidades Comerciales (BOCI), y página electrónica.

El SIMPEX, sirve como medio para difundir la oferta de productos de empresas mexicanas en el extranjero, para captar el interés de empresas extranjeras en productos mexicanos y para atraer inversión a México. Los datos pueden ser consultados en línea por los usuarios en las que ofrece información sobre los servicios de BANCOMEXT, tales como licitaciones internacionales, directorio de

## CUADRO 7

### INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES DE APOYO AL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO

<b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)</b>	Encargada de la normatividad de comercio exterior y aduanas, clasificación de mercancías, impuestos, cambios de régimen o aduana, ampliación de plazos y autorizaciones de importaciones y exportaciones.
<b>Secretaría de Economía</b>	Encarga de expedir permisos a la importación y exportación, programas de promoción al comercio exterior, promoción de inversión extranjera, negociaciones comerciales e internacionales, certificaciones y normas.
<b>Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)</b>	Registra a los importadores y exportadores de la Cámara de la Industria pesquera y autoriza la exportación de productos pesqueros.
<b>Secretaría de Salud</b>	Encargada de la autorización sanitaria de importación y exportación, así como expedir manifiestos de exportación para materias primas, equipo médico, instrumental, medicamentos y reactivos, entre otros. Certificados de libre venta o constancia sanitaria de exportación.
<b>Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR)</b>	Asesora y autoriza en la exportación de animales, vegetales y subproductos, expide certificados zoonosanitarios de importación para productos pecuarios, animales y subproductos y autoriza permisos fitosanitarios para importación y exportación.
<b>Secretaría de Relaciones Exteriores (SER)</b>	A través del Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana empresa (PROAME), pone a disposición de las empresas mexicanas apoyos de asistencia técnica internacional para incrementar su competitividad tecnológica y ayudar en la búsqueda de nuevos mercados.
<b>Secretaría del trabajo y Previsión Social (STPS)</b>	Brinda apoyo a través de tres instrumentos; El Servicio Nacional de Empleo que vincula a los demandantes de trabajo con las necesidades de mano de obra; el Programa de becas de capacitación para trabajadores desempleados que basa sus actividades en los requerimientos del aparato productivo para proveer mano de obra capacitadora y el Programa de Calidad integral y Modernización (CIMO) que tiene como objetivo reforzar y profundizar los apoyos a la capacitación de trabajadores en activo.

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

exportadores, estadísticas de comercio exterior y parques industriales. El BOCI es un medio de difusión de las ofertas de productos mexicanos con posibilidades de ser colocados en los mercados internacionales, las cuales son detectadas por las Consejerías Comerciales en el Exterior. BANCOMEXT a través de su página de internet facilita la difusión y promoción de información de sus servicios.

Por su parte la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana ANIERM (ver cuadro 8) ofrece a sus socios beneficios de acceso directo e ilimitado a su acervo informativo sobre los siguientes temas: Tarifa de Impuestos de importación y exportación, marco legal, directorios de importadores, exportadores y prestadores de servicio (entre agentes aduanales, agentes de carga, consultores y agentes navieros, entre otros), estadísticas de comercio exterior, servicios y productos que ofrecen los de más socios de ANIERM y ofertas y demandas internacionales.

Tampoco hay que dejar de mencionar la asesoría que ofrecen las diferentes instituciones como apoyo para preparar a las empresas para iniciarse en el negocio de la exportación o para mejorar su competitividad internacional, dichas asesorías son de gran importancia para las empresas ya que les permite prevenir y resolver legalmente problemas derivados de sus operaciones.

## CUADRO 8

### ORGANISMOS PÚBLICOS Y PRIVADOS PARA EL COMERCIO EXTERIOR

<b>Banco Nacional de comercio Exterior (BANCOMEXT)</b>	Institución financiera de desarrollo del Gobierno Federal que se encarga de promover el comercio exterior de México, especialmente las exportaciones no petroleras, fomentar la atracción de inversión extranjera y la realización de coinversiones con empresas y organismos de otros países.
<b>Nacional Financiera (NAFIN)</b>	Encargada de contribuir en la preservación de la planta productiva e impulsar la realización de proyectos de inversión viables que estimulen la generación de empleo y el crecimiento económico.
<b>Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO)</b>	Representa y difunde los intereses generales del comercio, además de ser un órgano de consulta y colaboración del Estado para el diseño y ejecución de políticas, programas e instrumentos que faciliten la expansión de la actividad económica.
<b>Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)</b>	Proporciona asesoría, gestión tecnológica, asistencia técnica y seguimiento de los proyectos financiados por la institución mediante sus programas de apoyo.
<b>Instituto Mexicano de la propiedad Industrial (IMPI)</b>	Fomenta y protege los derechos relacionados con la propiedad industrial de todas aquellas creaciones de aplicación industrial; promueve la cooperación internacional mediante el intercambio de experiencias de propiedad industrial en México a través de asesoría y la realización de talleres, cursos y seminarios nacionales e internacionales dirigidos a asociaciones empresariales y comerciales, universidades y centros de investigación; también fomenta la transferencia de tecnología.
<b>Unidad de Transferencia Tecnológica (UTT)</b>	Pone al alcance de la micro, pequeña y mediana empresas los conocimientos y las soluciones tecnológicas a la medida de sus necesidades y posibilidades que les permite ser más competitivos a través de la realización de actividades de transferencia, adaptación y asimilación de técnicas y tecnología desarrolladas en México y el mundo.
<b>Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM)</b>	Apoya al exportador e importador mediante gestiones con las autoridades gubernamentales para reducir trámites y controles innecesarios que entorpecen las operaciones de comercio exterior.
<b>Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM)</b>	Orienta y asesora a la micro, pequeña y mediana empresas sobre la legislación aduanera aplicable para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de trámites y procedimientos de comercio exterior, realizar el despacho aduanero de exportación o importación de mercancías, entre otros servicios.
<b>Programa Bolívar</b>	Organismo privado institucional sin fines de lucro cuyo objetivo es promover la cooperación y las alianzas del sector productivo latinoamericano a nivel nacional e internacional facilitando aquellos mecanismos que vinculen a los empresarios, gobierno, centros tecnológicos y centros financieros.

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)



Un organismo importante de apoyo, entre otros es la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX) (ver cuadro 9), que sirve como intermediario entre los empresarios y las instituciones gubernamentales con el fin de resolver problemas de comercio exterior, pues a través de las reuniones que convoca, los exportadores presentan a servidores públicos las problemáticas a que se enfrentan y sus propuestas de solución, para ser resueltas de ser posible en el mismo lugar y en el momento de la reunión, de no resolverse la Comisión se encarga de canalizar a las autoridades competentes para su solución.

Con la finalidad de apoyar a los exportadores e importadores a resolver sus controversias de comercio internacional, originadas por falta de pago o incumplimientos contractuales en 1996 se apoyó la recuperación de 318 mil dólares mediante la atención de 301 casos de quejas. En 1997 se ayudó a empresas con problemas de pago de sus contra partes extranjeras, lográndose recuperar 147.2 miles de dólares. Y en 1998 se conciliaron 23 casos, lo que permitió recuperar más de 2 millones de dólares a favor de las empresas solicitantes.

La capacitación es uno de los instrumentos más útiles para incorporar más empresas a la exportación, así como para preparar mejor a las que actualmente se dedican a tal actividad, apoyándolas a consolidar sus operaciones comerciales en los mercados internacionales. El avance de los empresarios se ve reflejado en la preparación con que responden a los requerimientos de sus clientes en el extranjero, desde atención, conocimiento del producto, legislación, trámites aranceles y distribución del producto, por citar algunos aspectos.

Se encuentran disponibles una serie de cursos con temas variados de comercio exterior que se ofrecen a la comunidad exportadora, como los que ofrece BANCOMET: Plan de negocios en comercio exterior , Precio de exportación, Mercadotecnia internacional, Envase, embalaje y distribución física, Como participar en ferias y eventos internacionales, Requisitos administrativos para la

exportación, Técnicas de negociación internacional, Contratos internacionales, Formas de pago internacional, Introducción al comercio exterior y Normas ISO 9000.

## CUADRO 9

### COMISIONES MIXTAS PARA EL COMERCIO EXTERIOR.

<p><i>Centro Promotor de Diseño - México (CPDM)</i></p>	<p>Fideicomiso privado constituido por BANCOMEXT, Nacional Financiera (NAFIN), el instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Éste se encarga de dar apoyo a los empresarios nacionales en sus esfuerzos por hacer competitivos sus productos y servicios en los planos nacional e internacional, y vincula a los empresarios con especialistas para proporcionar dicha competitividad mediante el diseño y la innovación y así organizar soluciones de acuerdo con las necesidades de la empresa.</p>
<p><i>La Comisión mixta para la Promoción de Exportaciones (COMPEX)</i></p>	<p>Comisión integrada por representantes del sector público y privado, auxiliar en materia de promoción de exportaciones que prevé la realización de reuniones en la República Mexicana con los exportadores para discutir y resolver los proyectos, problemáticas y sus propuestas para agilizar los trámites de comercio exterior.</p>
<p><i>Eurocentro de Cooperación Empresarial BANCOMEXT (ECE-BANCOMEXT)</i></p>	<p>Nace de un convenio de colaboración entre BANCOMEXT y la Comisión Europea con la misión de fomentar acciones que permiten a la pequeña y mediana empresas mexicanas favorecer su modernización y competitividad internacional a través de coinversiones, alianzas estratégicas y/o transferencia de tecnología con sus similares europeas.</p>
<p><i>Eurocentro de Cooperación Empresarial NAFIN-México</i></p>	<p>Establecido con el propósito de fortalecer las líneas de cooperación económica entre la Unión Europea y México, y con el objetivo de facilitar a las empresas mexicanas y europeas, principalmente a las pequeñas y medianas, el desarrollo de sus relaciones interempresariales en materia de alianzas estratégicas y coinversiones.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

### 1.5.2 SERVICIOS DE INFORMACIÓN, ASESORÍA, CAPACITACIÓN Y PROMOCIÓN EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

Las instituciones encargadas de difundir los instrumentos que existen para consulta y apoyo del empresario mexicano en materia de comercio exterior juegan un papel determinante en la estrategia de incursión o diversificación de los mercados internacionales. Por tal motivo, BANCOMEXT y la Secretaría de Economía, principalmente, diseñaron una serie de mecanismos que permiten al productor nacional externar y resolver sus dudas; además de proporcionarles información que les permita conocer los requerimientos de los mercados internacionales, del producto, competidores, etc.; les asesora y capacita en temas relacionados al comercio exterior y les presenta las opciones de financiamiento más adecuadas; entre otras.

Dichos servicios se encuentran a cargo del Centro de Servicios al Comercio Exterior, patrocinado por BANCOMEX y la Secretaría de Economía y a continuación se enlistan los mecanismos con que cuenta para el apoyo al empresario nacional.

*Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA)*, representa firmemente y en el marco de los valores éticos, los intereses del sector empresarial, influyendo eficazmente en la competitividad e integración de empresas, sectores y regiones, satisfaciendo a los asociados a través de servicios de calidad.

*Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN)*, representa, fomenta y difunde los intereses nacionales e internacionales de la industria en México con base en los principios de libre empresa, de bienestar individual y colectivo, y de asignación y uso eficiente de los recursos en la economía.

*Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO - SERVITUR)*, a través de la Dirección Divisional de Comercio Exterior, apoya al sector comercial mediante las cámaras de comercio afiliadas a la Cámara en el desarrollo de una cultura exportadora.

*Consejo Mexicano de Comercio Exterior (COMCE)*, organismo integrado por el Consejo Empresarial de Comercio Exterior (CEMAI) que defiende y promueve a la industria nacional en el comercio exterior.<sup>41</sup>

*Consejo Mexicano de Inversión (MIB)*, es una organización sin fines de lucro financiada tanto por el sector privado como por el gobierno de México. Su misión es ayudar a los inversionistas extranjeros a explorar oportunidades de negocio en nuestro país.<sup>42</sup>

Todas las instituciones antes descritas, entre Secretarías y Organismos privados, regulan el comercio exterior, contribuyen a su desarrollo y atienden los requerimientos de la comunidad empresarial.

### 1.5.3 PROMOCIÓN INTERNACIONAL E INVERSIÓN EXTRANJERA

Con el fin de apoyar la venta de productos mexicanos en el extranjero y fomentar la realización de negocios entre empresas mexicanas y extranjeras, **BANCOMEXT** y **NAFIN** ofrecen a la comunidad exportadora información sobre oferta exportable y oportunidades de negocio en el extranjero, así como apoyo para la participación de las empresas mexicanas en ferias y misiones comerciales en el extranjero.

La participación en Ferias Internacionales es una herramienta que permite al empresario difundir sus productos y/o servicios, además de contactar en forma directa con varios compradores potenciales, no sólo del país en donde se realiza

---

<sup>41</sup> Guía Básica del Exportador, BANCOMEXT, 7a edición, México 1999, pp. 266-286.

<sup>42</sup> [www.mib.org.mx](http://www.mib.org.mx)

la feria, sino de otros países y regiones del mundo en poco tiempo y a bajos costos.

En nuestro país existe un Programa de Ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX),<sup>43</sup> reglamentado en el Decreto para el fomento de Ferias Mexicanas de Exportación publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 11 de abril de 1997, cuyo principal objetivo es promover la exportación de mercancías mexicanas a los mercados internacionales.

Los beneficiarios del programa son aquellas personas físicas o morales organizadoras de ferias que se celebran en el país y los constructores de recintos para exposición. Pueden participar en los eventos expositores de mercancías extranjeras, siempre y cuando no representen más del 30% de los expositores de productos nacionales.

El programa ofrece a sus titulares apoyos financieros y facilidades administrativas, al mismo tiempo BANCOMEXT les otorga apoyos financieros y se encarga de la promoción del evento a nivel internacional. Al término de cada evento el organizador está obligado a presentar un reporte de la feria. Para facilitar el acceso de productos mexicanos en los mercados internacionales se ha impulsado la presencia de empresas mexicanas en ferias y eventos en diversos países, apoyándolas económica y técnicamente.

Dentro de la estrategia comercial del país se encuentra una actividad que tiene una gran importancia por los beneficios que le proporciona y es la atracción de inversión extranjera, ya que con el ingreso de capitales al país se pretende incrementar la competitividad al incorporar tecnologías de vanguardia. En 1994 se concretaron 66 proyectos de inversión dentro de los que destacan los realizados con empresas coreanas en el sector eléctrico y electrónico y con compañías canadienses en los sectores de autopartes y servicios.

---

<sup>43</sup>[www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

Durante 1995 se concretaron 73 proyectos de inversión por 1 118 millones de dólares en los sectores automotriz, farmacéutico, químico metalmecánica y eléctrico y electrónico. Además se apoyó inversión de empresas mexicanas en el exterior por un monto de 161.2 millones. En 1998 se concretaron 73 proyectos de inversionistas de Asia, Europa y Estados Unidos por un monto de 2 115 millones de dólares en los sectores textil y confección eléctrico y electrónico, químico-farmacéutico y plásticos.<sup>44</sup>

Continuando con la política de atracción de inversión extranjera hacia el país, en 1999 se concretaron 43 proyectos por un monto superior a 800 millones de dólares en los sectores eléctrico y electrónico, textil y confección metalmecánica y automotriz.<sup>45</sup>

#### 1.5.4 INSTRUMENTOS DE FOMENTO A LA EXPORTACIÓN

Los apoyos a la producción para exportar están orientadas a promover la productividad y la calidad de los procesos que elevan la competitividad de las empresas, a mediados de los años 80's solo existía un antecedente de apoyo a la exportación que se refiere a la Industria Maquiladora, este esquema fue aprobado desde los años 60's en la zona fronteriza norte del país con el objetivo de crear fuentes de trabajo en esa zona. A partir de 1985 se hizo presente la necesidad de crear nuevos esquemas de apoyo a la producción como el Programa de Importación temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), la regulación y funcionamiento de estos Programas se encuentran a cargo de la Secretaría de Economía.<sup>46</sup>

En primer lugar tenemos el programa de empresas **Altamente Exportadoras (ALTEX)**<sup>47</sup> que es un instrumento de promoción a las exportaciones de productos

<sup>44</sup>Informe Anual 1995, BANCOMEXT, México 1995, p.39.

<sup>45</sup>Informe Anual 1999, BANCOMEXT, México 1999, p.50.

<sup>46</sup>[www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

<sup>47</sup>"Empresas Altamente Exportadoras" en [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

mexicanos a través del cual se proporcionan facilidades administrativas y fiscales. Se encuentra reglamentado en el Decreto para el fomento y operación de las Empresas Altamente Exportadoras publicado en el Diario Oficial de la Federación. Los beneficios que otorga el programa se conceden a las personas físicas o morales productoras de bienes no petroleros que demuestren exportaciones directas por 2 millones de dólares o equivalentes al 40% de sus ventas totales durante un año; para el caso de exportaciones indirectas, que demuestren ventas anuales equivalentes al 50% de sus ventas totales y a las empresas de comercio exterior con registro vigente. Los beneficios que otorga el programa son:

- \* Devolución de saldos a favor del IVA, en un término de cinco días hábiles.
- \* Acceso gratuito al Sistema de Información Comercial administrado por la Secretaría de Economía.
- \* Exención del requisito de segunda revisión de las mercancías de exportación en la aduana de salida, si han sido revisadas previamente en alguna aduana interior.
- \* Facultad para nombrar a un apoderado aduanal.

***Los programas Empresas de Comercio Exterior (ECEX), Programa de Devolución de Impuestos de Importación a Exportadores (Draw Back), Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) y Maquila*** serán estudiados en el capítulo tres de esta tesis en la modalidad de importaciones temporales afectadas por el artículo 303 del TLCAN.

**Los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC)** Fueron establecidos para productores que abastecen tanto el mercado externo como interno, con objeto de reducir el impacto del artículo 303 del TLCAN, cabe mencionar que de este tema también nos ocuparemos en el capítulo tres de esta tesis.

No obstante es importante mencionar que todos estos instrumentos intentan fomentar las exportaciones e incluir a las empresas de menor tamaño dentro del

proceso de exportación de tal manera que permita consolidar y fortalecer la industria nacional, sin embargo, la disponibilidad de instrumentos y programas no garantiza por sí mismo resultados efectivos ya que las medianas y pequeñas empresas no cuentan con la información, el capital ni la capacitación suficiente para ingresar al mercado mundial.

Tampoco hay que olvidar que a raíz de la aplicación del TLCAN la operación de los programas de fomento a las exportaciones ha cambiado pues a partir del 2001 entró en vigor una nueva forma para devolver los aranceles de los insumos importados temporalmente de terceros países que se incorporen a mercancías que serán exportadas a Estados Unidos y Canadá (Artículo 303 del TLCAN).



## **II. LA POLÍTICA COMERCIAL MEXICANA FRENTE AL ARTÍCULO 303 DEL TLCAN**

Desde 1988 México emprendió una nueva estrategia de desarrollo basada en las exportaciones manufactureras privadas. Sin el propósito de entrar en detalles, esa estrategia ha tenido importantes avances: se ha logrado una cuestionable estabilidad macroeconómica y las exportaciones como proporción del PIB han aumentado de niveles inferiores de 10% en los ochenta a más de 25% desde los noventa. Las exportaciones se han convertido así en el -prácticamente único- motor de crecimiento de la economía mexicana.

Desde esta perspectiva la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN) el 1 de enero de 1994 es de gran importancia para la estrategia, ya que justamente da cabida al aumento exportador en un marco legal y de mayor certidumbre.

En este capítulo se analizará la relación comercial de México con Estados Unidos a partir de la década de los 70's, la cual se presume de ser una de las más importantes consecuencias de la política de liberalización comercial, propiciando un cambio cualitativo en el volumen y la composición del intercambio comercial entre ambos países. Este cambio se expresa en un incremento muy significativo en el volumen del comercio bilateral, el cual en 1989 ascendió a la suma de 55 000 millones de dólares, y en lo referente a su composición, México en este período logró superar la relación tradicional de proveedor de materias primas y productos agrícolas y se ha convertido también en un importante abastecedor de bienes manufacturados a Estados Unidos.

También se hablará de los mecanismos de cooperación y de consulta en el ámbito comercial establecidos para la celebración de diversos acuerdos comerciales que permitieron estabilizar el intercambio comercial y financiero entre

ambos países, hasta llegar a la negociación formal y firma del TLCAN, el cual también tiene consecuencias importantes en la relación de México con el resto del mundo.

Una de estas consecuencias es el artículo 303 del TLCAN ya que busca que terceros países no se beneficien de las ventajas arancelarias negociadas entre sus miembros y que, por ejemplo, aquellos no utilicen a México como "trampolín" para exportar a Canadá y Estados Unidos. Por ello estudiaremos el contenido de este artículo así como sus efectos.

## ***2.1 EL COMERCIO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS A PARTIR DE LA DÉCADA DE LOS AÑOS SETENTA***

Como es ampliamente conocido, nuestro comercio con Estados Unidos ha sido de trascendental importancia en todo el presente siglo, pero principalmente desde la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo desde finales de los años setenta y en particular a raíz de la crisis de la deuda de 1982 se aprecia una nueva dimensión en el comercio bilateral, la cual se expresa en la nueva composición que esta ha adquirido. Esta nueva dimensión del comercio bilateral ocurre en un período en que la participación del comercio exterior en el PIB de ambos países aumenta considerablemente.

En el caso de México, este período marca un cambio dramático en la participación del comercio exterior en el PIB. En virtud del enorme crecimiento de las exportaciones petroleras y de las importaciones de todas clases que se dio durante la segunda mitad de los años setenta y del gran incremento de las exportaciones no petroleras que se registró en los ochenta, la participación del comercio internacional en el PIB creció de 9.7% en 1972 a 38.3% en 1986.

El petróleo ascendió a casi 55% del total de las exportaciones en 1980, pero sólo representó el 22% en 1986. La venta de manufacturas al exterior creció de 29% del total de las exportaciones en 1980 al 74% en 1988<sup>48</sup>.

En cuanto a Estados Unidos, la creciente fortaleza de la capacidad comercializadora de otros países industrializados, la emergencia de un buen número de países asiáticos y latinoamericanos como importantes exportadores a ese país, la creciente dependencia de Estados Unidos del abastecimiento extranjero de petróleo y gas y la declinación de la competitividad estadounidense en relación con la de sus principales socios comerciales, junto con la sobrevaluación del dólar en los primeros años de la década de los ochenta, llevaron a aumentar considerablemente la importancia del comercio exterior para la economía estadounidense y los grandes déficits en su balanza comercial. La participación de la suma de sus exportaciones e importaciones en el PIB creció de 8.8% en 1972 a 14.4% en 1986.<sup>49</sup>

En estos años tenemos que a la relación tradicional entre una economía industrializada y otra en vías de desarrollo, en la que México abastece bienes primarios y manufacturas sencillas a cambio de recibir bienes de capital, bienes intermedios, insumos para la producción y artículos suntuarios, se sobrepone otra en que México se convierte en un importante abastecedor de productos manufacturados a Estados Unidos.

En efecto a principios de los años setenta, las denominadas exportaciones tradicionales, esto es, los alimentos, las bebidas, el tabaco y los textiles, formaban la mayoría de las exportaciones de manufacturas mexicanas, y equivalían al 60% de las mismas. En la actualidad únicamente representan el 15%. Asimismo, los productos relativamente más sofisticados, como la maquinaria y equipo o los productos químicos formaban sólo una pequeña parte, alrededor del 20%.

<sup>48</sup>Vega, Gustavo. México ante el Libre Comercio con América del Norte. El Colégio de México, México 1991, pp.167-207.

<sup>49</sup>*idem*.

Para 1991 estos productos ya representaban aproximadamente el 60% de las exportaciones de manufacturas. En 1989, las exportaciones mexicanas incluían también automóviles terminados, motores y partes de automóviles y otros productos industriales complejos, y la participación del comercio de manufacturas en el total comercializado fue cinco veces mayor que en 1970. Otro cambio importante en el intercambio bilateral fue el enorme crecimiento de la industria maquiladora. El número de empresas maquiladoras aumentó de 350 en 1972, las cuales proporcionaban un total de 45 000 empleos, a 1 699 en agosto de 1989, mismas que ofrecían un total de 443 682 empleos, lo que representa más del 10% del empleo total en el sector industrial. Desde 1982 hasta 1991 la tasa de crecimiento anual de empleos en las plantas maquiladoras era de 2.3% al tiempo que el valor agregado creció desde 772 millones de dólares en 1980 hasta alcanzar la cifra de 2 300 millones en 1988. En 1989 la industria maquiladora generó un total de divisas equivalente a 2 900 millones de dólares.<sup>50</sup>

En términos cuantitativos, la enorme expansión del comercio bilateral ha tenido también efectos trascendentales. En 1986, México fue el cuarto socio comercial de Estados Unidos, detrás solamente de Canadá, Japón y Alemania occidental. Durante el boom petrolero, México llegó a ocupar el tercer lugar, pero la caída de los precios del petróleo en 1986 provocó que descendiera al quinto lugar. En términos del valor de las importaciones que abasteció a Estados Unidos. No obstante lo anterior, el volumen total del comercio bilateral en 1989 ascendió a 55 000 millones de dólares.

Otro efecto importante de los hechos anteriores fue un cambio favorable para nuestro país en la balanza comercial bilateral, por lo menos en el período de 1982-1988. Con anterioridad al inicio de la crisis financiera mexicana de 1982, Estados Unidos mantuvo regularmente un superávit comercial con México. A partir de 1982 esta situación se revirtió, con un superávit en favor de México que en

---

<sup>50</sup>Wertman, Patricia. "Medidas de Liberalización para México y Perspectiva del futuro en las relaciones México -Estados Unidos", en Reporte del Congreso, Comisión de Tratados Internacionales de Estados Unidos, no. 2275, Washington, D.C. 1990, pp. 5-19.

1983 alcanzó la cifra de 8 000 millones de dólares, hasta que en 1989 la balanza comercial mexicana volvió a regresar a una situación de déficit. La explicación de este déficit no necesariamente se vincula a una pérdida de dinamismo de las exportaciones. El problema es que su ritmo de crecimiento disminuyó considerablemente con respecto al registrado en años anteriores en virtud de dos problemas imprevistos.

En primer lugar, está el hecho de que las exportaciones petroleras encontraron dificultades crecientes hasta antes del conflicto del Golfo Pérsico. Los precios internacionales del barril de crudo bajaron considerablemente debido a que hubo una abundante sobre oferta que provocó una baja sensible en los precios internacionales. Obviamente, con el conflicto del Golfo Pérsico todo parece indicar que esta tendencia se revertiría con claros beneficios para México.

El segundo problema es que la inflación interna no sólo fue mayor que la prevista sino que tendió a ser creciente, lo cual afectó negativamente a las exportaciones manufactureras. En 1990 aunque las exportaciones totales aumentaron en 8%, las importaciones lo hicieron a un ritmo del 19% anual. Sin embargo, el aumento vertiginoso de los precios del petróleo generado por la invasión iraquí de Kuwait permitió obtener ingresos adicionales por ventas de petróleo de alrededor de 3 000 millones de dólares.

Otro hecho de gran trascendencia en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos en el periodo de la posguerra fue el gran crecimiento que experimentó el comercio bilateral, pese a la negativa mexicana de ingresar formalmente al GATT durante casi 40 años. Independientemente del peso de los factores económicos, que sin duda son los más importantes para explicar el dinamismo del comercio bilateral en la posguerra, también resulta importante reconocer que el intercambio bilateral se vio considerablemente favorecido por el acuerdo tácito mediante el cual ambos países se concedieron entre sí el tratamiento de nación más favorecida, una vez que a petición de México se

canceló el acuerdo bilateral recíproco de comercio que ambos países firmaron en 1943 como parte de los acuerdo de colaboración durante la Segunda Guerra Mundial.

La existencia de éste pacto tácito facilitó el intercambio comercial, en la medida en que cada gobierno concedió a los productos del otro el mismo trato arancelario que daba a los productos similares introducidos a su mercado por terceros países miembros del GATT. No obstante , la decisión mexicana de marzo de 1980 de posponer el ingreso al GATT, junto con la negativa de Estados Unidos de retirar a México el tratamiento de nación más favorecida en un área de crucial importancia para ambos países como era la de los subsidios e impuestos compensatorios, llevó a los dos gobiernos a buscar fórmulas posibles de consulta, negociación y resolución de disputas comerciales y cuestiones relacionadas.<sup>51</sup>

Un primer resultado de este proceso de búsqueda de nuevos mecanismos de regulación del comercio bilateral fue la propuesta del gobierno de Estados Unidos, en 1980, de negociar un acuerdo bilateral de consulta y notificación en cuestiones comerciales. Conforme a la propuesta estadounidense, el acuerdo obligaría a cada gobierno a notificar al otro previamente su intención de adoptar acciones o políticas en el ámbito comercial que le afectaran, dando posibilidad a la consulta bilateral antes de la instrumentación de la medida o política en cuestión.

Sin embargo, en ese momento el gobierno de México rechazó dicha propuesta por considerar que comprometía asuntos que eran de la competencia exclusivas de nuestro país. Este primer esfuerzo sería seguido por la creación de la Comisión Conjunta de Comercio (CCC), luego de la reunión cumbre en Campo David, en junio de 1981, entre los presidentes López Portillo y Reagan. Esta comisión se estableció junto con la que se denominó Comisión Binacional.

---

<sup>51</sup>Bueno, Gerardo. "El Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos", en Revista de Comercio Exterior, vol. 37, num. 11, México 1990, p. 930.

Los dos instrumentos revelaban el interés que ya había manifestado desde su campaña el Presidente Reagan por mejorar las relaciones con México y Canadá. La CCC se estructuró como un mecanismo de consulta en cuestiones comerciales y para proponer medidas dirigidas a estabilizar y expandir el comercio. Se estableció un secretariado técnico, y al igual que el entendimiento "marco" de comercio e inversión de la actualidad, se crearon grupos de trabajo a fin de buscar arreglos en diferentes sectores de interés mutuo, como fueron los sectores automotriz, textil, de la petroquímica y la informática; también se formaron grupos para discutir cuestiones relativas a los derechos de propiedad intelectual, los subsidios, el transporte terrestre, las regulaciones aduaneras, la agricultura, el acceso de empresas constructoras estadounidenses a México, etc.

La CCC, sin embargo, no alcanzó ningún acuerdo de importancia en virtud de que no hubo en ese momento la intención de avanzar en los asuntos que se propuso.<sup>52</sup> Por parte de México el interés esencial en ese momento era la búsqueda de un arreglo que otorgara a nuestro país la prueba del daño, y tal vez dentro de algunos sectores gubernamentales se buscaba explorar la posibilidad de celebrar acuerdos sectoriales en áreas de principal interés para el país.

Por otra parte, en ese tiempo el presidente López Portillo decidió hacer esfuerzos por superar el estancamiento en que había caído el diálogo Norte-Sur, promoviendo la idea de las negociaciones globales, esfuerzo que culminó, como sabemos, con la Reunión de Cancún en 1981. Este esfuerzo no era compatible con un mecanismo que por su propia naturaleza privilegiaba un enfoque bilateral. Por su parte, el nuevo gobierno del presidente De la Madrid mostró muy poco interés en apoyar un mecanismo creado por la administración anterior, sobre todo en un momento en que la crisis económica forzaba toda la atención del gobierno mexicano.

---

<sup>52</sup>El único resultado concreto de la Comisión Conjunta fue la aceptación por parte de nuestro gobierno de conceder el derecho a los hombres de negocios de Estados Unidos de viajar a México con una visa de turista.

La vida de la CCC fue corta como era de esperarse, su última reunión formal se celebró en julio de 1982, y todas sus actividades cesaron totalmente en el otoño del siguiente año. Uno de los escasos logros de la CCC fue dar ímpetu a la idea de un acuerdo amplio de comercio e inversión.

El escaso avance alcanzado en la CCC, junto con el deterioro en la relación comercial que empezó a generarse por el surgimiento de un buen número de juicios petitorios de impuestos compensatorios y la imposibilidad de alcanzar un acuerdo en este rubro, no pasaron inadvertidos para los sectores privados en ambos países. En junio de 1983, el Comité Mexicano-Norteamericano de Hombres de Negocios -una organización empresarial binacional- presentó formalmente una propuesta para la celebración de un acuerdo bilateral de comercio ante la oficina del representante comercial del gobierno de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés). En ella se propusieron una serie de principios y reglas para regular el comercio bilateral, mecanismos institucionales de consulta y resolución de disputas y una agenda de problemas comerciales a discutir. La propuesta fue evaluada por el gobierno de Estados Unidos y discutida preliminarmente con algunos funcionarios del gobierno de México.

Esta propuesta condujo a la firma del documento, "Declaración de Intenciones de Negociar un Acuerdo "Marco" de Principios y Procedimientos Respecto del Comercio y la Inversión entre los Gobiernos de México y Estados Unidos"<sup>53</sup>, el 23 de abril de 1985. El documento se firmó conjuntamente con el "Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios entre México y Estados Unidos". Este acuerdo sirvió para estabilizar el comercio bilateral, sin embargo, en el proceso de su negociación que duró casi cuatro años, se generó un grave clima de deterioro y de fricción en las relaciones entre los dos países.

---

<sup>53</sup>Székely, Gabriel.. México y Estados Unidos, 1985. El Colegio de México, México 1986, pp. 117-152.



Uno de los objetivos centrales del gobierno de Estados Unidos en la negociación bilateral con México en el marco de la Ronda Tokio fue persuadir al gobierno mexicano para que firmara el nuevo código de subsidios que se había negociado. Aquel país estaba particularmente interesado en que México asumiera la disciplina del código en el manejo de los apoyos financieros y préstamos preferenciales a los exportadores que contemplaban los diversos programas de subsidios establecidos por el gobierno mexicano. Esta postura formaba parte de una posición global que Estados Unidos adoptó en la Ronda Tokio y que también adoptó en la Ronda Uruguay. Los subsidios eran percibidos por ese país, como una de las "medidas más perniciosas que distorsionaban el comercio internacional en detrimento de Estados Unidos".<sup>54</sup>

A fin de forzar a los demás países a adoptar una nueva disciplina en el uso de los subsidios, Estados Unidos amenazó durante la ronda Tokio que sólo concedería el beneficio de la prueba del daño en los juicios petitorios de impuestos compensatorios a aquellos países que firmaran el código y llegaran con Estados Unidos a un acuerdo en el que se comprometieran a suprimir en un plazo perentorio sus sistemas de subsidios. Por otra parte, en la ronda Tokio los países firmantes del Código de Subsidios, incluido Estados Unidos, acordaron otorgar un trato distinto a los países en desarrollo y tomar en consideración sus necesidades especiales en materia de competencia y de desarrollo.

Estados Unidos, al instrumentar los acuerdos de la Ronda Tokio en su ley de Acuerdos Comerciales de 1979, cumplió su amenaza y negó la prueba del daño a aquellos países que no firmaron el Código de Subsidios, pero no sólo hizo esto, sino que exigió que aun aquellos que lo hicieron tenían que llegar a un acuerdo con ese país de suprimir los subsidios en un plazo perentorio. Esta actitud de Estados Unidos constituyó un claro abandono de su tradicional apoyo al principio incondicional de la Nación más favorecida (NMF).<sup>55</sup> Además, en su legislación no

---

<sup>54</sup>*Ibidem*, pp. 160-166.

<sup>55</sup>Weintraub, Sidney. Selective Trade Liberalization and Restriction, Overseas Development Council, Washington, D.C. 1985, pp 172-185.

reconoció el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo que se había acordado en el código, y definió como subsidios prohibidos algunas prácticas que son utilizadas normalmente por diversos países.

Respecto a México, Estados Unidos intentó persuadirnos en 1979 para firmar el código, y ofreció a un compromiso bilateral más o menos flexible si México suprimía ciertos subsidios que tenía vigentes en ese momento. Sin embargo, el gobierno mexicano se negó a firmar el código pues consideró que en el mismo no se establecía un verdadero trato especial para los países en desarrollo, se ponía en peligro el sistema de subsidios vigente en ese entonces y se obstaculizaría a México para crear una base industrial pluriexportadora.

Esta decisión dejó a los productores mexicanos en un estado prácticamente de indefensión ante las posibles demandas de impuestos compensatorios que pudiera presentar cualquier empresa interesada en frenar las importaciones mexicanas. La ausencia de la prueba del daño implicaba que el Departamento de Comercio estadounidense debía aplicar automáticamente los impuestos compensatorios por el solo hecho de la presentación de una demanda y la comprobación de la existencia de un subsidio.

Como era de esperarse, la situación de indefensión de los productos mexicanos propició un notable incremento del número de investigaciones sobre subsidios desarrolladas por el Departamento de Comercio a partir de 1980.

Pese a sus esfuerzos, uno de los más importantes factores que impidió al gobierno de López Portillo llegar a un convenio en materia de subsidios en los últimos dos años del sexenio fue, la gran inconsistencia y discriminación con que Estados Unidos empezaría a manejar su política de negociación de acuerdos en materia de subsidios, la denominada por el gobierno estadounidense

"commitments policy".<sup>56</sup> El primer acuerdo en materia de subsidios dentro de los nuevos términos de la Ley de Acuerdos Comerciales lo había alcanzado el gobierno estadounidense con el Brasil en el año de 1979. En el acuerdo el gobierno brasileño se había comprometido a dismantelar su sistema de subsidios a las exportaciones un plazo razonable de tiempo, y sin que se estableciera un compromiso preciso de suprimirlos permanentemente.

En 1981, como ya se mencionó, se celebró en Campo David una primera reunión cumbre entre los presidentes de los dos países, de la cual resultó la creación de la mal lograda CCC. De acuerdo con algunos participantes en la reunión uno de los puntos de principal interés que le presentó el presidente mexicano al norteamericano fue el de la carencia de la prueba del daño para las exportaciones mexicanas en Estados Unidos. Reagan dio instrucciones a su secretario de Comercio, Malcom Baldrige, de buscar fórmulas para satisfacer la petición mexicana.

El secretario Baldrige tomó muy en serio las instrucciones presidenciales, pues pronto encontró una solución para satisfacer la petición mexicana. En efecto en mayo de 1981 se había entablado una acción petitoria de impuestos compensatorios en contra de las exportaciones mexicanas de globos y productos látex. En este caso, los productores estadounidenses, como en casos anteriores, fundamentaban su petición señalando que era irrelevante determinar si la industria estaba siendo dañada o no por las exportaciones mexicanas, pues México no era un país signatario del código y no había llegado a un acuerdo con el gobierno de Estados Unidos en materia de subsidios, por lo que debía aplicársele el impuesto compensatorio.

En virtud de que los productos mexicanos entraban a Estados Unidos libres de arancel por gozar de los beneficios que concede el Sistema General de

---

<sup>56</sup>Evaluación de la eventual adhesión de México al acuerdo general de Aranceles Aduaneros y Comercio, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Grupo Interno GATT, México 1980, p. 236.

Preferencias (SGP) estadounidense y por un tecnicismo de la Ley Arancelaria de 1930 que concede el beneficio de la prueba del daño a los productos que entren a Estados Unidos libres de arancel, el Departamento de Comercio decidió conceder la prueba del daño en este caso y evaluar si los productos mexicanos estaban ocasionando un daño a la industria estadounidense. Al comprobar que no producían ninguno, el Departamento de Comercio rechazó la petición de los productores estadounidenses.

Esta decisión del gobierno de Reagan ocasionó un gran revuelo en el Congreso de Estados Unidos, en donde incluso se presentó una iniciativa de ley con objeto de superar la contradicción e imponer requisitos más estrictos en la ley de subsidios. Estados Unidos carecía de una política consistente y sólo era necesario esperar una mejor oportunidad para obtener las pruebas del daño.

A partir de este momento, el gobierno estadounidense empezó a aplicar un giro de 180 grados en su política, con lo que provocó una gran fricción en la relación con México. A principios de 1982 empezó a aumentar el número de productos sujetos a investigación y para las autoridades mexicanas fue cada vez más claro que una de las principales consecuencias negativas del *status quo* era la gran incertidumbre a que daba lugar la carencia de la prueba del daño.<sup>57</sup> Por ello insistió en negociar algún tipo de convenio. Tras un proceso prolongado y muy difícil se llegó a un proyecto de convenio en el cual se establecían obligaciones que el gabinete de comercio exterior consideró en noviembre de 1982 que eran inaceptables, y en particular se rechazaba una cláusula que demandaba a México considerar su ingreso al código de subsidios.

Al llegar al poder el nuevo gobierno del presidente De la Madrid, examinó este problema planteándose diversas opciones para confrontarlo, y se escogió la búsqueda de un entendimiento informal con Estados Unidos, limitado al problema de los derechos compensatorios. Con este enfoque se esperaba obtener

---

<sup>57</sup>Meyer, Lorenzo. México y Estados Unidos, 1982. El Colegio de México, México 1982, p. 263.

concesiones equilibradas de parte de Estados Unidos, y tal vez suprimir algunas de las disposiciones que se habían considerado inaceptables en 1982.

Durante los siguientes dos años, sin embargo, Estados Unidos no sólo se negó a revisar algunas de las disposiciones del proyecto de convenio de 1982, sino que, aunado a lo anterior, utilizó el poder que le daba la posible aplicación automática de impuestos compensatorios y el creciente interés del gobierno de México por conseguir el acuerdo, como un arma para obtener concesiones del gobierno mexicano en materia de regulación extranjera.

Además, en 1984, después de que se habían intensificado las negociaciones, surgió un nuevo elemento que no tenía relación con el tema de los subsidios, a saber, el Decreto sobre Regulación y Fomento de la Industria Farmacéutica que había emitido el gobierno mexicano en febrero de 1984, y que según las empresas transnacionales del ramo imponía un trato discriminatorio, desfavorable hacia ellas, y violaba sus derechos de propiedad intelectual.

La posición estadounidense en las negociaciones fue la de condicionar la firma del convenio a la modificación del reglamento del decreto relativo a la industria farmacéutica.

En este marco, y luego que los secretarios de Salud y Fomento Industrial anunciaron una serie de cambios hechos al decreto sobre la industria farmacéutica, que las empresas del ramo consideraron aceptables, se llegó a la firma del entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios el 22 de abril de 1985. Mediante el entendimiento el gobierno mexicano se comprometió a no utilizar subsidios a la exportación para sus productos; a eliminar los elementos de subsidio de los CEDIS y a no reintroducirlos en el futuro; a no establecer prácticas de precios que constituyan un subsidio a la exportación en el sector de energía o de productos petroquímicos; a no proporcionar subsidios a la preexportación y exportación en préstamos con plazos de dos años o menos, a través de los programas de financiamiento preferencial, y a no mantener o establecer ningún

nuevo programa que constituya un subsidio a la exportación. Por su parte, el gobierno de Estados Unidos concedió la prueba del daño.

Con el entendimiento se superó una época de gran incertidumbre en cuanto a las posibilidades de exportación a nuestro principal mercado. Esta situación era particularmente seria en momentos en que la economía mexicana requería elevar al máximo sus exportaciones no petroleras, para contar con fuentes autónomas de divisas (en 1984, aproximadamente el 73% de nuestras exportaciones se dirigían a Estados Unidos).

A raíz de la caída drástica en la demanda interna, las exportaciones siderúrgicas a Estados Unidos se incrementaron considerablemente a partir de 1982. Este incremento de las exportaciones mexicanas ocurrió, sin embargo, en un momento en que la industria del acero estadounidense había visto perder una creciente porción del mercado en favor de las importaciones y presionaba para lograr protección. El crecimiento de las exportaciones mexicanas no había pasado inadvertido, y algunas empresas norteamericanas que sabían el estado de indefensión en que se encontraban las exportaciones mexicanas en materia de regulaciones *antidumping* y de impuestos compensatorios, empezaron a presentar juicios petitorios de medidas *antidumping* e impuestos compensatorios en contra de las principales exportaciones mexicanas. A fin de protegerse, el gobierno mexicano llegó en 1984 a un arreglo con las compañías por el que se comprometía a reducir voluntariamente sus exportaciones, arreglo de dudosa validez de acuerdo con las leyes antitrust norteamericanas. Sin embargo, con la aprobación del programa siderúrgico del presidente Reagan en la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, el cual estableció la obligación para el gobierno estadounidense de llegar a acuerdos de reducción voluntaria de exportaciones con los países exportadores de productos siderúrgicos a Estados Unidos, México se vio obligado a iniciar nuevas negociaciones, esta vez con el gobierno estadounidense.

Según confirman los principales negociadores estadounidenses, México llegó a la negociación en una posición muy vulnerable debido a que sobre sus exportaciones pendían un buen número de juicios de impuestos compensatorios, y la posición de Estados Unidos era recalcitrante con los países violadores de las leyes sobre comercio desleal. Por otra parte, la fórmula empleada por Estados Unidos para determinar la distribución de cuotas era extremadamente desfavorable para México.

Estados Unidos intentó establecer cuotas para cada país con base en un promedio histórico de sus exportaciones de acero a ese mercado, lo cual obviamente resultaba discriminatorio contra los nuevos proveedores tales como México. El período que se tomó como base para las negociaciones fue el de 1979-1983. Las exportaciones mexicanas de acero hacia Estados Unidos habían aumentado rápidamente durante los años 1981-1983, y restringirlas a una cifra promedio basada en las exportaciones de 1979-1983 equivaldría a reprimir un mercado creciente. México vio limitado el acceso de sus productos a un total del 0.36% del consumo nacional aparente de Estados Unidos para sus productos, pese a que durante la negociación pugnó por un 0.48% del mercado.

México consiguió en la negociación otras disposiciones que aminoraron los efectos negativos de la restricción global, como la que estableció que las exportaciones mexicanas cubiertas por ese acuerdo que se firmó (excluyendo los productos semiterminados, tubería petrolera, alambre y sus derivados) se podían incrementar sobre la base de dólar por dólar, hasta cubrir el 0.4% del consumo aparente de Estados Unidos, cuando las importaciones mexicanas de productos estipulados en el acuerdo provenientes de Estados Unidos excedieran los 150 millones de dólares anuales. Esta disposición reconoció la estrecha integración existente entre la producción de acero de ambos países, así como el hecho de que gran cantidad de productos son coproducidos en la zona fronteriza. Ningún otro acuerdo sobre importaciones de acero incluyó medidas como ésta. El acuerdo de restricciones voluntaria se firmó en Washington en febrero de 1985.

Ya se mencionó que el mismo día en que los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron el entendimiento sobre subsidios, también suscribieron la Declaración de 'Intenciones de Negociar un Acuerdo 'Marco' de Principios y Procedimientos Respecto del Comercio y la Inversión entre los Gobiernos de México y Estados Unidos". Tal como se contempló en ese documento, el acuerdo "marco" se proponía como un acuerdo amplio que cubriera principios de negociación, aranceles, barreras no arancelarias (BNA), inversión extranjera, servicios y protección a la propiedad intelectual. Al firmarse la declaración de intenciones, los dos gobiernos señalaron su propósito de iniciar negociaciones sobre el acuerdo "marco" a principios de septiembre de 1985. Sin embargo, ambos gobiernos acordaron posponer las discusiones sobre el acuerdo "marco" hasta la terminación de las negociaciones para el ingreso de México al Acuerdo general.

Un importante evento en la relación bilateral a finales de 1985, que sirvió para mejorar el clima de las relaciones y estabilizar el comercio bilateral fue, sin duda, el anuncio del gobierno de México de que planeaba iniciar nuevas negociaciones para ingresar al GATT. En Estados Unidos, este anuncio del gobierno de México fue recibido con beneplácito, por considerarse que las relaciones comerciales mejorarían enormemente en la medida en que los dos países se sujetaran a un conjunto de principios y de obligaciones comunes. Sin embargo, según reportan algunos de los participantes estadounidenses en el grupo de trabajo que supervisó las negociaciones de ingreso de México al GATT, en Estados Unidos, al momento del anuncio, todavía estaba fresca en la memoria la experiencia de 1980 y había la duda sobre la seriedad del gobierno de México y los compromisos que éste estaría dispuesto a asumir en el GATT.

Por otra parte, la nueva negociación mexicana tenía lugar en un momento en que en Estados Unidos ganaba adeptos la noción de que el GATT había perdido gran parte de su funcionalidad, por varias razones, entre las que se destacaban la



debilidad del mecanismo de resolución de disputas, la carencia de obligaciones de los países de industrialización reciente -los denominados NICS, como Corea, Taiwan, etc.- y su insistencia en gozar de los beneficios de los *free riders*,<sup>58</sup> el predominio del mínimo común denominador en las negociaciones, etc.

Estas observaciones acerca de las opiniones prevalecientes en el gobierno de Estados Unidos son de gran importancia por el hecho fundamental de que según la costumbre imperante en el GATT, el la negociación de ingreso de un nuevo miembro siempre se le concedía un peso fundamental a la opinión del país miembro que sea el principal socio comercial del país que busca el ingreso. Desde esta perspectiva, no resulta exagerado afirmar que la negociación de ingreso de México en el GATT fue prácticamente una negociación bilateral con Estados Unidos.

El gobierno de Estados Unidos, por consiguiente, al preparar su posición en la negociación de ingreso de México, se dio por la idea de que el protocolo de ingreso de este país tendría que resultar un documento en el que se contuviera ninguna derogación patente de la obligaciones del GATT y en el que México asumiera la mayor disciplina posible. En virtud de lo anterior, Estados Unidos se opuso inmediatamente a la propuesta mexicana de que la negociación de ingreso se basara en el protocolo que había negociado México en 1979.

Según los principales negociadores de Estados Unidos, el protocolo de 1979 no podía servir de base a la nueva negociación en virtud de que el mismo precisamente representaba un ejemplo del tipo de protocolo que había provocado la pérdida de credibilidad del GATT. En dicho documento, prácticamente se había eximido a México de asumir cualquier obligación del GATT en lo referente a los sectores agrícola e industrial. Además las concesiones arancelarias que había hecho México en ese entonces cubrían pocos productos de principal interés para

---

<sup>58</sup>El término *free rider* literalmente se refiere a aquel que viaja a expensas de otro. En este caso, hace referencia a aquellos países que han gozado de todos los beneficios del GATT sin asumir las obligaciones correspondientes.

Estados Unidos. Asimismo, los congelamientos arancelarios en ese entonces se habían establecido a niveles del 60, 80 y hasta 100%, y se habían establecido períodos de gracia hasta de 10 y 12 años para remover los requisitos de los permisos de importación para ciertos productos.<sup>59</sup>

Los resultados de la negociación de ingreso de México al GATT, de acuerdo con la posición de Estados Unidos, fueron aceptables ya que el protocolo de acceso de México de 1986 no establece ninguna derogación de las obligaciones del GATT, aparte de las que establecía el propio Acuerdo General, ni períodos de gracia antes de que las obligaciones del GATT tuvieran vigencia, también se imponía que los planes de desarrollo de México se sujeten a la disciplina del GATT en el futuro, a la vez que se obtendrían jugosas concesiones arancelarias para productos de Estados Unidos. Otros importantes logros, desde la perspectiva norteamericana, fueron el compromiso aceptado por México de eliminar los precios oficiales como método de valoración aduanera, y el de incluir el beneficio de la prueba del daño en las disposiciones de la ley comercial mexicana de 1986 que regula las prácticas desleales en el comercio.

Sin embargo, desde la perspectiva de Estados Unidos, el logro de un clima estable en el comercio bilateral todavía requería un proceso de liberalización en México que involucrara las áreas de la nueva agenda del comercio internacional de principal interés para Estados Unidos, como es el caso de los derechos de propiedad intelectual, al enterarse de que el gobierno de México contemplaba la posibilidad de hacer enmiendas a la Ley de Patentes y Marcas.

El Sistema General de Preferencias (SGP) fue renovado hasta 1993, dentro de la ley comercial de 1984. Sin embargo, el programa que salió de ambas cámaras del Congreso se vio transformado de un programa de preferencias comerciales no

---

<sup>59</sup>Del Castillo, Gustavo. El Ingreso de México al GATT. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana B.C., México 1986, pp. 186-190.

recíproco a una herramienta de negociación dirigida a obtener concesiones de los países en desarrollo beneficiarios.

De acuerdo con las nuevas disposiciones del SGP, al presidente se le otorgaron poderes para ofrecer los beneficios programa a cambio de un mejor tratamiento al comercio e inversión estadounidenses. Si un país no acata los criterios estadounidenses de trato justo a la propiedad intelectual, a la inversión y a los derechos de los trabajadores, el presidente de Estados Unidos puede aplicar un nuevo criterio mínimo de la cláusula de necesidad competitiva a dicho país bajo el cual se hace perder elegibilidad al SGP si sus exportaciones ascienden a una cantidad equivalente al 25% y no al 50% del valor de las importaciones estadounidenses dentro de una categoría determinada. En otras palabras, el no cumplir con los criterios de trato justo establecidos por Estados Unidos en materia de propiedad intelectual, inversión y trato a los trabajadores, implicaría desde ese momento una reducción en el número de productos elegibles al SGP.<sup>60</sup>

La Casa Blanca sin duda interpretó estrictamente estas disposiciones del nuevo SGP, puesto que en enero de 1987 anunció una terminación del tratamiento preferencial para más de 3 000 millones de dólares de productos provenientes de ocho países en desarrollo, incluido México. La decisión se tomó como parte integrante de una revisión general del SGP que establece la Ley de Comercio de 1984. El representante comercial de Estados Unidos (USTR), con este anuncio se afirmó que la revisión bianual había mostrado que los ocho países eran "plenamente competitivos" en los productos que se decidía eliminar del programa.

México resultó aún más seriamente afectado que lo que se había anunciado por las limitaciones a la elegibilidad de productos para el SGP. El 2 de abril de 1987 el representante comercial de la Casa Blanca anunció cambios en la participación de México que resultaron en una reducción estimada de 637.5 millones de dólares en

---

<sup>60</sup>Molina, Isabel. "La Renovación del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias y sus implicaciones para México" en México-Estados Unidos 1984, El Colegio de México, México 1985, pp. 155-172.

la elegibilidad de productos de México para el SGP a partir del 1 de julio. Estos recortes significaron una reducción de cerca del 10% de la elegibilidad total de México y de alrededor del 19% de sus beneficios en ese momento.<sup>61</sup>

La reducción en la elegibilidad de productos de México fue resultado de diversas disposiciones del proceso de revisión del SGP, que se mencionan a continuación: Las eliminaciones de productos con base en la aplicación del viejo y nuevo criterios de las cláusulas de necesidad competitiva, incluyéndose los resultados del a revisión general; reasignación al SGP de productos previamente sacados del programa; una revisión anual de productos del programa basada en solicitudes presentadas por productores y asociaciones de productores estadounidenses; dispensas por valor de *minimis* en casos en que el total de las importaciones estadounidenses no excedan un valor de 8.4 millones de dólares.

El año de 1987 tuvo por consiguiente un comienzo difícil en lo que se refiere a las relaciones comerciales entre ambos países. Sin embargo, conforme avanzó se convirtió en un año en el que se alcanzarían acuerdos muy importantes en el ámbito comercial. Estos acuerdos se facilitaron por el cumplimiento de las medidas de reducción de aranceles que unilateralmente había anunciado el gobierno mexicano en 1986 y por la conclusión exitosa de las negociaciones del acuerdo marco.

Las negociaciones para alcanzar un acuerdo marco de comercio e inversión, como ya se dijo anteriormente, se interrumpieron para dar lugar a la negociación de ingreso al GATT. Al concluir ésta los presidentes De la Madrid y Reagan renovaron el compromiso de alcanzar el acuerdo marco para 1987. Uno de los impactos del ingreso de México al GATT fue transformar substancialmente la naturaleza del acuerdo. En lugar de un acuerdo amplio que cubriría principios de negociación, aranceles, barreras no arancelarias, inversiones, servicios y derechos de propiedad intelectual, se transformó en un acuerdo que establecía un

---

<sup>61</sup> *idem*.

mecanismo de consulta que servía para resolver disputas derivadas del intercambio comercial, y para negociar en sectores de especial interés para cada país.

El acuerdo marco se percibió por ambos países en ese momento como un complemento importante a los principios y mecanismos que establece el GATT y para suplir algunas deficiencias del Acuerdo General. Con la firma del acuerdo el 6 de noviembre de 1987, se estableció un programa de trabajo para alcanzar acuerdos en ciertos sectores de interés prioritario para cada país. México señaló como temas prioritarios de su interés los productos textiles, agrícolas y siderúrgicos y Estados Unidos por su parte, los asuntos de inversión, los relacionados con la transferencia de tecnología y la propiedad intelectual y los productos electrónicos.<sup>62</sup>

El anuncio del pacto de solidaridad y la sorprendente reducción de la tasa máxima arancelaria con propósitos antiinflacionarios de diciembre de 1987 se vieron acompañados por una serie de acuerdos comerciales entre ambos países, alcanzados ya dentro del marco del entendimiento sobre comercio e inversión. Estos acuerdos involucraban productos como la cerveza, el vino y algunos licores, semillas agrícolas, chocolate, acero y textiles. México vería incrementada en un 12% su cuota dentro del acuerdo de restricción voluntaria para productos del acero establecido en 1985.

A su vez, el nuevo convenio de textiles por cuatro años de duración (1988-1991) fue considerado en Estados Unidos como uno de los convenios en productos textiles más liberales entre los negociados en 1987, y fue precedido por una apertura unilateral por parte de México del mercado del vestido.

---

<sup>62</sup>"México-Estados Unidos: Entendimiento en Materia de Comercio e Inversión", en Revista de Comercio Exterior, vol. 37, num. 11, México 1987, pp. 965-966.

## **2.2 LA RELACIÓN DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS EN EL MARCO DEL TLCAN**

Decidido a integrar a México en la economía internacional, Carlos Salinas profundizó la reforma iniciada por su predecesor y la orientó hacia nuevos niveles de eficacia. Al principio de su administración emprendió una ardua negociación con los acreedores internacionales del país, que culminó exitosamente con la reestructuración de la deuda externa mexicana en 1989. Una de las metas fundamentales para recuperar el crecimiento y generar los empleos que la población demandaba, era el fomento de la inversión productiva. Sostener un sólido crecimiento anual requería del ingreso de capitales por casi 150 mil millones de dólares en los siguientes diez años.

Concretamente, atraer inversión productiva hacia el sector más atrasado y descapitalizado de la economía, el campo, requería de medidas novedosas, así como vencer enconadas resistencias políticas. En 1991, se reformó el artículo 27 constitucional para establecer dentro de nuestra Carta Magna nuevas formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra. En el plano comercial, se profundizó la apertura y se intensificó la promoción de las exportaciones. El arancel máximo se situó en 20%, mientras que el arancel promedio se situó en 10%. En diez años, México había pasado de ser de las economías más cerradas del mundo a ser una de las más abiertas.<sup>63</sup>

La magnitud de la reforma mexicana sorprendió positivamente al mundo. El programa económico de México fue analizado con atención por otros países con problemas similares, sin embargo, la inversión extranjera en proyectos productivos no fluía en la forma en que el país lo requería. Para revertir esas resistencias y quizá la misma incredulidad, el Presidente de la República realizó un viaje a Europa a principios de 1990, con objeto de difundir la reforma emprendida por

---

<sup>63</sup>Rozental, Andrés. *La Política Exterior de México en la Era de la Modernidad*. El Colégio de México, México 1994, pp. 59-71.

México y promover negocios con nuestro país. En su trayecto participó en la reunión anual del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza. En las conversaciones sostenidas con los hombres de negocios reunidos en esa ocasión con funcionarios de la comunidad Europea y con otras personalidades en Portugal, el Reino Unido, Alemania, Bélgica y Suiza, fue evidente que la coyuntura europea no favorecía el flujo de capitales y de inversión hacia México.

Como ya se apuntó, Europa estaba ensimismada con las perspectivas de su integración y los cambios que traerían las revoluciones en Europa Central y Oriental. La percepción entonces, era que el Este europeo era una de las opciones más promisorias para la inversión: Sus altos niveles de educación y capacitación de recursos humanos, tanto en niveles técnicos como profesionales; su avance tecnológico relativo frente a otras regiones del mundo; su comparativamente sofisticada infraestructura frente a la mayoría de los países de otras zonas; y su proximidad a uno de los motores de la economía mundial, la Comunidad Europea, permitía suponer que los países exsocialistas estaban en franca ventaja frente a América Latina en la competencia por los escasos capitales disponibles una economía internacional en plena recesión.

Por su parte, Japón y los países de industrialización reciente del Pacífico asiático conformaban, sin institucionalizarlo, un sistema económico cada vez más integrado. Con base en modelos de desarrollo planteados a partir del sector externo de sus economías, los "tigres asiáticos" acumulaban superávit en sus balanzas comerciales y se convertían en fuentes de despliegue tecnológico intermedio. Así Estados Unidos y Canadá, Europa y el Pacífico asiático perfilaban una nueva competencia de bloques económicos y comerciales.<sup>64</sup>

Por su parte, México recibía una respuesta tenue por parte de los inversionistas asiáticos. A su juicio, el mercado mexicano no era lo suficientemente atractivo por sí mismo y la memoria de la crisis del endeudamiento quedaba aún fresca entre

---

<sup>64</sup>*Ibidem*, pp. 73-75.

los banqueros japoneses. Así, el gobierno de México comprendió que para competir exitosamente por flujos de inversión y alentar todavía más la incipiente repatriación de capitales del sector privado nacional, requería insertarse adecuadamente en las tendencias internacionales de globalización de los procesos productivos y de conformación de bloques comerciales.

A partir de 1990, la relación de México con su vecino del norte experimentó cambios profundos. El 10 de junio de ese año, los presidentes de México y Estados Unidos anunciaron su intención de buscar un tratado de libre comercio para "forjar una relación económica vigorosa". Al poco tiempo, el gobierno de Canadá anunció su interés por participar en la negociación, agregándose así un nuevo actor geográfico a la dinámica regional.

Con objeto de analizar la relación de México con Estados Unidos y Canadá en el marco del TLC se debe entender los flujos comerciales trilaterales: empezaremos por decir que para 1990 los tres tenían una población conjunta de 360 millones de habitantes, representan la primera zona geográfica del mundo en importancia por su extensión territorial (21 392 668 Km<sup>2</sup>) y la región comercial más importante en términos de producción de bienes y servicios. En 1991, el valor del PIB de los tres países representó el 51.2% del producto de los países industriales de economía de mercado (ver anexo 3). Por encima de la Comunidad Económica Europea (28.3%) y Japón (15.5%).<sup>65</sup>

Sin embargo, conviene resaltar el tamaño de las economías de la región: el PIB de Estados Unidos representa más de 20 veces el de México, en tanto que el de Canadá sólo 2.5 veces. Asimismo, el mercado estadounidense es 8 veces mayor que el Canadiense. Mientras que en 1991 los PIB *per capita* de Estados Unidos y Canadá fueron casi parecidos (21 382 y 20 200 dólares respectivamente), el PIB *per capita* mexicano solamente llegó a 2 716 dólares lo que representa una

---

<sup>65</sup>Morales, Eliezer. La Nueva Relación de México con América del Norte. UNAM, México 1994, p. 408.



diferencia de 18 666 y 17 484 millones de dólares respectivamente. En 1991, el crecimiento de la producción industrial fue negativo en estados Unidos (-0.5) y Canadá (-2.1), mientras que en México tuvo un crecimiento de 4.7%. Por lo que respecta al crecimiento del PIB, en Estados Unidos fue de 2.3% en Canadá negativo en 1.5%, mientras que en nuestro país alcanzó un crecimiento de 3.6%, superior al de la tasa de crecimiento de la población.<sup>66</sup>

En términos de la participación en el comercio mundial de mercancías en 1990, América del Norte (México incluido) representó 17.5%, Asia 21.9% y Europa Occidental el 46.5%. Lo anterior indica que la región está abajo del comercio exterior de Asia en 3.9 puntos porcentuales y de Europa Occidental en 29 puntos.

Por otro lado, las importaciones conjuntas de los tres países de América del Norte Ocuparon el segundo lugar en el mundo en 1990, representando casi dos tercios de las compras de la Comunidad Europea. Asimismo en materia de recursos naturales las tres economías son prácticamente autosuficientes.

Durante el período 1980-1990, la tasa media de crecimiento de las importaciones totales de Estados Unidos, Canadá y México, fue de 7.2% destacándose por su dinámica las procedentes de Asia, que crecieron a un ritmo anual de 15.2% en tanto que las de la CEE tuvieron un crecimiento de 8.9%, en contraste las importaciones originadas en Latinoamérica (excepto México) crecieron solamente en 2.1%.

Las exportaciones de Estados Unidos, Canadá y México, registraron en el mismo período una tasa media de crecimiento de 6.2% destacando el crecimiento en las destinadas a Asia, 4.2% y la CEE, 2.1% mientras que las ventas a Latinoamérica crecieron sólo 0.8%. Los países asiáticos constituyen la principal fuente de Estados Unidos y Canadá con una participación total del 38% en 1990 (para

---

<sup>66</sup>*Ibidem*, p. 409.

México, estos países únicamente representan el 4.5%) en contraste, Latinoamérica representó (incluido México) sólo el 12%.

Estados Unidos es el principal importador y exportador de mercancías y de servicios en el mundo. En 1990 ofreció oportunidades comerciales valuadas en más de 500 mil millones de dólares. En contrapartida, Canadá y México ofrecieron oportunidades de 124 y 42 mil millones de dólares, respectivamente.<sup>67</sup>

En 1990, las principales exportaciones de México a estados Unidos, por su valor, fueron: combustible y aceites minerales, vehículos, automóviles, turbinas y artefactos mecánicos, máquinas automáticas para el procesamiento de información, material eléctrico, legumbres y hortalizas, algodón en rama, camarón blanco y café.

México era el principal abastecedor de Estados Unidos en televisores de color, radio-grabadoras, circuitos impresos, cinturones de seguridad, conductores eléctricos aislados, aparatos eléctricos, ganado bovino, cobre, tequila y zinc, así como el segundo en cerveza, vasos de vidrio y jugo congelado de naranja entre otros productos. La industria localizada en la frontera norte, principalmente la maquiladora, ha sido una de las más dinámicas de la economía nacional. Las empresas maquiladoras importan insumos libres de arancel y sus exportaciones a Estados Unidos pagan aranceles únicamente sobre el valor agregado nacional. En el período 1983-1990 el ritmo de crecimiento de esta industria fue de 21 %.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup>Verea, Mónica. Nueva Agenda Bilateral en la Relación México- Estados Unidos, ITAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México 1998, pp.242-257.

<sup>68</sup>*idem*.

## 2.2.1 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN)

Como ya se dijo anteriormente este tratado surge en primera instancia para hacer frente al bloque europeo que venía consolidándose muy fuerte y al cual había que responder de igual forma.

Para nuestro país la vecindad geográfica y complementariedad económica que existe con Estados Unidos y Canadá representó una ventaja natural competitiva para las exportaciones mexicanas. La cercanía con el mercado más amplio y rico del mundo hizo que las relaciones comerciales con aquellos fueran múltiples e intensas, la base de partida en las negociaciones trilaterales para la conformación del bloque fue el Acuerdo pactado entre Estados Unidos y Canadá que rige el intercambio de mercancías entre ambos países y el cual entró en vigor en enero de 1989.<sup>69</sup>

Al firmar el Acuerdo, Canadá y Estados Unidos establecieron una zona de libre comercio, de cuyas características destaca la eliminación de aranceles y restricciones cuantitativas al comercio bilateral por parte de ambos países, manteniendo una política comercial independiente frente al resto del mundo. Tal Acuerdo resulta único en su tipo debido a su enfoque amplio pues comprende todos los sectores de la actividad económica. Así tomando como base el Acuerdo vigente entre Canadá y Estados Unidos y tras un arduo trabajo durante las negociaciones, el primero de enero de 1994 entró en vigor el TLCAN.

El TLCAN es un conjunto de reglas que fomentan el intercambio comercial y los flujos de inversión entre los tres países, a través de la eliminación progresiva de los impuestos que pagan los productos para entrar a cualquier otro país miembro del Acuerdo; el establecimiento de normas que deben ser respetadas por los

---

<sup>69</sup> [www.concamin.gob.mx](http://www.concamin.gob.mx)

productores de los tres países y los mecanismos para resolver las diferencias que puedan surgir.

Los objetivos que persigue el tratado son: Integrar una región en donde el comercio de bienes y servicios y las corrientes de inversión sea más intenso, expedito, y ordenado para beneficio de los consumidores e inversionistas de la región; eliminar barreras al comercio de bienes y servicios y promover condiciones para una competencia justa; incrementar las oportunidades de inversión y establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias.

El Tratado tiene vital importancia para nuestro país; por un lado, México es el segundo socio comercial (después de Canadá) y tercer proveedor de bienes de Estados Unidos; Canadá por su parte representa el segundo mercado para las exportaciones mexicanas.

El tratado contiene<sup>70</sup>:

Reglas de origen;

Administración aduanera;

Comercio de bienes;

Textiles y prendas de vestir;

Productos automotrices;

Energía y petroquímica básica;

Agricultura;

Medidas sanitarias y fitosanitarias;

Normas técnicas;

Medidas de emergencia;

Revisión de asuntos en materia de antidumping y cuotas compensatorias;

Compras del Sector Público;

---

<sup>70</sup> *idem*.

Comercio transfronterizo de servicios;  
Transporte terrestre;  
Telecomunicaciones;  
inversión;  
Política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado;  
Servicios financieros;  
Propiedad intelectual;  
Entrada temporal de personas de negocios, y  
Disposición institucional y procedimientos para la solución de controversias

A continuación haremos un abreviado descripción del contenido de los aspectos más relevantes incluidos en el Tratado.

**Reglas de origen:** el TLCAN prevé la eliminación de todas las tasas arancelarias sobre los bienes que sean originarios de los tres países miembros en el transcurso de un período de transición. Las reglas de origen tienen como finalidad asegurar que las ventajas que ofrece el Tratado se otorguen sólo a bienes producidos en la región, pero lo cual se consideran bienes originarios de la región:

Todos aquellos que sean totalmente producidos en alguno de los países miembros, en el caso de que los bienes no provengan totalmente de la región; se consideran originarios siempre que los materiales ajenos a la región sean transformados en cualquier país socio del TLCAN y dicha transformación sea suficiente para modificar su clasificación arancelaria y cuando los bienes incorporan insumos importados de otras regiones deben cumplir con un porcentaje específico de contenido regional; el cual se determina por el método de valor de transacción, basado en el precio pagado por un bien y/o a través del método de costo neto, que resta del costo total del bien los costos por regalías, promoción de ventas, empaque y embarque.

**Administración aduanera:** En este apartado las partes acordaron uniformar criterios en cuanto a la aplicación e interpretación de las reglas de origen, así como un certificado de origen, los requisitos de certificación y procedimientos a seguir por los importadores y exportadores que soliciten trato arancelario preferencial. Se contempla también la emisión de resoluciones previas sobre el origen de los bienes por parte de la autoridad aduanera del país al que vayan a importarse, que permita al exportador asegurarse de cumplir con los requisitos a fin de obtener el trato arancelario preferencial antes de realizar sus operaciones.

**Comercio de bienes:** Este capítulo es uno de los más importantes ya que en el se contemplan los procedimientos que regulan las operaciones de importación y exportación para hacer válidas las preferencias arancelarias sin incurrir en actos de mala fe o daños hacia los otros países miembros del tratado.

**Trato Nacional:** Se incorporó el principio de trato nacional del GATT en donde se prevé que los bienes importados a un país miembro del TLCAN, de otro de ellos, no sean objeto de discriminación, con lo que se pretende que dichos bienes reciban el mismo trato que los nacionales.

**Acceso a mercados:** Las disposiciones de la sección establecen reglas relativas a los aranceles y restricciones cuantitativas que rigen el comercio de bienes, tratando de mejorar y hacer más seguro el acceso a los mercados de bienes que se producen y comercian en la región.

**Eliminación de aranceles:** Se prevé la eliminación progresiva de las tasas arancelarias sobre bienes provenientes de la zona. Para la mayoría de ellos, las tasas arancelarias vigentes fueron eliminadas inmediatamente, o de manera gradual, quedando sólo algunos productos sensibles cuyas tasas se eliminarán en un plazo mayor. Se tomó como punto de partida las tasas vigentes al primero de julio de 1991, incluidas las del Arancel General Preferencial (GPT) de Canadá y las del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de Estados Unidos.

**Restricciones a las importaciones y exportaciones:** Los tres países acordaron eliminar todo tipo de prohibiciones y restricciones cuantitativas, tales como cuotas o permisos de importación para propiciar un mejor flujo de mercancías entre ellos.

**Devolución de aranceles (Draw-back):** El TLC estableció reglas para la devolución de aranceles o programas de devolución o exención de aranceles, en la importación de materiales utilizados en la producción de bienes que posteriormente sean exportados a cualquier país miembro del tratado.

Tales disposiciones implicaron modificaciones a los programas de devolución de impuestos y de exención del pago de los mismos (como es el caso de los programas de importación temporal y maquila) que operan en nuestro país, pues sufrieron modificaciones para poder realizar operaciones de comercio exterior con alguno de los socios del TLCAN.

Debido a la modificación de los Programas y con el fin de evitar la "doble tributación" en el pago de impuestos en los dos países, si es que los productos aún pagan impuestos en el área de libre comercio, cada país adoptó un procedimiento para calcular el monto de aranceles a eximir o devolver, que no debe exceder el menor de:

Los aranceles pagados por materiales importados no originarios de la región y utilizados en la producción de un bien que sea exportado a otro país socio del tratado, o los aranceles pagados a ese país por concepto de la importación de dicho bien.

**Derechos de trámite aduanero:** Los tres países acordaron no aplicar nuevos cargos como los referentes a Derechos por Procesamiento de Mercancías de Estados Unidos y como el Derecho de Trámite Aduanero (D.T.A.) en nuestro país. Por tal motivo, desde junio de 1999 fue eliminado el pago del D.T.A. para las

mercancías provenientes de Estados Unidos y Canadá, de igual forma Estados Unidos eliminó el pago de Derecho por Procesamiento de Mercancías a bienes originarios de México. En cuanto a los bienes originarios de Canadá, Estados Unidos eliminó el Derecho por procesamiento de mercancías a la entrada vigor del TLCAN, en 1994, según lo dispuesto en el ALC.

**Mercado de país de origen:** En esta sección se establecieron principios y reglas para el mercado de país de origen, cuyo objetivo es reducir costos innecesarios y facilitar el flujo comercial dentro de la región, ayudando a que los compradores obtengan información precisa sobre el país de origen de los bienes.

**Normas técnicas:** La sección se refiere a las normas oficiales, a su reglamentación técnica y los procesos utilizados para determinar si dichas medidas son cumplidas, reconociéndose el papel fundamental que tales medidas desempeñan en la promoción de la seguridad y protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal, del medio ambiente y de los consumidores. Además los tres países convinieron en no utilizar dichas medidas como obstáculos innecesarios al comercio.

También existen reglamentaciones específicas dependiendo del sector económico que se trate, textiles y prendas de vestir, agricultura, productos automotrices y energía y petroquímica básica, etc. Las reglamentaciones o medidas aplicadas tienen que ver con la sensibilidad que los productos tienen para cada país.

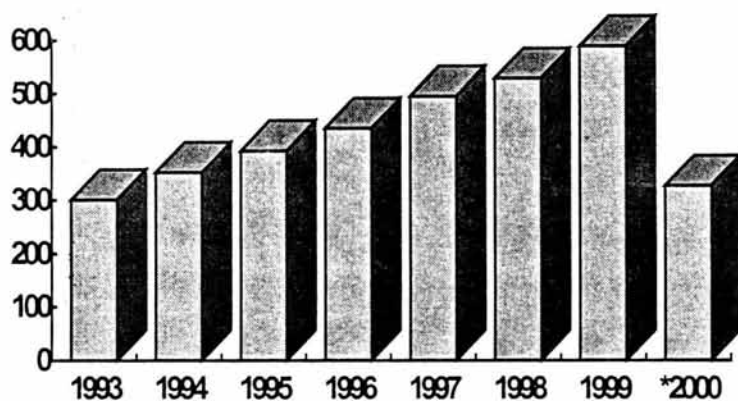
Los mercados de Estados Unidos y Canadá representan una gran oportunidad para que México incremente y diversifique sus exportaciones hacia esos países, primero por la cercanía geográfica; segundo, por la importancia estratégica que el vecino del norte tiene para nuestro país, al igual que Canadá y tercero, por las múltiples ventajas que ofrece en cuanto preferencias arancelarias. Sin embargo es importante que de verdad se cumpla con lo pactado en el tratado y no utilizar



otro tipo de medidas no arancelarias como proteccionistas impidiendo el libre comercio entre las tres naciones.

Los avances que ha tenido el tratado son notables, no sólo para nuestro país sino para el resto de los miembros, el comercio trilateral durante los primeros años de operación del TLCAN creció en un 96% (ver gráfica 1).

GRAFICA 1  
COMERCIO TRILATERAL  
1993-2000  
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



\* ene-jun

Fuente: Secretaría de Economía y Banco de México

En el caso específico de México- Estados Unidos, a partir de la puesta en marcha del tratado, el comercio entre ambos países creció de tal manera que logró duplicarse. En 1993, antes de entrar en vigor el TLCAN, el comercio total entre las dos naciones alcanzó los 85 mil millones de dólares; en 1994, durante el primer año de operación del tratado, el comercio total registró un incremento al lograr 105 mil millones de dólares. Para 1999 y gracias a la vigencia del TLCAN, el comercio total entre nuestro país y el vecino del norte llegó a 215 mil millones de dólares, cifra que comparada con la de 1994 se duplicó y para el periodo comprendido entre enero y noviembre del año pasado las cifras registraron 253 mil millones de dólares (ver gráfica 2).

GRAFICA 2  
COMERCIO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS  
1993-2000  
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



\*

ene - nov

Fuente: Secretaría de Economía y Banco de México

Además de lo anterior, tenemos que agregar que el comercio sectorial entre estos países es equilibrado. Por ejemplo, durante 1999 las exportaciones México hacia Estados Unidos de productos electrónicos, eléctricos y computadoras registró 26.9% del total (ver cuadro 10), mientras que Estados Unidos exportó hacia nuestro país 25.7%; en el rubro de alimentos, Estados Unidos exportó a México 3.2% y México 2.2%. Sin embargo también existen algunos sectores en donde se nota una gran diferencia; en cuanto a los productos de confección y otros productos textiles, México exportó hacia su país vecino 8.8%, mientras que éste exportó hacia el nuestro sólo 3.5%, en productos de papel y similares, Estados Unidos exportó hacia México 3.3% y México sólo lo hizo en un 0.3%.

**CUADRO 10**

**COMERCIO SECTORIAL MÉXICO - ESTADOS UNIDOS 1999 (%)**

SECTOR	EXPORTACIONES DE MÉXICO A EE. UU.	EXPORTACIONES DE EE. UU. A MÉXICO
Eléctricos, electrónicos y computadoras	26.9	25.7
Equipos de transporte	22.3	11.9
Bienes de capital	9.3	12.5
Químicos y derivados	1.6	7.2
Metales y productos	4.2	6.3
Productos minerales	3.3	5.6
Textiles	0.8	3.5
Confecciones y otros productos textiles	8.8	3.5
Productos de papel y similares	0.3	3.3
Alimentos y diversos	2.2	3.2
Instrumentos y aparatos de precisión	4.1	3.2
Agropecuario	2.6	3.0
Aparatos eléctricos para el hogar	6.5	1.7

Fuente: Secretaría de Economía y Banco de México

También con Canadá se incrementó el comercio a partir de que entró en vigor el TLC; las exportaciones mexicanas hacia ese país aumentaron notablemente, en 1993 -antes de la entrada en vigor del Tratado- sumaron 1.5 mil millones de dólares, en 1994 -el primer año en vigor del Tratado- sumaron 1.4 mil millones de dólares y en 1999 se duplicaron llegando a 2.3 mil millones de dólares. Aunque nuestras exportaciones hacia Canadá no aumentaron a un paso tan acelerado como en el caso con Estados Unidos, definitivamente se incrementaron durante la vigencia del TLCAN (Ver gráfica 3).

GRAFICA 3  
COMERCIO MÉXICO - CANADÁ  
1993-2000  
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES)



\*ene - nov

Fuente: Secretaría de Economía y Banco de México

Definitivamente el comercio entre los tres países miembros del tratado incrementó notablemente a raíz de la entrada en vigor del TLCAN, como lo podemos ver en las gráficas, México exportó más hacia esos países de lo que importó y con tal situación se logró un equilibrio en la balanza de pagos que durante mucho tiempo fue deficitaria, presentando un mayor número de importaciones que de exportaciones. Nuestro país debe continuar trabajando arduamente con el fin de diversificar no sólo los mercados destino de sus productos sino la variedad de ellos para hacer frente a la dinámica mundial y responder colocando nuestros productos en el extranjero.

### *2.2.2 PERSPECTIVAS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE MÉXICO CON CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS*

Como ya es sabido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor en enero de 1994. Por este acuerdo los países firmantes se comprometieron a iniciar la desgravación de las tasas sobre las mercancías, con un plazo para la plena operatividad que concluirá en el año 2009, fecha en la que quedarán completamente libres de derechos los productos más protegidos. En la actualidad los automóviles, los parabrisas, las estufas y las plantas de gas, las planchas eléctricas y los refrigeradores mexicanos gozan de entrada inmediata a Estados Unidos sin cancelar impuestos<sup>71</sup>. En un plazo de cinco años también se beneficiarán de esta situación la cerveza, los camiones de carga, los pantalones de algodón, los motores eléctricos, los asientos para vehículos y los tejidos de algodón para su entrada en Estados Unidos; y los televisores, los envases de vidrio, los calentadores, los camiones ligeros, la cristalería, los azulejos de cerámica y las baterías de automóviles para su entrada en Canadá.

---

<sup>71</sup>[www.usembassy-mexic.gou/sataglace1.htm](http://www.usembassy-mexic.gou/sataglace1.htm)

En diez años se encontrarán libres de impuestos con destino en Estados Unidos las láminas y tuberías de acero, las botas y los zapatos de cuero, los sanitarios de cerámica, los calentadores de agua y la penicilina. Se beneficiarán de esta medida para ingresar en Canadá los juguetes, las cafeteras eléctricas, los exprimidores de jugos, los pantalones de algodón y el calzado.

En la V Reunión de la Comisión de Libre Comercio de América del Norte se acordó la aceleración de la desgravación arancelaria de un paquete de quinientos productos propuestos por los países miembros, con un valor de intercambio próximo a los 1.000 millones de dólares. A petición de México, Estados Unidos acordó incluir en este grupo los hilados sintéticos, de algodón y de lana, las telas, los productos confeccionados, los relojes y los sombreros, entre otros; estos productos representan más de 500 millones de dólares en exportaciones mexicanas.

A petición de Estados Unidos, México incluyó en la lista algunos productos químicos y farmacéuticos, las manufacturas de acero y los juguetes sin producción en el país azteca. Por su parte, Canadá aceptó acelerar la desgravación de productos exportados desde México por valor de 62 millones de dólares, mientras que México aceptaba las mismas condiciones para productos canadiense exportados por valor de 9 millones de dólares<sup>72</sup>.

Con la entrada en vigor del TLCAN hace diez años, se creó el área de libre comercio más grande del mundo. Esta incluye 406 millones de habitantes que producen más de 11,000 billones de dólares en bienes y servicios. Desde 1994, el comercio total entre los socios del TLCAN creció 128%, de 297,000 millones de dólares (m.d.d.) en 1993 a 676,000 m.d.d. en 2000. Los miembros del TLCAN comercian 1,800 m.d.d. cada día.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> *idem*.

<sup>73</sup> [www.monografias.com/trabajos5/impde.shtml](http://www.monografias.com/trabajos5/impde.shtml)

En la actualidad, México es el segundo socio comercial de Estados Unidos, después de Canadá. Los 154,000 m.d.d. que México exportó a sus socios del TLCAN en 2000 representan 238% más que en 1993, año previo a la entrada en vigor del tratado. En los últimos siete años el crecimiento de las exportaciones ha contribuido con más de la mitad del crecimiento real del PIB de México. A partir de 1994, el flujo promedio anual de inversión extranjera directa (IED) a México triplicó el promedio captado en los siete años previos al TLCAN, y la IED total se incrementó 72%.<sup>74</sup>

En México, el sector exportador es el principal generador de empleos: más de la mitad de los generados entre 1994 y 2000 están vinculados a la actividad exportadora. Los empleos orientados a la exportación en el sector manufacturero pagan aproximadamente 40% más que el resto de la industria manufacturera. La liberalización comercial ha facilitado el acceso a más y mejores productos. En 2004, prácticamente todo el comercio trilateral estará libre de aranceles, expandiendo aún más los beneficios del libre comercio.

Se cumplió la primera década de la firma del TLCAN. En esa coyuntura se ha desatado una intensa polémica sobre las ventajas y desventajas que dicho acuerdo comercial ha tenido para México, acompañada con la controversia por la próxima apertura del sector agropecuario. Dicho contexto fue aprovechado por el ex presidente Carlos Salinas de Gortari, no sólo para refrendar su apoyo al acuerdo, sino para tratar de recuperar su imagen política.

México ha sabido insertarse en el proceso de globalización y actualmente aparece como uno de los países que mayor impulso da al intercambio económico con otras naciones. En ese marco, el TLCAN se constituye como uno de los fundamentos de dicha estrategia de integración que, en mayor o menor grado, ha

---

<sup>74</sup> *idem.*

traído beneficios para algunos sectores de la planta productiva del país. Basta mencionar el aumento en el intercambio económico de México con EU y Canadá. No obstante, existen también otros ámbitos que han sido marginados o afectados por este proceso, tales como el agropecuario o el ganadero, y amplios sectores sociales que vieron incrementados sus niveles de pobreza. La conmemoración de los 10 años del TLCAN, sirvió como marco para que el ex presidente Carlos Salinas de Gortari refrendara las ventajas de ese acuerdo comercial, del cual él fue el principal artífice. También fue el foro que eligió para emitir un mensaje en el que nuevamente se deslinda de los "errores" cometidos por su sucesor, Ernesto Zedillo, con el objetivo ya conocido de limpiar su imagen en el ámbito externo y tratar de congraciarse con sus críticos en México.<sup>75</sup>

A una década de firmado el acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá, pareciera que sus repercusiones más negativas aún están por verse, ante la apertura del sector agropecuario, y del automotriz en el 2004. Así, un balance preliminar de las ventajas o desventajas que trajo para México el acuerdo, reafirma las asimetrías estructurales y la vulnerabilidad de la economía frente a las potencias que son sus principales socios comerciales.

---

<sup>75</sup>[www.nafta-sec-alena.org/spanish/nafta/chap-031.htm](http://www.nafta-sec-alena.org/spanish/nafta/chap-031.htm)



## **2.3 CAUSAS Y EFECTOS DEL ARTÍCULO 303 EN LA POLÍTICA COMERCIAL MEXICANA**

En este apartado se analiza una de las consecuencias arancelarias del TLCAN, Los tres gobiernos negociaron múltiples medidas comerciales en general, así como normas en torno a las compras gubernamentales y a las reglas de origen para que se considere a los productos como originarios de la región, entre muchas otras cosas. Algunas están muy vinculadas a la normatividad multilateral que se pondrá en marcha a partir del 2003 por medio de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Una de las medidas resultantes del TLCAN son los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) -los cuales se estudiarán en el siguiente capítulo- que surgen por el artículo 303 del tratado.

En el artículo 303 del TLCAN, sobre el trato nacional y acceso de bienes al mercado, se aborda el tema de las restricciones a la devolución de aranceles aduaneros sobre productos exportados y a los programas de diferimiento de aranceles aduaneros. Respecto a las cuestiones arancelarias se especifica que "ninguna de las Partes podrá rembolsar el monto de los aranceles aduaneros pagados ni eximir o reducir el monto de los aranceles aduaneros adeudados" a menos que el bien sea exportado a un territorio no miembro del TLCAN. Lo anterior es válido tanto para productos e insumos importados para ser exportados como para la transformación de productos importados para la exportación. El artículo 303 entró en vigor el 1 de enero de 2001.<sup>76</sup>(ver anexo1)

El artículo 303 - al igual que el TLCAN en general - busca que terceros países no se beneficien de las ventajas arancelarias negociadas entre sus miembros y que, por ejemplo, aquellos no utilicen a México como "trampolín" para exportar a Canadá o Estados Unidos.

Como resultado los aranceles a los insumos y componentes importados de países no miembros del TLCAN que se incorporan a las exportaciones mexicanas a los

países del TLCAN se modifican a fin de que no se beneficien de las reducciones arancelarias señaladas. Lo anterior afecta particularmente a las empresas que realizan exportaciones con base en importaciones temporales de partes y componentes provenientes de Asia y Europa en sectores tales como electrónico, eléctrico, automovilístico y de autopartes y textiles, entre otros.

Estas importaciones estuvieron exentas de arancel hasta 2000, pero debieran pagar, como resultado del artículo 303, el arancel establecido en la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importaciones (TIGI). Por fracciones la TIGI alcanzó más de 35% en algunos casos en 1999. Además, el artículo 303 implica que las importaciones temporales para su reexportación reciban el mismo trato que el resto de las importaciones definitivas, es decir, un mismo producto debe recibir igual trato arancelario independientemente de su destino final.

La imposibilidad de tratar de manera preferencial a las importaciones temporales ha creado importantes dificultades a las autoridades responsables. En la práctica, el régimen de importación diferenciado - con un tratamiento arancelario para las importaciones temporales para reexportación y las destinadas al mercado interno para su consumo o definitivas- desaparece, aunque no necesariamente sucede lo mismo con los programas de importación temporal: todos los productos importados, al margen de si se utilizan para el consumo interno o la reexportación, acreditarán el mismo arancel.<sup>76</sup> Al respecto hay dos "escenarios teóricos": las partes y los componentes importados temporalmente para su reexportación (Pitex, maquila, drawback, entre otros) de países ajenos al TLCAN y que se exportan a Canadá o Estados Unidos podrían pagar el arancel establecido en la TIGI o, por el contrario, el arancel que pagan las importaciones generales (el de la TIGI) se

---

<sup>76</sup> *idem*.

<sup>77</sup> Es importante señalar que el tema fundamental es el de las importaciones temporales para su reexportación, que incluye a la maquila. Sin embargo en la actualidad la mayor parte de la discusión de política económica se ha concentrado exclusivamente en la maquila. Esta perspectiva no permite comprender ni la estructura comercial de México ni las implicaciones del art. 303 del TLCAN y los PROSEC.

reduce a los niveles de las importaciones temporales (exentas de arancel hasta 2000) a partir de enero de 2001.

Estos dos escenarios "extremos" no sólo generan problemas fundamentales para diferentes grupos de empresas, sino también otros de políticas económicas. Si las importaciones temporales pagan un arancel semejante al establecido en la TIGI y si se consideran estrechos márgenes de ganancias por parte de las empresas Pitex y maquiladoras, entre otras, no es difícil imaginar que algunas se plantearán seriamente trasladarse a otra nación con mejores condiciones arancelarias.<sup>78</sup> En el otro caso, si las importaciones en su conjunto pagaran un arancel de 0% como las importaciones temporales, las repercusiones también serían significativas. Además de su efecto adverso en los ingresos gubernamentales provenientes de los aranceles, la drástica reducción de éstos repercutirá negativamente en la mayor parte de los establecimientos nacionales, en particular en la micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales estarán expuestas a una competencia con arancel de 0% con productos extranjeros.

La problemática es fundamental para la economía mexicana y refleja una significativa "encrucijada de estrategia de desarrollo, en los últimos 12 años las ventas al exterior se han convertido en el único motor de crecimiento del PIB. La estructura exportadora de México refleja una alta dependencia de importaciones temporales para su reexportación: 84% de las exportaciones totales en 1999 requirieron de importaciones temporales y representaron 91% de las ventas externas de manufacturas. Es decir, un alto porcentaje de las exportaciones mexicanas depende y está ligado a diversos programas de importación temporal para su reexportación y responden a la integración de México a procesos globales de subcontratación (outsourcing). Los PROSEC responden específicamente a la problemática de este sector de la economía.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup>De hecho hubo fuertes presiones de este sector de empresas para que el artículo 303 se resolviera a su favor.

<sup>79</sup>Álvarez, José Luis. "Causas y efectos de los Programas de Promoción Sectoriales la economía mexicana", en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 49, México 2001, pp. 446-448.

### **III. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN SECTORIAL EN EL MARCO DE LA POLÍTICA COMERCIAL MEXICANA**

Ya en el capítulo anterior se mencionó que el impacto del artículo 303 del TLCAN inicia justamente al terminar el año 7 de haber iniciado el convenio entre México, Estados Unidos y Canadá.

El 1 de enero de 1994, daba comienzo una nueva era para México, con el Tratado de Libre Comercio más importante que se había firmado en el mundo, pues congregaba a tres países cuyo comercio exterior era casi el 50% del comercio total de América y el 80% del comercio total europeo. El TLCAN le trajo a los tres países ventajas substanciales, para México, el comercio exterior ha crecido cualitativamente y su inversión extranjera se ha multiplicado a niveles extraordinarios, colocando a este país en el primer lugar en la lista de países subdesarrollados, o en vías de desarrollo, para este sector.

Pero el TLCAN no sólo beneficiaba a los tres integrantes sino al resto del mundo, cuando éste participaba en la producción de los bienes que se intercambiaban entre los tres, proveyendo materia prima, insumos, partes componentes y material de empaque que entraban a la región con la misma tasa cero de arancel y de cuotas compensatorias, al importarse temporalmente, con la justificación de que finalmente no se quedarían en el país de producción.

Un ejemplo lo encontramos, en el polivinililo asiático utilizado en la fabricación de juguetes que entraba en la región sin impuesto ni cuotas compensatorias, al efectuarse en importación temporal, ya que al final de la cadena industrial los productos resultantes se exportarían y, por lo tanto, no se consumirían en ese país productor.

Por ello se debe entender que se estaban extendiendo los beneficios del tratado a terceros países, que no habían participado en las negociaciones del propio tratado y no habían concedido preferencias a cambio de esa preferencia.

Es importante señalar que la tasa cero aplicable en el TLCAN, no es una lista de preferencias unilaterales que alguno de los tres países había conferido, sino se trata de una desgravación multilateral que los 3 países se cedieron mutuamente. Si bien es cierto que los productos originarios de México no pagarían impuestos en los Estados Unidos ni en Canadá, también es cierto que los productos originarios de esos países tampoco pagarían impuestos en México, los tres países cedieron la apertura comercial a cambio de que a ellos se les cediera lo mismo, mientras, que el resto del mundo, al participar en la producción bajo el esquema de las importaciones temporales, tendrían, de alguna forma, la tasa cero sin haber cedido negociación alguna.

Por eso no todo se podía mantener igual, en el TLCAN en el año 2001, se incluyó un apartado (art. 303) que obliga a los países participantes a cobrar los aranceles y cuotas compensatorias en las importaciones temporales cuando se tratara de bienes provenientes u originarios de esos terceros países, cuando la producción se destinara a los países firmantes de los propios tratados.

Ahora entonces, las importaciones temporales pagan los aranceles aplicables a las importaciones definitivas y las cuotas compensatorias que estén llamadas a este régimen, cuando los productos resultantes se exporten a EUA o Canadá y las importaciones definitivas de estos bienes, ya no tendrán la posibilidad de obtener la posibilidad de obtener la devolución bajo el esquema tradicional llamado Draw Back.

Pero la historia no termina ahí, también la maquinaria, equipo, herramental, y refacciones, sin importar su origen, está sujeta al pago de los aranceles y cuotas aplicables, ya que el TLCAN quitó la posibilidad de exentar a las importaciones

temporales de estos productos cuando se condicionaran a porcentajes de exportación como sucedía con las empresas PITEX y las empresas Maquiladoras, que por el simple hecho de exportar más del 30% de sus ventas totales, tenían el derecho de importar temporalmente y exentas de aranceles y cuotas, los bienes de capital que utilizarían en esas producciones.

En este capítulo empezaremos por señalar, el impacto del 303 en las importaciones temporales, y como los PROSEC responden a lo negociado en el artículo 303 del TLCAN, al establecer nuevos aranceles para el régimen arancelario de las importaciones totales en 22 sectores., es importante señalar que con los PROSEC se busca solucionar la problemática de un relativamente pequeño número de fracciones, inferior a 7.5% de las importaciones de 1999, provenientes de terceros países y que podrían haber sido exportadas al TLCAN.

### **3.1 LAS IMPORTACIONES TEMPORALES EN LA POLÍTICA COMERCIAL MEXICANA**

Las importaciones temporales en México están calificadas en México como un régimen aduanero, el cual se encuentra integrado en la Ley Aduanera. La ley las cataloga en dos grandes grupos: las que se van a retornar al extranjero en el mismo estado y las que sufrirán un proceso de elaboración, transformación o reparación. Cada grupo cumple distintos requerimientos y cuenta con distintos plazos de permanencia en el país.

Se entiende por importación temporal la internación de productos que permanecerán en el país por un tiempo determinado y para una finalidad específica, las cuales, salvo excepciones, no podrán ser enajenadas, vendidas ni transferidas a terceros,<sup>80</sup> en la década de los 80's las importaciones temporales podían ser realizadas por cualquier persona o empresa, bastaba con presentar una fianza que "garantizara" el pago de los impuestos y posibles multas que se

desprendieran si la mercancía en cuestión quedaba definitivamente en el país o no cumpliera con los plazos autorizados para su retorno.

Para importar temporalmente en nuestro país es necesario o que la ley lo permita explícitamente, o que se cuente con un programa autorizado por el gobierno federal. La Ley Aduanera contempla el artículo 75 como único artículo en donde se relacionan los tipos de productos y los tiempos de permanencia que pueden ser importados temporalmente en el país para que se retornen al extranjero en el mismo estado.

Este apartado legal tiende a apoyar las siguientes actividades:

- a. El tráfico internacional de mercancías y personas.
- b. Las operaciones de extranjeros en nuestro país.
- c. Los eventos culturales, deportivos y artísticos.
- d. Facilitar las visitas de personas a nuestro país.

No se encuentra dentro de este artículo posibilidad alguna de introducir otro tipo de mercancías o de operaciones. Los tiempos de permanencia autorizados, dependiendo de la actividad a la que se destinen, oscilan entre un mes y hasta 20 años, sin embargo, cabe aclarar que de los plazos establecidos en Ley no se contemplan prórrogas, esto debido a que dichos plazos están calculados de acuerdo al uso y manejo de las citadas mercancías. Básicamente estas importaciones temporales están destinadas para la utilización de bienes extranjeros en nuestro país, las cuales no generan divisas, por lo que no se admiten aquí importaciones que no cumplen con los objetivos antes señalados.

El segundo grupo está compuesto por mercancías que se importan temporalmente a nuestro país para participar en procesos productivos que generan divisas, alienten la creación de empleos y la reconversión tecnológica. El

---

<sup>80</sup>Reyes, Eduardo. Importaciones Temporales, Bufete Internacional, México 1995, p. 6.

Estado entiende que se debe facilitar la entrada de productos cuando en el mercado doméstico no se encuentran o carecen de competitividad y eficiencia.

Dentro de este grupo, cabe señalar, se puede importar tanto materia prima, partes y componentes que se integrarán a productos de exportación, como refacciones, maquinaria y equipo que, aunque no se exporten, son utilizados para la producción de mercancías que se consumirán o utilizarán en el extranjero.

Prácticamente no existe limitación para el tipo de productos o bienes de capital que pueden ser importados temporalmente al amparo de este segundo grupo, salvo por mercancías prohibidas o que impliquen un riesgo para la seguridad nacional. Se entiende por mercancías prohibidas aquellas que legalmente no son comercializables. Para tener acceso a este tipo de operaciones se han desarrollado mecanismos que por una parte facilitan sus procesos de desaduanamiento y por la otra facilitan las facultades de comprobación por parte de las autoridades.

En todo caso las importaciones temporales son controladas y monitoreadas desde un punto de vista fiscal, implicando que las autoridades competentes distingan que la mercancía que entró, salió, comprobándolo a través de documentos fiscales y contables. Esta es la razón del porqué para importar en nuestro país se requiere tener un padrón de aduanas.

Las importaciones temporales no implican riesgos ni sanciones, toda vez que se retornen al extranjero en los plazos establecidos y una vez cumplidos los objetivos que les dio su origen. Las sanciones por el mal manejo de esta fundamental herramienta para el apoyo a las exportaciones se encuentran contempladas en la propia Ley Aduanera.



### 3.1.1 LAS IMPORTACIONES TEMPORALES PARA RETORNAR AL EXTRANJERO EN EL MISMO ESTADO

Como se mencionó anteriormente, el grupo de importaciones temporales que se pretenden retornar al extranjero en el mismo estado, están contempladas en un sólo precepto legal, el artículo 75 de la Ley Aduanera. Estas importaciones, bajo ninguna circunstancia, pueden ser motivo de transformación, elaboración o reparación, ya que su objetivo es cumplir una función específica y retornarse al extranjero en el mismo estado. Cabe aclarar que no son susceptibles de quedarse en el país, aún cuando se decidiera pagar los impuestos y cumplir con las obligaciones aplicables para las operaciones definitivas. Los cambios de régimen de temporal a definitivos están sólo contemplados para las importaciones que se realicen al amparo de los programas de exportación suscritos ante la autoridad mexicana.<sup>81</sup>

Estas importaciones se pueden resumir de la siguiente manera:

*1. Para el transporte de mercancías de importación o exportación.*

**a. Remolques que transporten mercancías de importación o exportación.**

Este apartado es muy utilizado por las empresas transportistas que requieren acarrear contenedores o tanques para transportar productos que se importan o que se exportan de México, como una pipa de hidrógeno,

**b. Envases que contengan mercancías de importación.** La utilización de este precepto se da cuando se importan líquidos en tambos cuyo valor es significativo en relación materia prima que se esta importando a México;

---

<sup>81</sup>*Ibidem*, p. 15.

2. *Para ser utilizados por extranjeros:*

c. **Herramientas o maquinaria que requieran extranjeros para realizar trabajos temporales en el país.** En diversas ocasiones cuando se adquiere maquinaria en el extranjero se contratan los servicios de los mismos para la instalación o adecuación en nuestro país, las cuales son hechas por enviados extranjeros que traen consigo su herramental y/o aparatos que faciliten las funciones;

d. **Muestras o muestrarios.** Precepto utilizado por extranjeros que les permite la introducción al país, sin el pago de impuestos, de las muestras o muestrarios para darlas a conocer a sus clientes potenciales;

e. **Materiales que sean utilizados en convenciones organizadas por extranjeros.** Una de las primeras cuatro industrias del país es el turismo, fomentarlo se ha constituido como prioridad nacional. Existen muchos tipos de turismo, entre los que se encuentran la organización de convenciones públicas o privadas que implican la recepción de visitantes durante un tiempo determinado y en un lugar específico. Para ser más atractivos a los extranjeros, aduanalmente, se les permite la importación sin el pago de impuestos de todos aquellos elementos, productos, artículos promocionales y equipo que apoyen al éxito del evento, en la inteligencia de que dichas mercancías saldrán del país directa o indirectamente, por lo que para la gran mayoría de esas operaciones no se requieren los servicios de un agente aduanal.

f. **Equipo para la organización y desarrollo de eventos, espectáculos y películas.** Aduanalmente, se permite la importación de aparatos que se requieran para el desarrollo de espectáculos. Tal es el caso donde se presentan públicamente artistas o filmación de películas.

3. *Para la industria automotriz:*

i. **Vehículos de prueba que requieran fabricantes autorizados.** Básicamente hablamos de los prototipos y vehículos de prueba que requieren las empresas ensambladoras de automóviles.

4. *Para incrementar la infraestructura de comunicaciones en el país:*

j. Contenedores, barcos, helicópteros, aviones, furgones y tolvas independientemente que transporten mercancías de importación, exportación o nacionales. Para este tipo de importaciones no se requiere autorización alguna, puesto que está dada en la propia Ley Aduanera. Cada uno de los tipos de mercancías aquí descritas tienen sus propios plazos autorizados en Ley, que deberán de consultarse en su momento.<sup>82</sup>

### 3.1.2 LAS IMPORTACIONES TEMPORALES PARA SER TRANSFORMADAS, ELABORADAS O REPARADAS

Sería difícil entender que las exportaciones de cualquier país se conforman ciento por ciento de materias primas, partes, componentes, refacciones y maquinaria nacionales. Prácticamente no existe país alguno que pueda fabricar producir y generar todo lo que requiere.

De ahí que todo sistema aduanero debe permitir la entrada de mercancías que directa o indirectamente se requieran para la producción de exportaciones. Muchos países para exportar vasos requieren importar PVC, porque no cuentan con recursos minerales. La globalización mundial está fundamentada en la organización productiva que permite aprovechar las ventajas competitivas y comparativas de cada país, y es ésta la "madre del regionalismo" comercial que el mundo está viviendo.

---

<sup>82</sup> Para ver más información sobre el tema consultar la pagina de internet [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

Los Tratados de Libre Comercio que el país ha fomentado, llevan el singular objetivo de hacer producir los artículos en donde se encuentre más eficiencia, por ello hay industrias completas que están cerrando ante la firma del TLCAN o se han convertido en complejos exportadores devastando las industrias de los mercados meta. Por ello México ha desarrollado diversos mecanismos que faciliten la importación temporal de materias primas, partes y componentes que serán incorporados o procesados en productos de exportación, así como de la maquinaria, equipos y sus refacciones que se utilizarán en dichos procesos.

El Gobierno Federal ha diseñado distintos esquemas que se adaptan a la necesidad de los importadores exportadores tales como:

**El Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación PITEX.** Las personas o empresas que puedan comprometerse, o que lo estén haciendo, a exportar cuando menos el 10% de sus ventas totales (ó \$500,000 dólares estadounidenses al año) son susceptibles de obtener un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación que les permita importar temporalmente toda materia prima, partes o componentes que se incorporen a productos de exportación, libre de impuestos y envases, empaques, contenedores y cajas que sean utilizados para transportar las mercancías de exportación y los materiales consumibles como combustibles, lubricantes, refacciones y materiales auxiliares que se utilicen durante el proceso de fabricación de las mercancías de exportación.

Esta facilidad no busca la exención de los impuestos, que por supuesto es lógica cuando se piensa que el consumo del producto final estará dado fuera del territorio nacional, sino el de facilitar el desaduanamiento y el control por parte de la autoridad. Las mercancías aquí referidas, salvo los envases y conexos, podrán permanecer en el país por un período hasta de dos años, fecha límite e improrrogable en que habrán de ser exportados una vez que hayan cumplido con el destino prometido en el pedimento aduanero de importación.

Para el caso de las refacciones y consumibles no se requerirá realizar el retorno de las mismas, toda vez que su consumo se realiza durante los procesos de producción de las mercancías de exportación, en otras palabras son importaciones definitivas que no pagan impuestos porque se consumen mientras que se generan divisas por la exportación.

En cuanto a la maquinaria y equipo que se requiere para fabricar productos de exportación, es necesario exportar o demostrar posibles exportaciones cuando menos por el 30% de las ventas totales de la empresa, lo que quiere decir que existen dos tipos de PITEX, el primero únicamente para materiales que se incorporan directa o indirectamente a mercancías de exportación, y el segundo, para maquinaria y equipo que se utilice en la fabricación de dichas mercancías, éste además de maquinaria y equipo permite la importación temporal de materias primas y consumibles

El PITEX puede ser modificado en todo momento para incrementar materias primas, partes, componentes, refacciones, consumibles, maquinaria y equipo que se requiera con posterioridad a que la solicitud haya sido aprobada. En cuanto a la maquinaria, se obliga a que ésta sea utilizada directamente en el proceso productivo que origina exportaciones. La maquinaria y equipo podrá permanecer en el país durante todo el tiempo en que se mantenga vigente el PITEX.

El cambio de régimen de importaciones temporales PITEX o Maquiladora está permitido, tanto para materias primas, partes y componentes como para maquinaria. La materia prima puede cambiar de régimen siempre y cuando no se rebasen los porcentajes autorizados y establecidos en el Decreto que da origen al programa, desde luego, se cubran los impuestos de exportación y se cumplan las obligaciones en materia de permisos y autorizaciones (restricciones o regulaciones no arancelarias).

En cuanto a la maquinaria y equipo, está permitido el cambio de régimen en todo momento, aplicando la base gravable,<sup>83</sup> los descuentos por concepto de depreciación del equipo y aplicando el arancel que le corresponda al momento del cambio de régimen y no al momento en que llegó al país, en este caso, también deberán de cumplirse con las obligaciones en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias. Aduanalmente es necesario presentar una declaración semestral de las importaciones temporales y sus consecuentes exportaciones, principalmente para efectos de control de temporales.

A pesar de que según la Ley Aduanera las importaciones temporales no pueden ser enajenadas o transferidas, se marca una excepción cuando se trata de ventas entre empresas con programas de exportación, en cuyo caso, a pesar de ser una enajenación doméstica no deberá cobrarse el impuesto al valor agregado, en virtud de que dicha venta nacional deberá considerarse como de exportación indirecta.<sup>84</sup>

No obstante se dice que al mes de febrero de 2002, las exportaciones de empresas PITEC, la Secretaría de Economía tiene registrados de 5,542 programas, que han contribuido en gran medida a la generación de divisas.<sup>85</sup>

**Industria Maquiladora de Exportación.** Prácticamente un registro de Industria Maquiladora opera muy similar a los programas PITEC, por una parte tienen derecho a importar temporalmente toda materia prima, partes o componentes que configuren productos de exportación así como la maquinaria, equipo y sus refacciones necesarios para la fabricación de los mismos.

Esencialmente la diferencia estriba en que el PITEC está diseñado para la producción de mercancías y la Maquiladora para la implementación de servicios como es el ensamble o montaje. La industria Maquiladora se inició en México en la década de los 60's y se estableció para facilitar la entrada de empresas

---

<sup>83</sup>Valor en aduanas para efectos del cálculo del impuesto general de importación.

<sup>84</sup>*Ibidem*, p. 21.

<sup>85</sup> Para ver más información sobre el tema consultar la página de internet [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

extranjeras que buscaban complementar sus procesos productivos con la mano de obra mexicana.

La industria maquiladora tiene la obligación de exportar el total de su producción, sin embargo, con la finalidad de aprovechar la tecnología que éstas conllevan, se les permite vender una parte de dicha producción en territorio nacional, a través de porcentajes preautorizados por decretos oficiales. El cambio de régimen de estas mercancías también repercute en el pago de impuestos al Comercio Exterior, pero a diferencia de los PITEX, es aplicado sobre la fracción arancelaria del producto terminado y sobre la base gravable de los valores importados. En el PITEX el pago de los impuestos se hace directamente sobre la fracción y valores de los productos originalmente importados al amparo del régimen temporal.

Toda industria maquiladora debe declarar la cantidad de productos, materias primas, partes componentes envases, refacciones y consumibles que se incorporarán al proceso de exportación, en términos de unidad de medida. En lo referente a la maquinaria, el cambio de régimen está permitido, al igual que las operaciones PITEX, este cambio podrá hacerse depreciando de la base gravable el bien conforme a los porcentajes autorizados de depreciación fiscal, y podrá aplicarse la tasa de arancel que exista en el momento de cambio de régimen.

Las empresas maquiladoras deberán presentar un reporte semestral de sus actividades ante la Secretaría de Economía, al igual que ante la autoridad aduanera, adicional a ello, deberá presentar un reporte bimestral cuando se cuente con ventas en el mercado doméstico y uno más para fines estadísticos.

La materia prima, partes y componentes podrá permanecer en el país hasta por un período máximo de un año, la maquinaria durante el tiempo que la empresa mantenga su registro como maquiladora, y las refacciones y consumibles, en tanto se utilicen para la producción de exportaciones no tendrán que ser retornadas.

En virtud de que la inmensa mayoría de la industria maquiladora se encuentra situada en la frontera norte del país, existe un procedimiento simplificado aduanal, mejor conocido como Despacho Consolidado, que le permite a la industria maquiladora importar durante una semana, todos los embarques que requiera, y que estén amparados por un permiso de importación, sin la necesidad de elaborar pedimento de importación. Al final de la semana el agente o apoderado aduanal deberá formular un pedimento que consolide todos los embarques de dicha semana, evitando con ello, pérdida de tiempo con aspectos administrativos y se obtiene una reducción en costos de operación significativa. El despacho consolidado constituye una de las más grandes ventajas que tienen las maquiladoras sobre las empresas PITEX.

Es claro que la industria maquiladora que viene a buscar la mano de obra barata en México deje las utilidades de su negocio en su país, limitándose a pagar los costos y los impuestos directos a éstos. La mayor parte de la industria maquiladora de exportación es propiedad de extranjeros, quienes mantienen empresas comercializadoras en su país y en donde aplican, fiscalmente, los porcentajes de utilidad. Por ello desde 1995 se instituyó un impuesto sobre la renta para este gremio, que se conoce como Precio de Transferencia, el cual aplica un porcentaje determinado sobre las ventas que la maquiladora realiza. La determinación de este precio o impuesto lo realiza la Secretaría de Hacienda.

No obstante y según la Secretaría de Economía la Industria Maquiladora de Exportación (IME) se ha consolidado como un importante motor del desarrollo industrial en México, mostrando un crecimiento acelerado constatado por los indicadores positivos de empleo, número de establecimientos, saldo de la balanza comercial y captación de inversión extranjera, lo cual le ha permitido figurar como la segunda fuente generadora de divisas, sólo superada por las exportaciones petroleras.<sup>86</sup>

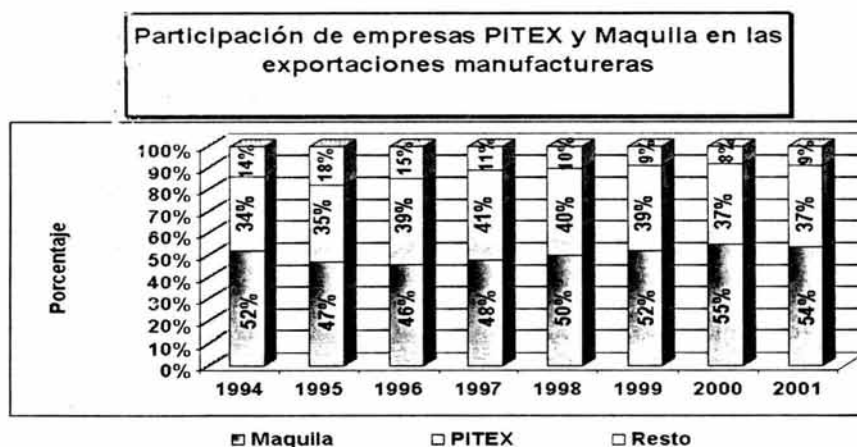
---

<sup>86</sup> Reyes, Eduardo. *Op. Cit.* p. 23.



Actualmente existen alrededor de 3,200 empresas operando al amparo de este programa, siendo su principal característica el que operan como parte relacionada a un establecimiento permanente en el exterior. Durante el período comprendido entre los años 1994 a 2001, esta industria registro una tasa media de crecimiento anual en sus exportaciones del orden del 16.6%, participando en promedio con el 45% del total exportado por nuestro país<sup>87</sup> (Ver gráfica 4).

GRAFICA 4



Fuente: Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, con cifras de Banco de México.

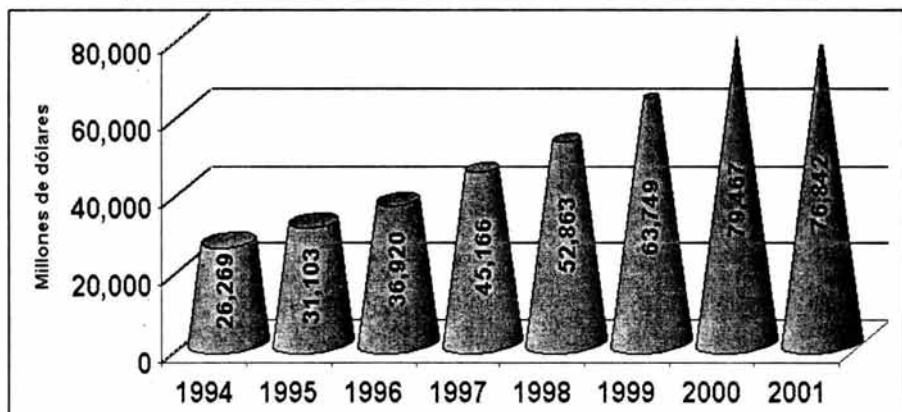
La Industria Maquiladora ha sido una bondadosa fuente de divisas, como puede observarse en la gráfica anterior; si sumamos las exportaciones realizadas al amparo de este programa con las correspondientes a las empresas con registro PITEX, encontramos que al amparo de estos dos programas se exporta más del 90% de las exportaciones manufactureras del país<sup>88</sup> (Ver gráfica 5).

<sup>87</sup> Para ver más información sobre el tema consultar la página de internet [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

<sup>88</sup> *Idem.*

GRAFICA 5

EXPORTACIONES DE EMPRESAS MAQUILADORAS



Fuente: Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, con cifras de Banco de México.

**Devolución de Impuestos (Draw Back).** No son pocas las ocasiones en que los exportadores se ven precisados a exportar mercancías que se encontraban en sus almacenes y que originalmente habían sido destinadas para venderse en el mercado nacional. Cuando se exportan mercancías que cuentan con materias primas, partes o componentes importados definitivamente, debe proceder a la devolución de los impuestos que se pagaron por dichos productos.

Antiguamente la devolución de impuestos o draw back, sólo era aplicable para importaciones definitivas que se exportaban una vez sometidas a procesos de transformación o elaboración. Hoy en día, toda mercancía que se encuentra en México y por la que se haya pagado un impuesto al comercio exterior, si se consume o se utiliza en el extranjero, tiene derecho a que se le reintegren los impuestos pagados por la importación definitiva realizada originalmente.

Para que esta devolución proceda es necesario, en primer lugar, que de la fecha de importación a la fecha de exportación no haya pasado más de un año

calendario, en segundo lugar, que la fecha para la solicitud de devolución de impuestos que se presente ante la Secretaría de Economía tampoco sea posterior a 365 días naturales, contados a partir de la fecha de importación.

La Secretaría, una vez recibida la solicitud, la dictaminará y de ser procedente, autorizará la devolución de los impuestos en la proporción en que la mercancía se haya exportado. La Secretaría de Hacienda depositará en la cuenta del importador el importe correspondiente.

Cuando procede la devolución de los impuestos, éstos serán actualizados en términos del tipo de cambio, desde la fecha en que la mercancía se internó al país y hasta la fecha en que la Secretaría autoriza la devolución respectiva. En ningún caso la devolución incluirá el impuesto al valor agregado, el cual ya se debió haber trasladado en la primera declaración fiscal posterior a la fecha de importación.

Cabe señalar que las mercancías que si las mercancías que se exporten con componentes importados y que hayan recibido los beneficios de la devolución se tuvieran que reimportar, el contribuyente deberá de devolver los impuestos correspondientes en un plazo no mayor a 15 días contados a partir de la nueva fecha de importación.<sup>89</sup>

**Empresas de Comercio Exterior (ECEX).** Las ECEX, como común mente se les llama, son empresas de servicio que tienen la facilidad no sólo de ofrecer servicios, sino de comprar y vender productos, por ello se les permite participar de programas de importación temporal para producir artículos de exportación, PITEX, en virtud de que puede funcionar como la asociación de compras a diversas empresas productoras de exportación de nuestro país, entendiéndose que puede importar temporalmente materias primas, partes y componentes y transferirlos a otras empresas productoras que desarrollen las mercancías de exportación.

---

<sup>89</sup>*Ibidem*, p. 37.

Asimismo, se les permite a las ECEX que adquieran productos en territorio nacional con la finalidad de destinarlos al extranjero sin que sus proveedores locales deban cargarles el impuesto al valor agregado, ya que, al igual que en las transferencias entre empresas PITEX y Maquiladoras, éstas se conciben como exportaciones indirectas.

Cuando las empresas ECEX adquieren productos en territorio nacional para su posterior exportación, deberán expedir una Constancia de Exportación que acredite a sus proveedores como exportadores indirectos, de tal forma que puedan justificar el no haber cobrado el IVA. A partir de la emisión de dicha Constancia, las ECEX cuentan con seis meses para exportar dichas mercancías.

Las adquisiciones aquí referidas podrán, inclusive, ser de productos que estén compuestos total o parcialmente de partes importadas temporalmente, en cuyo caso la Constancia referida hará las veces de pedimento de exportación para los efectos de descargar las importaciones temporales del proveedor de la ECEX. La ECEX deberá utilizar los servicios de un agente o apoderado aduanal para hacer la exportación física de las mercancías.<sup>90</sup>

Entre las obligaciones que las ECEX deben cumplir, están:

- Contar con un capital social mínimo pagado de \$100,000 dólares,
- Mantener una balanza comercial positiva y
- Exportar como mínimo \$3,000,000 de dólares durante los primeros 24 meses.

Transcurrido el primer bimestre de 2002, se encuentran registradas 482 empresas en este programa, las cuales han generado exportaciones significativas<sup>91</sup> (Ver gráfica 6).

---

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>91</sup> Para ver más información sobre el tema consultar la página de internet [www.economía.gob.mx](http://www.economía.gob.mx)

GRÁFICA 6



Fuente: Secretaría de Economía (cifras estimadas).

Finalmente cabe aclarar que las empresas aquí referidas pueden contar con la participación económica de la banca de desarrollo de nuestro país.

### **3.2 LAS IMPORTACIONES TEMPORALES Y EL ARTÍCULO 303 DEL TLCAN**

Una vez que ya conocemos los principales programas de importación temporal que se manejan en el país, trataremos de delimitar las importaciones temporales que se vieron afectadas por el artículo 303 del TLCAN y si afectó a todos los importadores y exportadores mexicanos.

Ya en el capítulo anterior se señaló que las importaciones de insumos, partes, componentes, material auxiliar, consumibles y material de empaque procedentes u originarias de países distintos a los Estados Unidos o Canadá, están sujetas al pago de los impuestos de importación (como si de definitivas se tratara) y, en algunos casos, hasta las cuotas compensatorias, lo que implica un incremento en los costos de producción cuando en ella se utilicen materiales no originarios del TLCAN.

El impacto, en principio, es fácil de advertir y calcular, tan sólo basta determinar el origen de estos bienes, su clasificación arancelaria (y con ello el arancel y cuotas aplicables) y su valor para efectos aduanales para conocer si tendrá o no un costo adicional en la fabricación de los productos que se exporten a cualquiera de los tres países firmantes del TLCAN. Esto quiere decir que las empresas o personas que utilizando bienes no originarios del TLCAN, que fabriquen productos que exporten a países distintos a Estados Unidos o Canadá, no están sujetas al pago de los aranceles ni cuotas compensatorias, estas operaciones siguen igual que antes, el impacto del 303, sólo aplica a:

Insumos, partes, componentes, material auxiliar, material de empaque y consumibles no originarios del TLCAN, que se utilicen en la producción de bienes que exporten a los Estados Unidos o Canadá, para ser importados en forma definitiva en cualquiera de esos dos países.<sup>92</sup>

Ante estos cambios la pregunta obligada sería ¿para qué sirven entonces las importaciones temporales en México? O para ser más específicos ¿Cuál es la razón de ser de los programas PITEEX y Maquiladoras?

Existen muchas razones para mantener vigentes estos programas, siendo la primera razón que las importaciones temporales, aún cuando estén sujetas al pago de los aranceles y de ciertas cuotas, tienen algunas preferencias:

Primeramente, hablando de los aranceles, cabe recordar que no siempre deben pagarse, ya que si los insumos, partes, componentes, auxiliares, consumibles y material de empaque es originario de Estados Unidos y Canadá, la exención del arancel, sigue aplicando, esencialmente porque el 303 intenta evitar extender los beneficios del tratado a terceros países, más no a los países integrantes.

---

<sup>92</sup>Reyes, Eduardo. El Impacto del 303 del TLCAN, Bufete Internacional, México 2001, p.11.

El contar con el programa PITEX o Maquiladora permite seguir manteniendo bajo el régimen temporal los insumos originarios del TLCAN que se destinen a la fabricación de productos que se vayan a exportar a EUA y Canadá. Por otro lado debemos recordar que las exportaciones destinadas a países que no conforman el TLCAN aún no gravan la importación de insumos de cualquier lugar del mundo, un ejemplo lo encontramos en los juguetes que se fabrican a partir de polivinilio asiático y se van a exportar a España, la importación temporal de los insumos orientales siguen estando exentos de todo arancel al ser importados bajo el régimen temporal, si no se contara con el programa de fomento, el impuesto se tendría que pagar y posteriormente obtener la devolución de los impuestos.

Pero además, existe una posibilidad de reducción o exención de impuestos (aranceles) a las importaciones temporales de insumos no originarios utilizados en la fabricación de productos que se exporten a los EUA o Canadá, si el producto resultante del proceso productivo paga algún impuesto de importación en los mercados de destino, ya que ese arancel pagado en EUA o Canadá puede ser acreditado en México para disminuir total o parcialmente el arancel de los insumos no originarios.

Esto es, si el polivinilio asiático paga 100 dólares estadounidenses de aranceles en México con motivo de la importación temporal y por las implicaciones del 303 del TLCAN, pero el juguete fabricado a partir de ese insumo paga en los EUA 60 dólares (considerando que se trata de que los juguetes exportados han incorporado completamente al polivinilio asiático importado), esos 60 dólares se pueden reducir de los 100 de la importación en México, por lo que el importador sólo acabará pagando 40, siendo esta cantidad su real impacto económico. Cabe recordar, que esta reducción o exención por acreditamiento, sólo es aplicable cuando el importador del polivinilio es el mismo exportador directo de los juguetes, desde luego, considerando que los 100 dólares son los impuestos de la materia prima y los 60 dólares son del producto terminado.

Justamente estas dos posibilidades hicieron que en el propio tratado se estableciera que el pago de los aranceles y cuotas compensatorias desprendidas de esta medida del 303, se tuviera que efectuar en el transcurso de los 60 días naturales posteriores a la exportación mexicana, solo cuando el importador mexicano contara con algún programa de diferimiento de impuestos o aranceles (PITEX o Maquiladora), ya que de no contar con alguno de esos programas, se estaría imposibilitando a diferir el impuesto y se estaría obligado al pago del arancel al momento de la entrada al país pues se trataría de una importación definitiva.

Así, los programas PITEX y Maquiladoras siguen teniendo cabida y utilidad en torno a las importaciones temporales, específicamente en lo relacionado a los aranceles, ya que permiten diferir el pago cuando se exporte a los EUA y Canadá, pudiendo reducirlo con los aranceles pagados en el mercado de destino, o bien, exentar de ese pago, cuando el destino no sea Estados Unidos o Canadá, mientras que las importaciones definitivas tendrían que aplicar la devolución de impuestos (Draw Back) en su caso, lo que significa un desembolso temporal e innecesario de dinero.

En segundo lugar, hablando de las cuotas compensatorias a las que se sujetan las importaciones de los bienes no originarios del TLCAN cuando se exporten a los EUA o Canadá sólo aplican cuando estén llamadas específicamente para el régimen aduanero aplicable, si se importan en forma definitiva siempre aplican, pero cuando los bienes se importan bajo el régimen temporal (que solamente pueden efectuar la PITEX y Maquiladoras) sólo aplicarían cuando las cuotas estén llamadas para éste régimen.

Por lo tanto, si una empresa decidiera abandonar su programa de fomento, no tendría la exención de las cuotas compensatorias sino tendría que pagarla por realizar sus importaciones bajo el régimen definitivo. Adicional a lo anterior, es



muy importante señalar dos ventajas a favor de los programas de fomento que permiten la utilización del régimen temporal:

- a) Las importaciones temporales, por disposiciones legales diversas, están exentas de las demás contribuciones que se pagan regularmente en la aduana, tal es el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA), parcialmente del Derecho de Trámite Aduanero (DTA), del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), de realizarse la importación de los bienes no originarios bajo el régimen definitivo, estas contribuciones y derechos tendrían que desembolsarse; y
- b) Las importaciones definitivas están sujetas al cumplimiento de muchas más restricciones y regulaciones no arancelarias (permisos, avisos, autorizaciones, licencias y precios estimados) así como a la obtención previa de los padrones sectoriales, lo cual no sucede en la mayoría de las importaciones temporales.

Estas razones justifican plenamente la existencia de los programas PITEX y Maquiladoras, inclusive, considerando que éstas empresas tienen obligaciones especiales y distintas al resto de los importadores como son reportes anuales, declaraciones fiscales, plazos límites de permanencia en el país controles de inventarios en forma automatizada, causales drásticas de suspensión y cancelación, etc.

El 303 del TLCAN tenía que traer consigo adaptaciones al sistema aduanero Mexicano, el cual estaba acostumbrado, al igual que sus usuarios, a la exención de los impuestos y cuotas cuando se trataba de importaciones temporales; en esta avalancha de modificaciones, los decretos que dan origen a las empresas PITEX y Maquiladoras no podían salvarse, por ello el 30 de octubre del 2000, se presenta la primera de las reformas sustantivas en la que se determina la causa de los aranceles al momento de la importación temporal, aunque se aclara, en ambos decretos que el pago se deberá hacer a los 60 días naturales posteriores a

la exportación mediante lo que hoy conocemos como Pedimento Único Complementario FUC, cuando el exportador es el mismo importador, o a través del pedimento virtual de exportación indirecta cuando el importador entrega los bienes transformados a una tercera empresa que cuente con alguno de los programas de fomento ya comentados en este apartado.

La parte relevante de las reformas a estos decretos está en la causa del arancel, que aparece en el artículo 5o. A de las PITEEX y el 8o. A de las Maquiladoras (Ver anexo 2), que quedó establecida al momento de la importación, cuando algunos aseguraban que la causa del impuesto se debería establecer al momento de la salida o exportación, ya que el impuesto sólo se paga, como ya se comentó, si los insumos no originarios del TLCAN se exportaban, transformados, a los Estados Unidos o Canadá.

Sin embargo, las autoridades competentes consideraron pertinentes determinar la causa al momento de la importación temporal, afectando a todas las importaciones que las empresas PITEEX y Maquiladoras realicen, sin importar el origen de las mismas y su destino posterior en el extranjero. Pero causa no significa pago, sólo deuda o potencial deuda, es decir, se establece una relación jurídica y una obligación tributaria pero no la obligación del desembolso, pues la obligación tributaria queda condicionada o a expensas de que los insumos a importar no sean originarios del TLCAN y que los productos a exportar, directa o indirectamente, se destinen a los Estados Unidos o Canadá.

Pero la causación del arancel al momento de la entrada, marca las condicionantes que, en su caso se deben cumplir, como es la valoración de los bienes y, sobre todo, la tasa arancelaria aplicable y la obligación de demostrar, en su caso, el origen de los bienes y el destino final, lo cual no era necesario en el pasado, ahora se tiene que declarar debidamente el origen y el destino de la producción, con el debido cumplimiento de las normas que, para este efecto, se han publicado.

### 3.3 LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN SECTORIAL (PROSEC) EN LA POLÍTICA COMERCIAL MEXICANA

Los PROSEC surgen en atención a que el TLCAN prevé que a partir del séptimo año de su vigencia la modificación de los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros, con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas en el marco del mencionado Tratado, y que, con tal propósito, a partir del 1o de enero del 2001 se igualó el tratamiento arancelario que México otorgaba a insumos y maquinarias no norteamericanas empleados para la producción de mercancías destinadas a los tres países que integran el mercado norteamericano, el Gobierno federal decidió establecer las condiciones de abasto de insumos y maquinaria para la industria exportadora y propiciar una mayor integración nacional de insumos mediante la publicación, en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000, del Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial.

Los PROSEC son un instrumento dirigido a personas morales productoras de determinadas mercancías, mediante los cuales se les permite importar con arancel *ad valorem* preferencial diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos específicos, independientemente de que las mercancías a producir sean destinadas a la exportación o al mercado nacional. Estos programas se establecieron en el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, publicado en el DOF del 14 de noviembre de 1998, 9 de mayo, 13 de octubre y 31 de diciembre del 2000, una modificación más se publicó el 31 de diciembre del 2001 y la última el 02 de agosto del 2002<sup>93</sup> (Ver anexo 3). Estos programas comprenden más de 5000 fracciones arancelarias, incorporadas en los Capítulos del 25 al 95 de la Tarifa General de Importación, de las cuales, más del 60% de las fracciones incorporadas en este decreto se encuentran exentas del pago de arancel y el resto tienen un arancel de 5 y 3%.<sup>94</sup>

<sup>93</sup>Moreno, Jorge. Comercio Exterior Sin Barreras, Edit. ISEF, México 2002, p133.

<sup>94</sup>*Ibidem*, p. 134.

Los beneficiarios del PROSEC son las personas morales que fabriquen las mercancías a que se refiere el artículo 4 del Decreto, utilizando las mercancías mencionadas en el artículo 5 del Decreto PROSEC, quienes podrán importar con un *arancel ad valorem* preferencial, diversos bienes para ser utilizados en el proceso productivo (transformación, elaboración y producción de bienes) de las mercancías señaladas.

Las empresas PITEEX y Maquila podrán continuar realizando importaciones sin el pago de arancel, en el caso de que dichos insumos provengan y se destinen a países del TLCAN; para el caso de que estas empresas opten por importar temporalmente insumos no originarios de países del TLCAN para incorporarlos a productos que destinará a Estados Unidos o Canadá, las empresas podrán optar por pagar el arancel preferencial establecido en los programas de promoción sectorial.

Las mercancías a producir y los bienes a importar están agrupados por sectores de la manera siguiente:<sup>95</sup>

- I. De la Industria Eléctrica
- II. De la Industria Electrónica
- III. De la Industria del Mueble
- IV. De la Industria del Juguete, Juegos de Recreo y Artículos Deportivos
- V. De la Industria del Calzado
- VI. De la Industria Minera y Metalúrgica
- II. De la Industria de Bienes de Capital
- VIII. De la Industria Fotográfica
- IX. De la Industria de Maquinaria Agrícola
- X. De las Industrias Diversas
- XI. De la Industria Química
- XII. De la Industria de Manufacturas del Caucho y Plástico

---

<sup>95</sup> *Ibidem*, p.135.

- XIII. De la Industria Siderúrgica
- XIV. De la Industria de Productos Farmoquímicos, Medicamentos y Equipo Médico
- XV. De la Industria del Transporte, excepto el Sector de la Industria Automotriz
- XVI. De la Industria del Papel y Cartón
- XVII. De la Industria de la Madera
- XVIII. De la Industria del Cuero y Pieles
- XIX. De la Industria Automotriz y de Autopartes
- XX. De la Industria Textil y de la Confección.
- XXI. De la Industria de Chocolates, Dulces y Similares, y
- XXII. De la Industria del Café

La vigencia de los programas será anual y se renovará automáticamente, una vez que los productores presenten el informe anual de las operaciones realizadas al amparo del programa, a que se refiere el artículo 8 del presente Decreto.

Cuando la importación de los bienes se realice adicionalmente utilizando un programa PITEX o maquiladora, podrán permanecer en territorio nacional por los plazos establecidos en el artículo 108 de la Ley Aduanera.

Cuando la importación se realice bajo el régimen de importación definitiva, podrán permanecer de manera indefinida. Para ambos casos, el titular de un programa PROSEC, deberá destinar la mercancía importada a la fabricación de las mercancías autorizadas en su programa.

La imposibilidad de tratar de manera preferencial a las importaciones temporales ha acarreado importantes dificultades a las autoridades responsables. En la práctica, el régimen de importación diferenciado con un tratamiento arancelario para las importaciones temporales para reexportación y las destinadas al mercado interno para su consumo o definitivas--- desaparece aun que no necesariamente sucede lo mismo con los programas de importación temporal:

todos los productos importados, al margen de si se utilizan para el consumo interno o la reexportación, acreditaran el mismo arancel.

Además de los mecanismos para evitar la doble tributación arancelaria, la mayor parte de las medidas de la Secretaría de Economía se ha concentrado en los PROSEC. Éstos responden entonces al artículo 303 del TLCAN en materia de aranceles y establecen los correspondientes a un significativo de las fracciones de importación de México. El 31 de diciembre del 2000, se publico --- ya con el nuevo gobierno -- la última versión de los PROSEC en el DOF consta de 22 sectores y de 15949 fracciones arancelarias, cuyos aranceles varían de 25 a 0 % aunque para 98.5% de las fracciones fluctúan entre 0 y 5%. El aspecto fundamental de los PROSEC es que en sus diferentes versiones desde mayo del 2000, establece un nuevo marco para el arancel general de importación.<sup>96</sup>

Independientemente de si se hubiera firmado un tratado comercial bilateral o incluso multilateral, es decir, los PROSEC estipulan de manera unilateral el nuevo arancel general de importación. De igual forma, es indistinta, la importación de mercancías ya sea temporal o definitiva. Es decir, con objeto de no perjudicar a las importaciones de terceros países que se incorporan a las exportaciones a los países del TLCAN, se formo y redujo significativamente el arancel general de importación.

Es importante destacar que los PROSEC buscan beneficiar a los productores de mercancía que incorporen o utilicen en el proceso productivo las mercancías señaladas en el respectivo decreto, teóricamente los beneficios de los PROSEC se limitan a los bienes importados contenidos en el sector de que se trate las empresas pueden inscribirse en mas de un sector, siempre que produzcan mercancías clasificadas en diferentes sectores.

---

<sup>96</sup>Álvarez, José Luis. "Causas y efectos de los Programas de Promoción Sectorial en la economía mexicana", en Revista de Comercio Exterior, Vol. 5, No. 6, México 2002, pp. 442-456.

El arancel establecido para las respectivas importaciones sustituye en términos prácticos, al arancel general de importación y lo pueden solicitar aquellas empresas cuyas importaciones provengan de países en los que México tenga o no tratados comerciales. En caso de importaciones provenientes de los países del TLCAN o de otro con los que México tenga un tratado comercial.

Es importante señalar que con los PROSEC se busca solucionar la problemática de un relativamente pequeño número de fracciones, inferior a 7.15% de las importaciones de 1999, provenientes de terceros países y que podrían haber sido exportados al TLCAN. Como contraparte de estos beneficios, como se argumenta en lo que sigue, se afectó al resto de las importaciones temporales y en particular a la planta productiva nacional.

En términos generales los PROSEC una disminución generalizada del arancel total de 3.5 a 2.67 por ciento; al estimar el efecto de éstos exclusivamente en las fracciones definidas en el decreto, la tasa disminuye de 1.74 a 0.60 por ciento. No obstante esta disminución del arancel total, es importante distinguir algunas tendencias. Por un lado, las importaciones que más se beneficiaron con los PROSEC fueron las definitivas provenientes de países no miembros del TLCAN (o resto del mundo), cuyos aranceles ponderados se redujeron de 10.38 a 5.26 por ciento.

Los PROSEC también redujeron el arancel para las importaciones provenientes del TLCAN de 6.40 a 5.31 por ciento. Por otro lado es importante señalar que los PROSEC también gravarán, por primera vez, las importaciones temporales que hasta 2000 estaban exentas de arancel. En este caso, sin embargo, el arancel ponderado por importaciones es mínimo y varía entre 0.60% para el TLCAN y 0.76% para el resto del mundo. Sin embargo, como se examina en el artículo, los efectos son en muchos casos más relevantes en las escalas sectorial y de fracción. Como resultado de los PROSEC se aprecia un efecto muy significativo

en la estructura arancelaria que afecta a 50.79% de las fracciones importadas en 1999 y 72.81% del valor de las compras externas totales.<sup>97</sup>

Los PROSEC, bajo los respectivos decretos y una compleja normatividad, encubren una importante decisión de política y una estrategia económica y de desarrollo, si bien su efecto arancelario tiene la dimensión de un segundo TLCAN para los países no miembros del TLCAN, los PROSEC no se han examinado desde esta perspectiva. ES más, su discusión ha sido discreta y muy limitada.

Si bien los importadores de mercancía de países no miembros del TLCAN que reexportan a éste son los principales beneficiados, también hay importantes perdedores. En general, las empresas y los sectores perdedores son todos aquellos fabricantes nacionales de los mismos productos que se enfrentarán a los importados con menores aranceles. Los productores de estas mercancías importadas, particularmente las empresas de menor tamaño que competirán con importaciones más baratas, se verán afectados en forma negativa.<sup>98</sup>

Además de las constantes modificaciones, los PROSEC presentan una complicación adicional, pues las fracciones que aparecen en más de un sector presentan a menudo aranceles distintos, lo cual hace que su operación y comprensión se torne aún más compleja. Sin embargo, la Secretaría de Economía ha señalado que para solicitar la inscripción en los PROSEC deberá comprobarse que se produce alguna de las mercancías clasificadas para cada sector y que no será posible importar fracciones con un arancel distinto al establecido para el sector en el que está registrado el productor.

Prácticamente todo productor en el país deberá incluirse como "productor". Este es el caso si se parte del mínimo grado de insumos nacionales con que cuentan las industrias maquiladoras y las importaciones temporales en general: si a estas

---

<sup>97</sup> *Idem*.

<sup>98</sup> Vázquez, Héctor. "Las lecciones del artículo 303", *El Financiero*, 15 de enero de 2001.



actividades no se les considera productoras, los PROSEC no los beneficiarán y estos últimos perderían su razón de ser. El que sólo los importadores directos puedan beneficiarse de los programas como productores en la práctica también excluye a las empresas de menor tamaño, ya que éstas usualmente importan por medio de comercializadoras y no en forma directa.<sup>99</sup>

Los PROSEC implican un conocimiento y un costo administrativo significativos para las empresas afectadas y las potenciales importadoras. Ellas deberían conocer perfectamente las diferencias arancelarias entre la TIGI, el TLCAN y los PROSEC, por sectores y por productos, para cada una de las fracciones importadas. En aras de disminuir la tramitología y fomentar las actividades empresariales los PROSEC parecieran contravenir esta visión. Lo anterior afecta sobremanera a las empresas de menor tamaño, con menos posibilidades administrativas y técnicas de conocer y solucionar esta problemática.<sup>100</sup>

Las dificultades anteriores, además de los debates en torno a la constitucionalidad, de los PROSEC, la falta de capacidad legal y técnica de las aduanas para hacer frente a los mismos, así como la problemática de que la misma fracción obtenga un arancel diferente según el sector para el que será importado, han llevado a cuestionar abiertamente las formas y el contenido de los PROSEC y a concluir que México no se encuentra en condiciones para afrontar los cambios requeridos por el artículo 303 del TLCAN.

---

<sup>99</sup> *Idem*.

<sup>100</sup> Dussel, Peters. "El Programa Promoción Sectorial, PROSEC: incertidumbre e irresponsabilidad", *Reforma*, 25 de octubre 2000.

## CONCLUSIONES

La economía mexicana refleja una significativa "encrucijada de estrategia de desarrollo" en los últimos 12 años las ventas al exterior de México se han convertido en el único motor de crecimiento del PIB, la estructura exportadora refleja una alta dependencia de importaciones temporales para su reexportación: 84% de las exportaciones totales en 1999 requirieron de importaciones temporales y representaron el 91% de las ventas externas de manufacturas, es decir un altísimo porcentaje de las exportaciones depende y esta ligado a diversos programas de importación temporal para su reexportación y responden a la integración de México a procesos globales---particularmente estadounidenses---de subcontratación (outsourcing) los PROSEC responden específicamente a la problemática de este sector de la economía.

Es importante destacar que los PROSEC buscan beneficiar a los productores de mercancía que incorporen o utilicen en el proceso productivo las mercancías señaladas en el respectivo decreto, teóricamente los beneficios de los PROSEC se limitan a los bienes importados contenidos en el sector de que se trate las empresas pueden inscribirse en mas de un sector, siempre que produzcan mercancías clasificadas en diferentes sectores.

El arancel establecido para las respectivas importaciones sustituye en términos prácticos, al arancel general de importación y lo pueden solicitar aquellas empresas cuyas importaciones provengan de países en los que México tenga o no tratados comerciales. En caso de importaciones provenientes de los países del TLCAN o de otro con los que México tenga un tratado comercial.

Más allá de los resultados estrictamente obtenidos con los PROSEC, hay una serie de temas que habría que considerar: Los PROSEC, bajo los respectivos decretos y una compleja normatividad, encubren una importante decisión de política y una estrategia económica y de desarrollo, si bien los importadores de

mercancías de países no miembros del TLCAN que reexporten a éste son los principales beneficiados, también hay importantes perdedores, todos aquellos fabricantes nacionales de los mismos productos que se enfrentarán a los importados con menores aranceles.

Los productores mexicanos, principalmente la mediana y pequeña empresa ven a los PROSEC como un instrumento que no los favorece por el hecho de que sólo respalda a empresas productoras y muchas de estas pequeñas y medianas empresas dependen de otras (outsourcing) para completar su proceso de producción, además de la poca o nula información y capacitación con la que cuenta el gobierno para apoyar a los empresarios en este tema, como lo manifestó la Lic. Claudia Ortega, encargada del área de Asuntos Internacionales de CANACINTRA, quien dijo que hasta la fecha no existe en el país información que demuestre los resultados obtenidos del funcionamiento de los PROSEC.

Tampoco hay que olvidar que además de las constantes modificaciones de los PROSEC presentan una complicación adicional, pues las fracciones que aparecen en más de un sector hasta en 14 sectores en algunos casos presentan a menudo aranceles distintos, lo cual hace que su operación y comprensión se torne aún más compleja.

De lo anterior podemos concluir la hipótesis de que los PROSEC responde a un intento del gobierno mexicano para proteger a los productores mexicanos a raíz de la entrada en vigor del artículo 303 del TLCAN no se cumple porque los decretos que dieron origen a los PROSEC no se hicieron con un estudio detallado de cada una de las fracciones arancelarias y sus respectivos alcances, a pesar de que esto se había negociado en el TLCAN siete años atrás, y no se sabe que criterios y cual fue la metodología para determinar las fracciones de los diferentes sectores. Desafortunadamente, tampoco existe información de apoyo sobre este tema para las pequeñas y medianas empresas sobre la operatividad de los

PROSEC, a diferencia de las grandes empresas transnacionales, que cuentan con apoyo y estímulos que muchas veces ya traen desde su país.

Tampoco podemos dejar de mencionar que ahora todas las empresas deberán llevar un mejor control contable, así como ningún vista o inspector de aduanas puede determinar, viendo la mercancía, el origen de la misma. Con esta idea el gobierno federal deslindó las actividades aduanales de las fiscales.

Al igual que en una auditoría para determinar el origen de mercancías al amparo de algún TLC, la autoridad fiscal, buscará determinar el origen de las mercancías. Bajo este principio se deberá llevar un control estricto de inventarios registrado en contabilidad, que permita distinguir las mercancías nacionales de las importadas, y en base a él se deberá de contar con elementos fiscalmente comprobatorios de las adquisiciones, producciones y ventas de los insumos adquiridos.

La documentación aquí referida se basa desde la compra, la cual, cuando es internacional, debe contar con una forma de pago y un pedimento de exportación que declare el tipo, características y cantidad de mercancías adquiridas, el envío de las mismas a un determinado almacén, la extracción de ellas para someterse a un proceso de producción a una determinada línea, y el paso final para su entrega al cliente. Por lo anterior descrito, se sugiere que se mantenga un programa de cómputo que permita registrar las entradas y salidas aduanales en términos al programa de exportación previamente seleccionado. De no llevar un control estricto, registrado en contabilidad, se podría hacer acreedor a sanciones aduanales no sólo por las mercancías de importación, sino por todas aquellas que siendo idénticas o análogas se hayan mantenido en el almacén revueltas con las mercancías de importación.

Finalmente, cabe señalar que las empresas sometidas a cualquier trámite de importación temporal debe contar con la suficiente organización en todas sus áreas, así como capacitación de su personal, lo cual dista mucho de ser así, según explicó la licenciada Claudia Ortega.

# ***ANEXOS***

## ANEXO 1

### **Artículo 303: Restricciones a la devolución de aranceles aduaneros sobre productos exportados y a los programas de diferimiento de aranceles aduaneros**

1. Salvo que se disponga otra cosa en este artículo, ninguna de las Partes podrá rembolsar el monto de aranceles aduaneros pagados, ni eximir o reducir el monto de aranceles aduaneros adeudados, en relación con un bien importado a su territorio, a condición de que el bien sea:

- (a) posteriormente exportado a territorio de otra Parte;
- (b) utilizado como material en la producción de otro bien posteriormente exportado a territorio de otra Parte; o
- (c) sustituido por un bien idéntico o similar utilizado como material en la producción de otro bien posteriormente exportado a territorio de otra Parte, en un monto que exceda al menor entre el monto total de aranceles aduaneros pagados o adeudados sobre la importación del bien a su territorio, y el monto total de aranceles aduaneros pagados a otra Parte en relación con el bien que se haya posteriormente exportado al territorio de esa otra Parte.

2. Ninguna de las Partes, a condición de exportar, podrá rembolsar, eximir, ni reducir:

- (a) las cuotas antidumping o compensatorias que se apliquen de acuerdo con las leyes internas de una Parte y no sean incompatibles con las disposiciones del Capítulo XIX, "Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias";
- (b) las primas que se ofrezcan o recauden sobre bienes importados, derivadas de cualquier sistema de licitación relativo a la aplicación de restricciones cuantitativas a la importación, de aranceles-cuota, o de cupos de preferencia arancelaria;

(c) los derechos aplicados de conformidad con la Sección 22 de la *United States Agricultural Adjustment Act*, sujeto a las disposiciones del Capítulo VII, "Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias"; o

(d) los aranceles aduaneros, pagados o adeudados, respecto de un bien importado a su territorio y sustituido por un bien idéntico o similar que sea subsecuentemente exportado a territorio de otra Parte.

3. Cuando un bien se importe a territorio de una Parte de conformidad con un programa de diferimiento de aranceles aduaneros y subsecuentemente se exporte a territorio de otra Parte o se utilice como material en la producción de un bien subsecuentemente exportado a territorio de otra Parte o se sustituya por un bien idéntico o similar utilizado como material en la producción de otro bien posteriormente exportado a territorio de otra Parte, la Parte de cuyo territorio se exportó el bien:

(a) determinará el monto de los aranceles aduaneros como si el bien exportado se hubiera destinado al consumo interno; y

(b) podrá eximir o reducir dicho monto en la medida que lo permita el párrafo 1.

4. Para establecer el monto de los aranceles aduaneros susceptibles de reembolso, exención o reducción de conformidad con el párrafo 1 respecto de un bien importado a su territorio, cada una de las Partes exigirá la presentación de prueba suficiente del monto de aranceles aduaneros pagados a otra Parte en relación con el bien que subsecuentemente se ha exportado a territorio de esa otra Parte.

5. Si en un plazo de 60 días a partir de la fecha de la exportación, no se presenta prueba suficiente de los aranceles aduaneros pagados a la Parte a la cual el bien se exporta posteriormente conforme a un programa de diferimiento de aranceles aduaneros señalado en el párrafo 3, la Parte de cuyo territorio se exportó el bien:

(a) cobrará el monto de los aranceles aduaneros como si el bien exportado se hubiera destinado al consumo interno; y

(b) podrá rembolsar dicho monto en la medida que lo permita el párrafo 1, a la presentación oportuna de dicha prueba conforme a sus leyes y reglamentaciones.

6. Este artículo no se aplicará a:

(a) un bien que se importe bajo fianza para ser transportado y exportado a territorio de otra Parte;

(b) un bien que se exporte a territorio de otra Parte en la misma condición en que se haya importado a territorio de la Parte de la cual se exporta (no se considerarán como cambios en la condición de un bien procesos tales como pruebas, limpieza, reempaquetado, inspección o preservación del bien en su misma condición). Salvo lo dispuesto en el Anexo 703.2, Sección A, Párrafo 12, cuando tal bien haya sido mezclado con bienes fungibles y exportado en la misma condición, su origen, para efectos de este inciso, podrá determinarse sobre la base de los métodos de inventario previstos en las Reglamentaciones Uniformes establecidas de acuerdo al Artículo 511, "Reglamentaciones Uniformes";

(c) un bien importado a territorio de una Parte, que se considere exportado de su territorio o se utilice como material en la producción de otro bien que se considere exportado a territorio de otra Parte o se sustituya por un bien idéntico o similar utilizado como material en la producción de otro bien que se considere exportado a territorio de otra Parte, por motivo de:

(i) su envío a una tienda libre de aranceles aduaneros,

(ii) su envío a tiendas a bordo de embarcaciones o como suministros para embarcaciones o aeronaves, o



(iii) su envío para labores conjuntas de dos o más de las Partes y que posteriormente pasará a propiedad de la Parte a cuyo territorio se considere que se exportó el bien;

(d) el reembolso que haga una de las Partes de los aranceles aduaneros sobre un bien específico importado a su territorio y que posteriormente se exporte a territorio de otra Parte, cuando dicho reembolso se otorgue porque el bien no corresponde a las muestras o a las especificaciones del bien, o porque dicho bien se embarque sin el consentimiento del consignatario;

(e) un bien originario importado a territorio de una Parte que posteriormente se exporte a territorio de otra Parte, o se utilice como material en la producción de otro bien posteriormente exportado a territorio de otra Parte, o se sustituya por un bien idéntico o similar utilizado como material en la producción de otro bien posteriormente exportado a territorio de otra Parte;  
o

(f) un bien señalado en el Anexo 303.6.

7. Salvo para el párrafo 2(d), este artículo entrará en vigor a partir de la fecha señalada en la Sección de cada Parte del Anexo 303.7

8. No obstante cualquier otra disposición de este artículo y salvo lo específicamente dispuesto en el Anexo 303.8, ninguna de las Partes podrá rembolsar el monto de los aranceles aduaneros pagados, ni eximir o reducir el monto de los adeudados, sobre un bien no originario establecido en la fracción arancelaria 8540.11.aa (tubos de rayos catódicos para televisión a color, incluyendo tubos de rayos catódicos para monitores, con una diagonal mayor de 14 pulgadas) o 8540.11.cc (tubos de rayos catódicos para televisión a color de alta definición, con una diagonal mayor de 14 pulgadas) que sea importado a territorio de la Parte y posteriormente exportado a territorio de otra Parte, o se utilice como material en la producción de otro bien posteriormente exportado a

territorio de otra Parte, o se sustituya por un bien idéntico o similar utilizado en la producción de otro bien posteriormente exportado a territorio de otra Parte.

9. Para efectos de este artículo:

**aranceles aduaneros** son los aranceles aduaneros que serían aplicables a un bien que se importe para ser consumido en territorio aduanero de una de las Partes si el bien no fuese exportado a territorio de otra Parte;

**bienes idénticos o similares** significa "bienes idénticos o similares", según la definición del Artículo 415, "Reglas de origen - Definiciones";

**material** significa "material" según la definición del Artículo 415, "Reglas de origen"; y

**usado** significa "usado" según la definición del Artículo 415, "Reglas de origen";

10. Para efectos de este artículo en los casos en que un bien esté referido mediante una fracción arancelaria en este artículo seguida de una descripción entre paréntesis, la descripción es únicamente para efectos de referencia.

## ANEXO 2

(Artículo 5 del decreto PITEX y 8 del Decreto de Maquila)

Las maquiladoras y PITEX podrán importar temporalmente (5o y 8o respectivamente)

- I. Materia primas, partes, componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes que se utilicen en el proceso de producción de las mercancías de exportación.
  
- II. Contenedores y cajas de trailer
  
- III. Herramienta, equipos y accesorios de investigación, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, asepsia, y para la prevención y control de la contaminación ambiental de la planta productiva, manuales de trabajo y planos industriales, así como equipo de telecomunicación y computo, y
  
- IV. Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y de prueba de sus productos y los requeridos para el control de calidad, para capacitación de su personal, así como equipo para el desarrollo administrativo de la empresa, este último cuando se trate de instalación de nuevas plantas industriales.

Los bienes señalados que se importen temporalmente en términos de este decreto, podrán permanecer en territorio nacional por los plazos establecidos en la ley.

(Artículos 5o a del Decreto de las PITEX y 8o a del decreto de maquila)

Quienes importen temporalmente las mercancías a que se refiere el artículo 5o. y 8o. (respectivamente) fracción I de este (os) decreto (s) estarán obligados al pago de del impuesto general de importación, siempre que dicha mercancía sea:

- I. Posteriormente exportada o retornada a los Estados Unidos o a Canadá;
- II. utilizada como material en la producción de otra mercancía , posteriormente exportada o retornada a los EU o Canadá, o
- III. Sustituida por una mercancía idéntica o similar utilizada como material en la producción de otra mercancía posteriormente exportada o retornada a los EU o Canadá.

Para el pago del impuesto general de importación a que se refiere el párrafo anterior se podrá aplicar el arancel establecido en los programas de promoción sectorial, siempre que el importador cuente con autorización para operar dichos programas y cumplan con lo previsto en el decreto correspondiente.

## ANEXO 3

El día de hoy 02 de agosto del 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el DECRETO por el que se establecen diversos **Programas de Promoción Sectorial (PROSEC)**, abrogando el Decreto Publicado el 31 de Diciembre del 2000. Que con el fin de reflejar los cambios en los patrones mundiales de comercio, recientemente se reformó la Nomenclatura Internacional del Sistema Armonizado y, en consecuencia también la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación el 18 de enero del 2002. Dichas modificaciones afectaron la codificación y nomenclatura de las fracciones arancelarias contenidas en los Programas de Promoción Sectorial.

Por lo anterior señalado el presente Decreto deroga al anterior, actualizando y agrupando todas las fracciones publicadas en las resoluciones anteriores.

En cuanto a las modificaciones del texto del Decreto encontramos que en su artículo 5, eliminan la última parte del último párrafo, con el cual reafirma no es necesaria la obligación del registro de los insumos en su programa correspondiente, obligando únicamente al titular a registrar los productos terminados señalados en el artículo 4°, para el programa respectivo.

Se elimina la causal de cancelación del programa por destinar la mercancía a otro fin del establecido en el artículo 4°, siempre y cuando el titular del programa cubra el impuesto general de importación más sus actualizaciones y recargos calculados con base al 17-A y 21 del C.F.F., desde el mes en que se efectuó la importación de cada uno de los bienes hasta el mes en que se efectúe el pago del impuesto.

En el artículo tercero de los transitorios, se publica la lista de las fracciones arancelarias del artículo 5° (insumos), cuya aplicación puede ser retroactiva

siempre y cuando las importación se hayan realizado durante el periodo de del 20 de noviembre del 2000 al 30 de noviembre del 2001, y tengan vigente su Registro de Maquila de Exportación o de PITEX a la fecha de la determinación o pago de los impuestos.

Esta disposición entrará en vigor a partir del día hábil siguiente (5 de agosto del 2002) a la fecha de la publicación. Cabe recordar que el citado Decreto está sujeto al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial de Comercio, desde 1995, en el cual se estableció que los beneficios de exenciones arancelarias a la importación de maquinarias y equipos deberán ser eliminados cuando estén condicionados a la exportación, a partir de 1995 por los países desarrollados, y a más tardar para el 31 de diciembre de 2002 por los países en desarrollo.

Así mismo les comento que el día de hoy se publicó el Aviso relativo a la primera solicitud para la revisión ante un panel de la Resolución por la que se declara improcedente analizar la solicitud de inicio de revisión de las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones provenientes de la empresa Sun Land Beef Company, Inc., mediante la resolución final sobre las importaciones de carne y despojos comestibles de bovino, originarias de los Estados Unidos de América, publicada el 28 de abril de 2000, emitida por la Secretaría de Economía, notificada el 4 de junio de 2002.

## ÍNDICE DE CUADROS

<i>CUADRO 1</i> LICENCIAS A LA EXPORTACIÓN EN MÉXICO (1956-1982)	13
<i>CUADRO 2</i> PRINCIPALES BIENES EXPORTADOS EN MÉXICO (1966-1981)	19
<i>CUADRO 3</i> ESTRUCTURA ARANCELARIA (1982-1988)	25
<i>CUADRO 4</i> MÉXICO: BALANZA COMERCIAL (1983-1988)	28
<i>CUADRO 5</i> EXPORTACIONES MEXICANAS NO PETROLERAS POR DESTINO 1995	32
<i>CUADRO 6</i> BALAZA COMERCIAL DE MÉXICO POR REGIÓN 1995	33
<i>CUADRO 7</i> INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES DE APOYO AL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO	39
<i>CUADRO 8</i> ORGANISMOS PÚBLICOS Y PRIVADOS PARA EL COMERCIO EXTERIOR	41
<i>CUADRO 9</i> COMISIONES MIXTAS PARA EL COMERCIO EXTERIOR	43
<i>CUADRO 10</i> COMERCIO SECTORIAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS 1999	84

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<i>GRÁFICO 1</i> COMERCIO TRILATERAL 1993-2000	82
<i>GRÁFICO 2</i> COMERCIO MÉXICO – ESTADOS UNIDOS 1993-2000	83
<i>GRÁFICO 3</i> COMERCIO MÉXICO - CANADÁ 1993-2000	85
<i>GRÁFICO 4</i> PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS PITEX Y MAQUILA EN LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS	106
<i>GRÁFICO 5</i> EXPORTACIÓN DE EMPRESAS MAQUILADORAS	107
<i>GRÁFICO 6</i> EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES	110



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, Luis. México: requisitos de una estrategia de crecimiento hacia afuera, México 1985, 172 pp.
- Arriola, Carlos. Testimonios sobre el TLC, Edit. DIANA, México 1994, 294 pp.
- Bertrab, Herman. El redescubrimiento de América: Historia del TLC, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1996, 250 pp.
- Borja, Arturo. Para evaluar el TLCAN, Tecnológico de Monterrey, México 2001, 280 pp.
- Bravo, Luis. La Política de Comercio Exterior de México y sus Relaciones con los Estados Unidos, El Colegio de México, México 1988. 205 pp.
- Cárdenas, Enrique. Lecciones Recientes sobre el Desarrollo del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, SECOFI, México 1996, 214 pp.
- Cruz, Luis. Repercusiones del TLCAN en las finanzas de las empresas mexicanas, Sistemas de Información Contable y Administración Contable Computarizada, México 1998, 125 pp.
- Dávila, Alejandro. La Apertura Comercial y la Frontera Norte de México, Universidad Autónoma de Coahuila, México 1991, 238 pp.
- D'ascoli, Carlos. Los Instrumentos de la Política Comercial, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1993, 189 pp.
- De la Mora, Luz María. La Dimensión Económica de la Política Exterior de México: la Política de Comercio Exterior de 1982- 1988. El Colegio de México, México 1989, 163 pp.
- De la Rosa, Juan Ramiro. El ajuste estructural en México. Transición a una Economía abierta. Colegio de México, México 1994, 152 pp.
- Del Castillo, Gustavo. El Ingreso de México al GATT, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana B.C., México 1986, 203 pp.
- Garza, Humberto. "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", en Foro Internacional, El Colegio de México, abril-junio México 1989, 507 pp.
- González, Guadalupe. Incertidumbre de una potencia media regional: Las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana, El Colegio de México, México 1980, 170 pp.

González, Guadalupe. La Política Exterior de México (1982-1985): ¿Cambio de rumbo o repliegue temporal?, El Colegio de México, México 1986, 258 pp.

Green Rosario. "México: la política exterior del nuevo régimen", en Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977, el Colegio de México, México 1977, 162 pp.

Kaufmann, Johan. Sobre las Palabras, los actores y la problemática en torno a un nuevo orden internacional, El Colegio de México, México 1988, 195 pp.

Leycegui, Beatriz. ¿Socios Naturales?: Cinco años del TLCAN, ITAM, México 2000, 360 pp.

Mabire, Bernardo. México, Estados Unidos y Canadá 1997-1998, Edit. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México 2000, 341 pp.

Mares, David. La Política Comercial: Racionalización, liberalización y Vulnerabilidad, El Colegio de México, México 1982, 318 pp.

Medina, María Enriqueta.. Análisis del Comercio Exterior (1960-1981), Universidad Regiomontana, México 1982, 161 pp.

Meyer, Lorenzo. México y Estados Unidos, 1982, El Colegio de México, México 1982, 306 pp.

Molina, Isabel. "La Renovación del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias y sus implicaciones para México" en México-Estados Unidos 1984, El Colegio de México, México 1985, 287 pp.

Morales, Eliezer. La Nueva Relación de México con América del Norte, UNAM, México 1994, 521 pp.

Moreno, Jorge A. Comercio Exterior Sin Barreras, Edit. ISEF, México 2002, 358 pp.

Ojeda, Mario. Alcances y límites de la política exterior de México, El Colegio de México, México 1984, 208 pp.

Ojeda, Mario. El Surgimiento de una Política Exterior Activa, SEP, México 1986, 167 pp.

Ramos, Rafael. Promoción de las Exportaciones Manufactureras de México, 1970-1986, México 1987, 667 pp.

Reyes, Eduardo. El Impacto del 303 del TLCAN, Bufete Internacional, México 2001, 120 pp.

Reyes, Eduardo. Importaciones Temporales, Bufete Internacional, México 1995, 133 pp.

Rozental, Andrés. La Política Exterior de México en la Era de la Modernidad, El Colegio de México, México 1994, 281 pp.

Sepúlveda, Cesar. La Política Internacional de México en el decenio de los ochenta, FCE, México, 1994, 204 pp.

Székely, Gabriel. México y Estados Unidos, 1985, El Colegio de México, México 1986, pp. 167 pp.

Vega, Gustavo Liberación económica y libre comercio en América del Norte, Edit. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México 1993, 477 pp.

Vega, Gustavo. México ante el Libre Comercio con América del Norte, El Colegio de México, México 1991, 262 pp.

Velázquez, Rafael. Introducción al Estudio de la Política Exterior de México, Edit. Nuestro Tiempo, México 1995, 301 pp.

Verea, Mónica. Nueva Agenda Bilateral en la Relación México- Estados Unidos, ITAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México 1998, 367 pp.

Villareal, Rene. El Equilibrio Externo en el crecimiento vía Sustitución de Importaciones: El caso de México 1939-1975. Universidad Autónoma de Nuevo León, México 1982, 214 pp.

Weintraub, Sidney. Selective Trade Liberalization and Restriction, Overseas Development Council, Washington, D.C. 1985, 215 pp.

Wertman, Patricia. "Medidas de Liberalización para México y Perspectiva del futuro en las relaciones México -Estados Unidos", en Reporte del Congreso, Comisión de Tratados Internacionales de Estados Unidos, no. 2275, Washington, D.C. 1990, 128 pp.

Zabalgoitia, José Antonio. La Política Exterior de México: Dos intentos de Activismo 1970-1982, El Colegio de México, México 1986, 102 pp.

Economía Mexicana y Retos para el Futuro" en México Transición Económica y Comercio Exterior, BANCOMEXT, México 1999, 482 pp.

SECOFI. Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Fracciones Arancelarias y plazos de desgravación, SECOFI Edit. PORRUA, México 1994, Vol. 3, 650 pp.

"Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación" en el Diario Oficial de la Federación, 03 de mayo de 1990, 52 pp.

Evaluación de la eventual adhesión de México al acuerdo general de Aranceles Aduaneros y Comercio, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Grupo Interno GATT, México 1980, 236 pp.

Guía Básica del Exportador, BANCOMEX, 9a. Edición, México 2002, 304 pp.

Guía Básica del Exportador, BANCOMEXT, 7a edición, México 1999, 302 pp.

Informe Anual 1995, BANCOMEXT, México 1995, 94 pp.

Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, 219 pp.

Álvarez, José Luis. "Causas y efectos de los Programas de Promoción Sectorial en la economía mexicana", en Revista de Comercio Exterior, Vol. 5, No. 6, México 2002, 456 pp.

Bueno, Gerardo. "El Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos", en Revista de Comercio Exterior, Vol. 37, num. 11, México 1990, 930 pp.

Quintana, Enrique. "¿A dónde vamos con los tratados comerciales?", en Expansión, Año XXXI, Num. 792, México 2000, 89 pp.

"Los Nuevos Programas De Promoción Sectorial y su impacto en la Política Comercial", año 18 Vol. XXXII, num. 217 Carta ANIERM, México 2000, 45 pp.

"México: la Política Económica del Nuevo Gobierno" en Revista de Comercio Exterior, Vol. 3, México 1983, 146 pp.

"México-Estados Unidos: Entendimiento en Materia de Comercio e Inversión", en Revista de Comercio Exterior, Vol. 37, num. 11, México 1987, 966 pp.

Dussel, Peters. "El Programa Promoción Sectorial, PROSEC: incertidumbre e irresponsabilidad", en Reforma, 25 de octubre 2000.

Vázquez, Héctor. "Las lecciones del artículo 303", El Financiero, 15 de enero de 2001.

Entrevista realizada para este trabajo a la Lic. Claudia Ortega responsable del Área de Asuntos Internacionales de CANACINTRA el día 10 de febrero de 2003.

[www.concamin.gob.mx](http://www.concamin.gob.mx)

[www.economía.gob.mx](http://www.economía.gob.mx)

[www.mib.org.mx](http://www.mib.org.mx)

[www.nafta-sec-alena.org/spanish/nafta/chap-031.htm](http://www.nafta-sec-alena.org/spanish/nafta/chap-031.htm)

[www.natlaw.com/nafta/summary.htm](http://www.natlaw.com/nafta/summary.htm)

[www.monografias.com/trabajos5/impde.shtml](http://www.monografias.com/trabajos5/impde.shtml)

[www.usembassy-mexic.gou/sataglance1.htm](http://www.usembassy-mexic.gou/sataglance1.htm)