



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES "ACATLAN"

**EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LOS PROGRAMAS DE
FOMENTO A LAS EXPORTACIONES EN EL MARCO DE LA
MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO
(1994-2000)**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A:
ARACELI MONROY DE JESUS**

ASESOR: LIC. RODOLFO VILLAVICENCIO LOPEZ



AGOSTO 2005

m349199



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A DIOS ...

Por permitirme lograr una meta más en mi vida.

A MIS PADRES ...

*Por su amor, apoyo, confianza y comprensión.
Por creer en mí y estar conmigo en momentos tan especiales como éste.*

A MI ESPOSO ...

*Por motivarme siempre a seguir adelante y enseñarme a vencer las adversidades de la vida.
Por darme su amor incondicional.*

A LA UNAM, A MIS PROFESORES, AL JURADO Y A MI ASESOR ...

*Por transmitirme sus conocimientos y colaborar conmigo para llevar
a buen término la culminación de este trabajo.*

ÍNDICE

EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES EN EL MARCO DE LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO (1994-2000)

INTRODUCCIÓN.....	1
1. ESTRATEGIA COMERCIAL DE MÉXICO ANTE EL NUEVO ENTORNO ECONÓMICO INTERNACIONAL.....	5
1.1. Coyuntura Internacional en la Década de los Noventa.....	6
1.2. Apertura Económica.....	17
1.3. Simplificación Administrativa.....	24
1.4. Redefinición de la Política Comercial.....	28
1.5. Instrumentación de la Promoción a las Exportaciones.....	34
1.6. Diversificación de Mercados Externos.....	42
2. MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO COMO MECANISMO PARA LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES.....	50
2.1. Sistema Aduanero Mexicano.....	50
2.1.1. Definición y Funciones.....	51
2.1.2. Pago de Impuestos en Aduana.....	62
2.1.3. Regímenes Aduaneros y Tráfico Internacional.....	65
2.1.4. Despacho Aduanero.....	77
2.2. Marco Legal en Materia Aduanera.....	83
2.3. Reformas en la Instrumentación de los Procesos Aduanales y sus Implicaciones en la Estrategia de Promoción de Exportaciones.....	93

3. EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES EN EL MARCO DE LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO.....	106
3.1. Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).....	108
3.2. Registro para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora.....	125
3.3. Empresas de Comercio Exterior (ECEX).....	142
3.4. Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX).....	151
3.5. Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (DRAW BACK).....	159
3.6. Otros Mecanismos Promocionales y Aduaneros.....	165
3.7. Evaluación y Perspectivas.....	175
CONCLUSIONES.....	190
BIBLIOGRAFÍA.....	195
HEMEROGRAFÍA.....	197
DIRECCIONES EN INTERNET.....	201

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO No. 1	
Red de Acuerdos y Tratados Bilaterales y Multilaterales de Libre Comercio celebrados por México.....	42
CUADRO No. 2	
Organismos Internacionales a los que está adscrito México.....	45
CUADRO No. 3	
Aduanas Marítimas en México.....	55
CUADRO No. 4	
Aduanas Fronterizas en México.....	55
CUADRO No. 5	
Aduanas Interiores en México.....	56
CUADRO No. 6	
Clasificación de los Regímenes Aduaneros en México.....	66
CUADRO No. 7	
Mercancías que se pueden importar temporalmente y que deben retornar al extranjero en el mismo estado en que fueron importadas.....	68
CUADRO No. 8	
Mercancías que se pueden importar temporalmente para ser sometidas a un proceso de elaboración, transformación o reparación para después exportarse.....	68
CUADRO No. 9	
Mercancías que se pueden exportar temporalmente y que deben retornar al país en el mismo estado en que fueron exportadas.....	70

CUADRO No. 10	
Acuerdos y Convenios Aduaneros Bilaterales de México en el marco de la OMA.....	91
CUADRO No. 11	
Acuerdos y Convenios Aduaneros Multilaterales de México en el marco de la OMA.....	92
CUADRO No. 12	
Mercancías que se pueden importar bajo el amparo de un PITEX.....	113
CUADRO No. 13	
Distribución del Comercio Exterior por Regiones 2001-2002.....	186

ÍNDICE DE GRÁFICAS

GRÁFICA No. 1	
Distribución del Comercio de México por Regiones en el año 2002.....	47
GRÁFICA No. 2	
Exportaciones de las Empresas PITEX 1994-2001.....	124
GRÁFICA No. 3	
Exportaciones de las Empresas Maquiladoras 1994-2001.....	136
GRÁFICA No. 4	
Exportaciones de las Empresas ECEX 1994-2000.....	149
GRÁFICA No. 5	
Exportaciones de las Empresas ALTEX 1994-1999.....	158
GRÁFICA No. 6	
Exportaciones totales de México 1994-2003.....	180
GRÁFICA No. 7	
Distribución de las Exportaciones por Sector 2002-2003.....	181
GRÁFICA No. 8	
Participación de las Empresas PITEX y Maquiladoras en las Exportaciones Manufactureras 1994-2001.....	182

INTRODUCCIÓN

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial el mundo presenció cambios muy importantes en todos los campos, destacando sin lugar a duda la consolidación del Capitalismo, el cual ha manifestado como elementos fundamentales la globalización, la integración económica y la puesta en marcha del modelo neoliberal, dando como resultado una inédita coyuntura internacional que ha afectado severamente a todas las naciones al cambiar radicalmente las reglas de operación con las que se conducían habitualmente. Irremediamente, los países han tenido que replantear su forma de pensar y actuar tanto en el contexto interno como en el internacional para enfrentar este proceso global.

Desde que esta peculiar tendencia trastocó la soberanía de los Estados imponiéndoles las pautas bajo las cuales deberían conducirse económica e inclusive política, social y culturalmente, México se vio obligado a cambiar su estrategia económica y apoyado en el liberalismo económico decide pasar de una economía cerrada a una de total apertura hacia el exterior, pues según los países industrializados éste era la alternativa más viable para desafiar a la globalización económica sin correr el riesgo de quedar al margen del progreso y de la posibilidad de ingresar al mundo de las oportunidades. En otras palabras, era el modelo más congruente con las tendencias que estaban acogiendo los mercados regionales y mundiales y en general, con la dinámica que se observaba en el contexto internacional. De ahí que el marco teórico utilizado para sustentar esta investigación sea el neoliberalismo, nombre como también de le ha dado en llamar a esta corriente económica de pensamiento.

A partir de entonces, concretamente con la adhesión de nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, el gobierno inició un cambio estructural con miras a impulsar un desarrollo económico hacia fuera y ya no continuar con el proyecto económico de crecimiento hacia adentro, lo que originó una rápida modernización económica y por ende, una drástica modificación en la política económica y comercial.

La esencia del cambio estructural consistió en la transformación de la planta productiva a fin de que se alcanzaran mayores niveles de eficiencia y competitividad para participar activamente en el comercio mundial. Por su parte la política económica se orientó a redefinir el papel del Estado en la economía; se pretendía que el gobierno actuara como promotor y rector del desarrollo económico y que a la vez mejorara la distribución del ingreso y de la riqueza para garantizar a la población un mejor nivel de vida. Mientras que la política comercial definió como su meta principal poner énfasis en las actividades de comercio exterior y particularmente, en la promoción de las exportaciones al considerarse como un sector estratégico para el desarrollo y crecimiento de la economía mexicana, lo que significó la búsqueda de nuevos mercados a través del establecimiento de relaciones comerciales con organismos de carácter económico, bloques regionales y en sí, con los países de todo el mundo. Esto con la ferviente idea de la importancia que representaba para ello una simplificación administrativa en todas y cada una de las áreas implicadas con la economía nacional.

Con tales fines, se ponen en marcha diversos programas para llevar a cabo la reconversión industrial del país como el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) y el Programa Nacional de Modernización Industrial y de Comercio Exterior (PRONAMICE), éste último de mayor importancia por ser creado relativamente más reciente (durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari) y por enfocarse a impulsar la internacionalización de la industria nacional, el desarrollo tecnológico, el mejoramiento de la productividad y la promoción de la calidad total, la desregulación de las actividades económicas, el fomento a las exportaciones y el fortalecimiento del mercado interno.¹

Dada la importancia que diera el gobierno a la promoción de exportaciones se diseñaron una serie de mecanismos y estrategias de apoyo al sector exportador a través de la Secretaría de Economía (SE), el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), Nacional Financiera (Nafin) y organismos del sector privado entre los que destacan el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), el de la Industria Maquiladora de Exportación, el de las Empresas de Comercio Exterior (ECEX), el de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) y el de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (DRAW BACK).

El objetivo común de estos instrumentos era contribuir a resolver los problemas que enfrentaban las empresas para concurrir en los mercados internacionales; proporcionar de manera expedita los servicios de apoyo al comercio exterior; diseñar lineamientos vinculados al mejoramiento de la infraestructura, capacitación, financiamiento, administración fiscal y aduanera; aprovechar los logros alcanzados en los acuerdos y tratados comerciales y; facilitar los proyectos de exportación.

Los programas de fomento a las exportaciones tuvieron sus orígenes en las políticas aplicadas en el gobierno de Miguel De La Madrid; posteriormente se adoptaron por el mandatario Carlos Salinas quien se dio a la tarea de modificarlos y perfeccionarlos con el fin de hacerlos más competitivos para la industria dedicada a la exportación y; continuaron operando en el sexenio zedillista sin reformas de trascendencia, para incursionar exitosamente en el contexto económico mundial. Pero fue tal la movilización de la economía internacional que el país no sólo se enfocó a estos programas sino que buscó otros medios para incentivar nuestras ventas con el exterior como son la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones (COMPEX), el Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX), las Ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX), el Consejo Mexicano de Inversión, la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana y la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, entre otros más.

No obstante, la nueva estrategia de modernización no simplemente exigía la promoción de exportaciones y la diversificación de nuestros mercados sino también un respaldo al desarrollo tecnológico, una mejor articulación intraindustrial e intersectorial y lo más importante, una desconcentración de las actividades económicas e industriales. En este contexto tiene lugar la modernización del sistema aduanero mexicano, era indispensable adecuar el marco legal a las inéditas necesidades operativas a que se enfrentaban las aduanas e incorporar figuras jurídicas idóneas para impulsar las exportaciones, que ante el crecimiento exacerbado de la actividad

¹ "Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994", en Comercio Exterior, México, febrero de 1990, p. 64

comercializadora se convertían en un factor de gran importancia para la economía nacional.

La reestructuración de las aduanas del país se plasmó en todas y cada una de sus funciones, procedimientos, instalaciones y legislaciones, ya que hasta entonces la aduana era considerada como una fortaleza que utilizaba aranceles, permisos previos, precios oficiales, autorizaciones, requisitos especiales y otros obstáculos técnicos, haciendo los trámites tardados y el desaduanamiento de las mercancías muy difícil.

La renovación del régimen aduanero dio origen, en principio, a una nueva Ley Aduanera que se publicó el 1º de abril de 1996, seguida de la incorporación de tecnología manifestada en la instalación de computadoras, máquinas de rayos X, el Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI) y el Mecanismo de Selección Aleatoria que pretendía suprimir el uso del papel para trabajar sólo con registros electrónicos en archivos magnéticos; la sistematización y simplificación de los procedimientos aduaneros mediante la creación del Manual de Operación Aduanera; el replanteamiento de las obligaciones y derechos de los Agentes Aduanales a fin de tener un control más severo de su conducta profesional; la incorporación de la Policía Fiscal Federal a la estructura administrativa de las aduanas para vigilar el cumplimiento de las actividades aduaneras; la reformulación de horarios y salarios, la reducción y capacitación del personal y; la remodelación de las instalaciones y la privatización de los recintos fiscales para mejorar la comercialización de bienes y servicios, constituyen algunas de las reformas de consideración que estableció el gobierno.

De tal forma las aduanas y los programas de promoción a las exportaciones representan un punto relevante dentro del comercio exterior del país, ya que las aduanas constituyen la puerta de entrada, salida y tránsito de las mercancías objeto de comercialización, además de ser un ente fiscal encargado de la recaudación de impuestos para el Estado; mientras que los programas son herramientas de la política comercial utilizados por las empresas que se apoyan en las aduanas, para realizar sus transacciones comerciales a nivel interno e internacional.

De esta particular relación, surge la inquietud de hacer una Evaluación de las Perspectivas que han tenido los principales Esquemas de Fomento a las Exportaciones en el marco de la Modernización del Sistema Aduanero. Esto es, si dichos esquemas se han visto favorecidos en virtud de las transformaciones que se han presentado dentro de la estructura de las aduanas en el sentido de hacer más fácil para las empresas la tramitación aduanal y el despacho de las mercancías y, si ello ha incrementado, agilizado y hecho más eficientes las operaciones comerciales que celebramos con el exterior.

En este sentido los objetivos de la presente investigación están dirigidos a: identificar los lineamientos generales que definen la Estrategia Comercial de México en la década de los años ochenta, cuando incursiona en el Nuevo Entorno Económico Internacional (Capítulo 1); destacar como se concreta la Modernización del Sistema Aduanero Mexicano, a través de una reestructuración interna, con el fin de comprender las implicaciones de ésta en la Estrategia de Promoción a las Exportaciones (Capítulo 2) y; describir y analizar las Implicaciones de los Programas de Fomento a las Exportaciones como consecuencia de la Modificación emprendida al Sistema Aduanero y en general, a la política comercial del país (Capítulo 3).

Cabe destacar que para ello la hipótesis en la que está basada la realización de este trabajo es la siguiente: la promoción de exportaciones, a través de los programas PITEX, Maquila, ECEX, ALTEX y DRAW BACK, ha sido uno de los aspectos prioritarios de la política comercial implantada por el gobierno mexicano durante los últimos años y sin duda alguna, el instrumento que ha facilitado el cumplimiento de sus objetivos y que en consecuencia nuestro comercio exterior se haya visto favorecido, fue la modernización del sistema aduanero iniciada con la apertura económica del país.

Haciendo un somero análisis de la hipótesis que se maneja en esta indagación, creemos que la modernización de las aduanas en México representó un elemento primordial para los programas de apoyo a las exportaciones al generar una participación más activa de las empresas mexicanas dentro del comercio internacional, facilitándoles la importación temporal de los insumos requeridos para la fabricación de sus productos de exportación y la adquisición de maquinaria y equipo, sin el pago de impuestos y sin el requerimiento de permisos y autorizaciones previas (para programas PITEX y Maquila); el nombramiento de un Apoderado Aduanal para varias aduanas y diversos productos (para programas ECEX y ALTEX) y; la devolución del arancel causado por la importación de los insumos incorporados a las mercancías de exportación o de las que se retornen en el mismo estado (para el programa DRAW BACK).

El período 1994-2000 es significativo porque aunque la política comercial seguida por el Presidente Ernesto Zedillo no tuvo transformaciones considerables por ser una continuación de la manejada en los dos gobiernos anteriores (promoción del sector exportador y fortalecimiento de las negociaciones comerciales con los países y bloques económicos regionales de la esfera internacional para diversificar nuestros productos y mercados) nos permite examinar si los cambios efectuados al sistema aduanero durante esta etapa han facilitado la operación de los instrumentos de fomento a las exportaciones e incrementado las ventas del país al exterior. En otras palabras, nos consiente explorar si la nueva estrategia económica impuesta por el gobierno verdaderamente ha redituado en un incremento del comercio exterior, sobretodo en lo concerniente al rubro de las exportaciones. Por último, es importante destacar que aunque el período de investigación está contemplado del año de 1994 al año 2000, es obvio que se abordará información, datos, estadísticas, etc. actuales para que esta indagación no se desvirtúe o resulte obsoleta con el contexto nacional e internacional que hoy vivimos.

1. ESTRATEGIA COMERCIAL DE MÉXICO ANTE EL NUEVO ENTORNO ECONÓMICO INTERNACIONAL

Ante el actual contexto mundial, naciones industrializadas y en desarrollo han tenido que modificar y replantear sus estrategias de desarrollo o lo que es lo mismo, transformar sus economías para no quedar marginados de la inédita Coyuntura Internacional que se ha venido imponiendo con gran ímpetu en los últimos años y que presupone como sus principales variables la globalización, la cual se caracteriza por una creciente interdependencia mundial de la economía, los mercados financieros, las redes productivas de las empresas, los medios de comunicación, la ciencia y la tecnología e incluso de las relaciones políticas, sociales y culturales que se generan entre los Estados y; la integración de bloques económicos regionales, como una necesidad irrenunciable de los países para no ser tan vulnerables a los choques externos y como una alternativa para incrementar el flujo de mercancías, servicios e inversiones entre los Estados miembro así como para generar un mayor dinamismo en el comercio internacional.

Todo ello respaldado por el neoliberalismo o liberalismo económico, como el proyecto de desarrollo más asequible del que pueden valerse los países para hacer frente a estos cambios globales, que plantea una reducción de las atribuciones del Estado en la economía y en el funcionamiento del mercado a través de un papel de complementación más que de regulación, reconsiderando sus relaciones con la sociedad, la formulación de sus políticas y su participación en los espacios públicos. Es decir, se promueve un supuesto de libertad que no sólo abarca al comercio, al mercado y a las empresas sino que se amplía a todo tipo de aspectos, inclusive a aquellos del bien social, eliminando las regulaciones en todos los campos incluyendo los relativos a la educación y salud.²

Ante esta amplia y compleja gama de condicionantes, México no tuvo más que empaparse de este proceso mundial y de inmediato emprendió una transformación en su economía. Una reforma económica estructural que otorgaba en principio, un reconocimiento ineludible al comercio exterior. La nueva estrategia tenía como finalidad ampliar las expectativas del país, tener una participación ventajosa dentro de las múltiples alteraciones mundiales y sobretodo, beneficiarse de la nueva era económica imperante aprovechando las ventajas de la interrelación económica. Así, tuvo lugar la Apertura Económica que significó abrir la economía mexicana a los mercados internacionales y liberalizar las diversas actividades productivas que a lo largo de muchos años habían estado restringidas al Estado, para iniciar la modernización del sector industrial.

Para tal efecto, se hizo indispensable poner en marcha un extenso programa de Simplificación Administrativa mediante un marco regulatorio equitativo, transparente y eficiente que respondiera a las necesidades de los diferentes sectores de la economía y disminuyera los costos para la operatividad de las empresas; se trataba de eliminar las regulaciones innecesarias que restaban competitividad a la economía. La creación del nuevo reglamento para la inversión extranjera en 1989 y la reforma al Artículo 27 Constitucional, constituyen un ejemplo claro de las medidas que se llevaron a cabo en ese sentido.

² Villarreal, René. La Contrarrevolución Monetarista. Ed. FCE, México, 1986, p. 101

Sin duda alguna, la Redefinición de la Política Comercial se tornó como el elemento fundamental para asentar las posturas que había promovido el gobierno, ya que de nada serviría haber delineado sistemáticamente los objetivos que se seguirían en materia económica al interior del país si no se establecían paralelamente las líneas de acción que se pretendían alcanzar en el ámbito externo. Dentro de esas líneas de acción, nuestro país puso especial interés en la Promoción de Exportaciones al considerarla como el motor del crecimiento económico y de la industria nacional, razón por la cual desde entonces se han instrumentado apoyos financieros, servicios de información, asesoría y capacitación en materia de comercio exterior; fomentado la cultura exportadora y la difundido programas de exportación (PITEX, ALTEX, Industria Maquiladora de Exportación, etc.).

En esta dirección el gobierno consideró que el medio para lograr tal fin sería la Diversificación de los Mercados Externos, de ahí que a partir de 1994 (año de entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN) México se dio a la tarea de celebrar acuerdos y tratados de libre comercio con un sinnúmero de países y organismos económicos a lo largo y ancho de todo el mundo.

1.1. COYUNTURA INTERNACIONAL EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Durante las últimas décadas se han suscitado profundas e imprevisibles transformaciones históricas como el derrumbe del Muro de Berlín en 1989 que dio pauta a la caída del socialismo en Europa Oriental y a la desintegración de la Unión Soviética, propiciando la transición de la bipolaridad geopolítica entre los Estados Unidos y la URSS hacia una supremacía económica en la que convergen cada vez más Estados.

En este sentido, la Coyuntura Internacional de la Década de los Noventa ha dejado atrás la carrera armamentista que determinaba el poder de los países para centrar la atención en su capacidad productiva, la tecnología, los tratados de libre comercio y la nueva división internacional del trabajo, entre otros aspectos; ante lo cual los mandatarios de los Estados no han tenido otra alternativa más que adoptar tales imperantes como el marco de referencia para la definición y planeación de sus políticas, así como de la forma en la que han de encauzar sus relaciones con las diversas naciones y organismos que convergen en el entorno mundial. Hoy por hoy la globalización, la integración económica regional y el liberalismo económico son los vocablos potenciales que los países conjugan con todas las acciones internas y externas que ejecutan.

Por lo que toca a la globalización, ésta ha sido uno de los procesos más impactantes y de gran trascendencia en los últimos lustros producto de cambios estructurales en la organización y operación del propio capitalismo.

La globalización ha detonado transformaciones y reestructuraciones en todo el mundo, planteando como su línea principal la interdependencia económica que llega incluso a perturbar el ámbito político, social, cultural y ambiental de los países. Las economías nacionales han pasado a ser economías interdependientes, lo que ha desencadenado una reforma interna en sus aparatos productivos y a su vez una alteración en sus estrategias de crecimiento. De manera que los países

no pueden manifestarse indiferentes ante el comportamiento de los diferentes actores que confluyen en el sistema internacional.

El aspecto económico ha adquirido tal relevancia que en este momento ya se habla de un nuevo orden económico internacional que está alterando la relación entre los agentes económicos (gobierno, empresas e instituciones) de los distintos gobiernos que desfilan en la esfera mundial; lo que implica la toma de decisiones multiburocráticas, nuevas formas de cooperación entre los Estados y políticas impulsadas por agencias, empresas y fuerzas transnacionales.

De hecho, esto se confirma con la puesta en operación de la producción compartida de los países que toma lugar a través de la fábrica mundial, la cual descentraliza la producción de partes, componentes, diseño de productos y servicios en gran número de países mediante una complementación industrial y la utilización de novísimas tecnologías de punta a fin de enfrentar la competencia, reducir los costos y acceder con facilidad a los mercados mundiales. Una revolución de producir mercancías completamente en sus países de origen, integrando insumos de diversas partes del mundo requeridos para la producción, en el proceso de justo a tiempo.

Ciertamente, los cambios llevados a cabo por los países en desarrollo en este sentido han hecho que cada vez más industrias o segmentos industriales extranjeros se establezcan en sus territorios; tal es el caso de la industria textil, electrónica, automovilística, química, juguetera, de cómputo y equipo de telecomunicaciones. Por ello, en ciertos sectores algunos países como los del Sudeste Asiático han logrado una gran competitividad en ciertas ramas de la electrónica y la juguetería, en tanto que México ha desplegado un gran potencial en las de automotores, productos electrónicos y telecomunicaciones.

No obstante, las implicaciones de la deslocalización de las actividades productivas son un tanto severas si se considera que las naciones industrializadas tratan de fabricar donde sea más barato y donde haya más capacidad de compra, provocando así que la industria pesada y contaminante se lleve a los países periféricos donde las leyes relacionadas con la ecología son bastante laxas y la mano de obra resulta demasiado barata. Esto es, la nueva división internacional del trabajo que “establece una relación productiva entre el capital transnacional y la fuerza de trabajo barata de los países periféricos”³ ha revertido la estructura del comercio exterior de los países, ya que ahora los patrones de acumulación se sustentan en el grado de desarrollo de las naciones y en el empleo intensivo de la tecnología.

En efecto, “buena parte del proceso de globalización se da entre las economías desarrolladas como lo muestra el hecho de que 65% de los flujos de inversión extranjera directa se dirige a esos países”⁴ al tener mayores posibilidades de adquirir nuevas fuentes de tecnología, abrir nuevos mercados, invertir en otros países, entre otras.

³ Dabat, Alejandro. “Tendencias y Perspectivas de la Economía Mundial”, en Comercio Exterior, México, noviembre de 1997. p. 859

⁴ De Mateo, Fernando. “México y la Búsqueda de Espacios: hacia un TLC con la Unión Europea”, en Comercio Exterior, México, junio de 1999, p. 560

La globalización suscita también una transición del mercado físico a la interconexión de mercados a través de un sistema interactivo de telecomunicaciones, informática y microelectrónica que da lugar a una estructura y un sistema inéditos de comercio internacional, el cual integra un intenso intercambio de bienes, servicios, partes, componentes, información, tecnología y capitales. Este comercio se precisa bajo un comercio adversario (alianzas entre empresas y corporaciones); un comercio intrafirma (intercambio de bienes y servicios a través de filiales y empresas) y: un comercio entre bloques (mayor intercambio entre naciones).⁵ Con lo cual las firmas o empresas transnacionales se han desarrollado considerablemente incidiendo en las estructuras locales de producción, en el consumo de bienes y servicios e inclusive en el desarrollo económico de los países.

El telón de fondo de este contexto global es el de una revolución tecnológica o de la inteligencia que cambia radicalmente la economía, la sociedad y las comunicaciones. Esta revolución promueve y posibilita los procesos de globalización en la industria, el comercio, los servicios y las finanzas que caracterizan al capitalismo postmoderno mediante redes supranacionales de comunicación; tal es el caso de las transformaciones en la informática, la microelectrónica, la robótica y las telecomunicaciones.

Ejemplo de ello son los mercados de capitales que dominados por grandes centros financieros son movidos en base a sistemas electrónicos y cuantiosos montos de moneda de un mercado a otro que buscan ante todo la mejor rentabilidad a corto plazo, lo que hace que las economías estén vinculadas las veinticuatro horas del día y que ningún país pueda determinar autónomamente sus políticas monetaria, crediticia y fiscal, obstaculizando de alguna manera su bienestar económico.

Por lo que se refiere a México, es bien sabido que nuestro país siempre se ha mostrado interesado en participar de los distintos cambios que se suscitan en el ambiente internacional y en multiplicar sus vínculos con el exterior, a través de una política imparcial, de diálogo y negociación con la intención de coadyuvar al mantenimiento del orden y la paz internacional y esta vez no ha sido la excepción, aunque ahora con el proceso de globalización económica más bien se preocupa o considera prioritario ganar terreno en el ámbito económico. De ahí su adhesión a organismos económicos como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Como advertimos, actualmente el ambiente internacional es tan complejo que a fin de obtener condiciones adecuadas de acceso y limitar los riesgos que prevalecen en dicho entorno los gobiernos, bajo una lógica de cooperación, han incrementado su participación y fomentado sus relaciones con los Estados mismos y con los organismos internacionales como los principales actores del orbe mundial. Por esta razón los países han acogido como una de las acciones más viables para enriquecer la especialización, la producción, el intercambio de bienes, servicios, tecnologías e ideas y motivar su bienestar, la conformación de bloques económicos regionales. Aunque cabe aclarar que este bienestar puede ser relativo sino se toman en cuenta las diferencias culturales, de recursos humanos, infraestructura y comunicaciones; las restricciones institucionales al movimiento de bienes, servicios, inversiones, capital y personas; así como las fronteras políticas.

⁵ Villarreal, René. Liberalismo Social y Reforma del Estado. Ed. FCE-NAFIN, México, 1993, p. 62

La integración regional es un complemento, un subconjunto de la globalización basado en las fuerzas naturales de la geografía que modifica la forma de actuar de los Estados que conforman la región, la dirección y composición de su comercio y, de otros elementos según el grado de integración que se haya negociado.

La integración puede cimentarse mediante procesos formales que logran un status institucional al materializarse en organismos de coordinación con el reconocimiento de los países participantes (como es el caso de la integración en el continente americano) o bien, bajo procesos informales al margen de todo arreglo institucional. De hecho estos últimos han dado lugar a una forma de integración que se conoce como la doctrina del regionalismo abierto, cuya expresión más importante es el regionalismo del Pacífico Asiático.

Dicha doctrina argumenta que el integracionismo no debe verse como un elemento aislado limitado exclusivamente al plano continental, sino como un caso especial de interdependencia resultado de la tendencia mundial de fin de siglo. Su objetivo principal es lograr una cooperación regional abierta entre los países que están situados en ambos lados del Océano Pacífico, defiende principios como la no discriminación, la apertura, la orientación hacia el exterior de los acuerdos regionales y el ideal de instituir un sistema abierto de comercio mundial acorde con la OMC.⁶

Los acuerdos regionales de hoy día permiten a los gobiernos comprometerse con cuestiones que van más allá de una simple liberalización comercial para enmarcar temas vinculados con la inversión, la propiedad intelectual, las regulaciones sobre compras del sector público, la entrada temporal de hombres de negocios y la solución de controversias.

La integración económica se ha convertido en una necesidad irrevocable de los Estados por lo que no es de extrañar que cada vez más, ésta adopte formas inéditas nunca antes vistas. Por ejemplo, en diversas regiones del Pacífico Asiático se desarrollan de manera espontánea otras clases de procesos de integración no sólo entre países sino entre provincias, regiones y Estados nacionales. Su característica común es que se trata de modelos triangulares o, como se ha dado en llamarlos, triángulos de crecimiento en los que participan tres entidades territoriales. Uno de los prototipos más notables es el formado por Singapur, el Estado de Johor en Malasia y la Isla de Riau en Indonesia.⁷

Sin lugar a duda, el rasgo distintivo de la integración regional es la pugna trilateral por la hegemonía internacional entre Estados Unidos, Alemania y Japón con sus respectivos bloques: TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), UE (Unión Europea) y APEC (Cuenca del Pacífico). Más aún estos tres espacios regionales son los que determinan el curso de la economía y el comercio internacional.

Respecto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, éste es el más conocido de los tratados del continente americano no obstante, se presume que este convenio fue concebido como un instrumento con fines estratégicos y de competencia global para fortalecer la posición de

⁶ Palacios, Juan José. "El Nuevo Regionalismo Latinoamericano: el Futuro de los Acuerdos de Libre Comercio", en Comercio Exterior, México, abril de 1995, p. 299

⁷ *Ibidem*, p. 300

Estados Unidos en la economía mundial; se distingue porque entraña diferencias económicas, demográficas y de nivel de desarrollo abismales.

La Unión Europea por su parte es el arquetipo de integración más ambicioso que existe hasta el momento, puesto que comprende además de la libre movilidad de bienes, servicios, capitales y personas una unión económica y monetaria a través de una moneda común denominada Euro.

Refiriéndonos a la Cuenca del Pacífico, ésta es la muestra más relevante del regionalismo abierto, es una región supracontinental integrada por América, Asia y Oceanía que se ha convertido en el referente geográfico del siglo XXI. Algunos de sus objetivos son contrarrestar la amenaza que representa la división del mundo en tres grandes bloques con sede en Washington, Tokio y Berlín y; consolidar el libre intercambio internacional para con ello combatir la sombra del regionalismo excluyente. Con Japón a la cabeza y los denominados Tigres Asiáticos o NIC's dicha región tiene gran fortaleza por su penetración comercial en todo el mundo, a pesar de que no integran un bloque en sí.

Sin embargo, la integración regional o regionalismo se observa como una necesidad imperante de todos los países y ya no sólo de las grandes economías para desafiar los retos que impone la globalización; prueba de ello es la región latinoamericana que aunque todavía no se considera como una zona de integración bien consolidada ésta es importante porque al igual que otros espacios, propone un integracionismo muy peculiar. Una estrategia con fines defensivos orientada a impulsar el desarrollo económico de los países de la región y reducir su dependencia del exterior. Para este bloque la integración regional es un instrumento con el que los países buscan apoyar su inserción en la economía internacional y fortalecer su poder de negociación frente al resto del mundo; de ahí que ahora se hable de un novedoso regionalismo latinoamericano. Hay quienes señalan que el TLCAN es el vehículo que impulsa la Iniciativa para la Integración de las Américas y el catalizador de los modelos de integración que se negocian en el subcontinente.

De modo que el papel de México frente a esta región es de interlocutor entre América Latina y Estados Unidos y; a nivel mundial de promotor del libre comercio interesado en establecer escenarios futuros más favorables. Aunque ha sido tal la presencia de la integración económica regional que nuestro país ha tenido que concretar tratados de libre comercio prácticamente con todos los países de la esfera mundial, algunas veces con resultados positivos y otras más con severas desventajas como es el caso del TLCAN.

Con la firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el país intentó refugiarse en la seguridad de un acuerdo formal para proyectar una imagen de Estado confiable y solvente con un brillante futuro económico. Empero, estas expectativas que parecían muy alentadoras todavía no han generado beneficios concretos como crecientes niveles de ahorro, inversión y producción. En su lugar, cada vez más la productividad está ligada a la mano de obra barata y sólo muy pocos sectores industriales han logrado insertarse en la economía global. Pero hasta cierto punto esto es comprensible, pues que beneficios puede aportar a la economía nacional un tratado que entraña profundas desigualdades culturales, lingüísticas y económicas entre las naciones que la conforman, particularmente de México respecto a Estados Unidos y Canadá; es decir que ventajas nos puede generar un acuerdo suscrito entre dos países desarrollados y uno en desarrollo.

Indudablemente también, sería un grave error pensar en el TLCAN como la solución a los problemas comerciales y financieros del país, sin más referencia al resto del mundo, por lo cual creemos que la experiencia mexicana dentro de este tratado puede otorgar al país una mayor capacidad para interactuar con otras regiones; esto es, con el conocimiento de las características del TLCAN, como son las circunstancias y factores que lo promovieron así como sus alcances, limitaciones e implicaciones y, en general de todos los tratados que hemos celebrado, podemos tener una visión más clara de lo que se debe buscar y negociar en los tratados de libre comercio.

Actualmente México continúa negociando acuerdos de libre comercio tanto bilaterales como multilaterales, no obstante esto es insuficiente para garantizar el éxito económico y comercial del país, por lo que las autoridades deben entender que aunque cueste caro invertir en el desarrollo del país, no existe otra alternativa; ya que parte de las desventajas a la que nos enfrentamos en los tratados son consecuencia de problemas profundos y añejos en la propia economía.

Frente al proceso de integración, los países deben tener presente que éste trae consigo no sólo repercusiones positivas sino también negativas que afectan sus estructuras internas. Dentro de sus efectos positivos, ésta genera nuevas oportunidades de negociación para el intercambio de bienes, servicios y capitales; transferencia de tecnología; desaparición de costos vinculados a los obstáculos técnicos, administrativos y fiscales; nuevas posibilidades de cooperación y movilización de recursos para los universitarios e investigadores; acceso a créditos internacionales; incremento de las exportaciones; movilidad de la mano de obra; nueva cultura laboral encaminada a la calidad, competitividad y productividad del sector empresarial y; beneficios a los productos generados en la región, etc.

Como consecuencias negativas podemos citar las siguientes: la fusión de empresas nacionales con transnacionales, pues ocasiona que las pequeñas y medianas empresas al mostrarse incapaces de crecer, competir y modernizarse por sí mismas vean desaparecer sus negocios al no encontrar aliados ni ser competitivas; la interdependencia económica de la región invade la autonomía de los gobiernos estatales y disminuye el control sobre sus recursos internos; las asimetrías entre los países que conforman el bloque pueden reflejar una situación de dependencia por parte de los países en vías de desarrollo respecto a los industrializados, por ejemplo México en el TLCAN.

Finalmente, la creación de bloques económicos puede ser contraproducente ya que genera tensiones y rivalidad entre sí cuando sólo responde a objetivos políticos y estratégicos. Al asociarse varios países sus intereses se hacen comunes y tienden a prevalecer sobre los de las naciones no integrantes del bloque.

La integración económica constituye un proceso creciente, por lo que tiene que ser debidamente estudiado y enfrentado con los elementos adecuados, si es que como país no se quiere quedar rezagado ante los constantes reajustes internacionales. Si bien los países difícilmente pueden sustraerse de esta tendencia, ello no implica que tengan que descuidar o destruir las bases que sustentan su desarrollo nacional. De igual manera, los sectores organizados de la sociedad tienen que actuar en términos de solidaridad ya que la integración por el momento, exclusivamente considera el aspecto económico (excepto la Unión Europea) pero en el futuro su cobertura se infiltrará en la política, la investigación, el desarrollo científico y tecnológico, etc.

Antes de que un país considere formar parte de un bloque, e incluso celebrar un tratado de libre comercio, es imprescindible que haga un análisis del impacto, consecuencias, ventajas y desventajas de dicho proceso. Es decir, evaluar las desigualdades estructurales de cada país y considerar el de menor y mayor tamaño relativo en función de las implicaciones mutuas, así como los mecanismos de salvaguardas, solución de controversias comerciales, aranceles, barreras no arancelarias y tratos discriminatorios en el comercio internacional.

Al constituir bloques o adherirse a ellos se debe buscar un grado de desarrollo similar para que las partes compartan el poder sobre una base de reciprocidad y, se comprometan a aumentar su nivel de cooperación comercial e integración económica no sólo entre ellas sino incluso con los organismos internacionales (FMI, BM, OMC, etc.), con el propósito de controlar efectos desestabilizadores en sus ámbitos externos.

Los países necesitan formular los tratados de libre comercio en base a un proyecto de nación y no en una estrategia de supermercado; deben examinar temas que van desde el comercio de productos agrícolas y textiles hasta el comercio de servicios, derechos de propiedad intelectual, y especialmente, poner mayor atención en lo relacionado al medio ambiente, inversión extranjera, relaciones laborales y educación.

En consecuencia se considera que para disfrutar de los beneficios que la integración regional plantea, los Estados necesitan cerciorarse de integrar todos los aspectos de su interés al firmar un tratado de libre comercio, puesto que después de su entrada en vigor ya no es posible corregir los temas que inicialmente no fueron tomados en cuenta; de ahí que no sea conveniente negociar los tratados demasiado rápido.

Otro rasgo distintivo que se ha venido gestando como un componente más de esta novedosa coyuntura internacional es el modelo neoliberal, el cual se ha mostrado como el camino más viable que pueden seguir los países para enfrentar los grandes desafíos característicos de la época que estamos viviendo. Esto es, debido a las grandes transformaciones económicas mundiales ha quedado fuera del ámbito de operación la teoría económica keynesiana y neokeynesiana del Estado benefactor que sirvió para explicar el funcionamiento de la economía internacional en el capitalismo de entreguerras y posguerra y, que concebía al Estado como un estabilizador de tipo económico y político que ayudaba a generar el crecimiento económico y evitar que la economía cayese en recesiones mediante una gran intervención estatal.

Así se ha venido forjando un nuevo capitalismo, el capitalismo postmoderno, caracterizado por nuevas reglas y supuestos de operación que plantea como principio básico: volver al liberalismo económico del “dejad-hacer, dejad-pasar” (libre mercado, libre empresa y libre comercio internacional). Bajo diferentes vocablos el neoliberalismo (liberalismo económico, monetarismo bastardo, ofertismo o contrarrevolución monetarista como también se le conoce) se ha extendido a casi todas las latitudes del planeta, penetrando tanto países desarrollados como en vías de desarrollo; aunque cabe destacar que éste paradigma tuvo su origen en los países avanzados y sus principales promotores fueron las élites del gran capital financiero y monopólico transnacional. El liberalismo económico fue adoptado en Inglaterra con Margaret Thatcher en 1979, en Estados Unidos durante el gobierno de Ronald Reagan en 1980 y subsecuentemente, en los países de América Latina (Chile, Argentina y México).

El ofertismo es una teoría que le confiere a las libres fuerzas del mercado y a la decisión de las personas un papel central, por lo que el Estado pasa a segundo término, restringiendo al mínimo sus funciones y evitando su ingerencia en las actividades de los individuos, esto significa que los empresarios son los únicos capaces de motivar progreso nacional. Se afirma así que la actividad económica es propia de la sociedad civil y que el Estado no debe intervenir en su reglamentación. Incluso, el monetarismo es tan radical al hablar del Estado que asevera que éste debe desaparecer como agente económico con el objeto de que el libre mercado, la libre empresa y el libre comercio internacional logren el óptimo funcionamiento del sistema capitalista y que por lo tanto, la única función legítima que le corresponde es la del mantenimiento del orden, la de defensa y la de vigilar el desempeño de la economía.

Los monetaristas estipulan que mediante el libre mercado es posible la óptima asignación de recursos para las empresas. Empero, porque favorecer incondicionalmente a este sector cuando es bien sabido que los empresarios sólo buscan incrementar sus ganancias sin mostrar preocupación alguna por el bienestar económico y social de la población en su conjunto. En contraposición sólo podemos decir que una de las virtudes del capitalismo de mercado es la concentración de la atención al consumidor, en tanto que permite la innovación tecnológica y la oferta de diversas alternativas para éste, aunque en algunas ocasiones hemos presenciado como los consumidores únicamente respondemos a los experimentos creativos del sector empresarial.

El reajuste de la función del Estado como rector, planificador y promotor del desarrollo económico por el que pugnan los liberalistas se ve claramente con la eliminación de todo tipo de subsidios a las empresas. Consideran que la desincorporación y privatización de empresas paraestatales es necesaria dado que la iniciativa privada puede superar los efectos desvirtuadores del control gubernamental. Se considera que el sector privado puede destinar los ingresos a fines más redituables para la sociedad y además, beneficiar al mismo Estado.

La liberación de reglamentos a través de la reducción de restricciones y facilidades por parte del Estado es esencial para la inversión extranjera; por ello durante los últimos años los países que lo han adoptado han eliminado las regulaciones sobre la producción y el comercio para hacer costeable y factible la innovación, el intercambio tecnológico y la productividad. Los neoliberalistas señalan que el determinante de la riqueza de un país no está en la capacidad de reserva monetaria sino en su productividad.

Mientras que al exterior este modelo económico se orienta a potenciar y facilitar la expansión hacia nuevos mercados y productos pues supone que todos los países tienen iguales posibilidades de éxito, aún cuando partan de posiciones totalmente diferentes.

La apertura comercial es sin duda alguna, el instrumento esencial de la estrategia económica neoliberal para generar la modernización de la planta productiva y de las diversas instituciones gubernamentales. A nivel externo se busca un marco común en estándares tecnológicos de producción, comercio, transporte y otras áreas que faciliten el intercambio de bienes, servicios y capitales. Por su parte, los organismos internacionales como el FMI, el BM y la OMC han impulsado la liberalización del comercio a través de un sinnúmero de acuerdos comerciales entre los países, tendientes a eliminar las barreras que tradicionalmente protegían a las economías nacionales.

Sin embargo, este nuevo liberalismo no sólo abarca el aspecto económico sino también trastoca el social, el bienestar social, al pretender quitar regulaciones en los campos relativos a la educación y la salud. Así pues, podemos ver que este liberalismo económico es un liberalismo adulterado, falsificado, degenerado del original y contradictorio al llevar al extremo las recomendaciones de política e ideología de la teoría clásica hasta convertirse en un liberalismo ilegítimo.⁸

De manera que para estar en armonía con los nuevos rasgos del capitalismo postmoderno, en el marco de las economías abiertas e interdependientes, la mayoría de los países han modificado ya los supuestos conceptuales y prácticos de la teoría y política económica del Estado con la que se venían conduciendo, adoptando de buena fe este modelo de desarrollo al considerar que tienen a su alcance la receta que ha de impulsar su desarrollo y crecimiento económico o bien, que siguiendo al pie de la letra los supuestos anteriores los Estados lograrán corregir sus desajustes económicos e incrementar su bienestar.

Empero, el modelo neoliberal no ha resultado ser tan práctico y eficiente como se esperaba ya que durante los últimos años se hace cada vez más evidente que éste empieza a mostrar signos de agotamiento. Las estrategias que ha impuesto están cediendo ante el peso abrumador que muestran los diversos resultados (pobreza, desempleo, inestabilidad social, concentración de la riqueza, mortalidad, desnutrición e incluso degradación ambiental) producidos en la mayoría de los países que han aplicado irrestrictamente sus principios y, que no son más que el hecho fehaciente de la crisis del propio liberalismo.

No existe un paraíso neoliberal en ninguna parte del mundo; más aún, los países industrializados como precursores de esta corriente tampoco han escapado de los efectos negativos y lo más alarmante, no han sido capaces de implantar en forma decisiva las teorías que ellos mismos han pregonado. Ni Inglaterra ni Estados Unidos dismantelaron todas las regulaciones internas y externas que operaban en sus estructuras; de hecho en Estados Unidos están declinando las políticas neoliberales a ultranza por prestar una mayor atención a aspectos de carácter social.

Refiriéndonos concretamente a México, éste no ha quedado excluido de los efectos negativos del liberalismo económico. A casi dos décadas de aplicación de la estrategia neoliberal se han agudizado problemas sociales como la delincuencia, el desempleo, la marginación social, los bajos salarios, la economía informal, entre otros. Peor aún los indicadores económicos raramente han sido favorables: la deuda externa ha aumentado, el déficit de la balanza comercial ha estado presente en numerosas ocasiones y las devaluaciones han ocasionado severos desequilibrios comerciales, que afectan a la industria nacional en su conjunto provocando inestabilidad económica, política y social en el país.

Como se puede apreciar las secuelas del neoliberalismo en nuestro país como en el resto del mundo son sumamente desconcertantes, ciertamente porque no se ha alcanzado una calidad de vida aceptable para toda la población sino sólo para un segmento de grandes contrastes y diferencias: los megamillonarios o si se prefiere, los grandes empresarios.

⁸ Villarreal, René. *La Contrarrevolución...* *op.cit.*, p. 106

Los pocos países que han sido favorecidos son porque han aplicado políticas de fomento, caracterizadas por la protección y la liberalización comercial selectivas y por el relevante papel del Estado en el desarrollo económico y social. Tal es el caso de algunos países del Pacífico Asiático, donde la efectividad de la intervención estatal para estimular la actividad empresarial es la clave de su industrialización.

Las observaciones anteriores deben conducir a los Estados nacionales a reflexionar sobre la viabilidad y factibilidad de dicho modelo y específicamente, sobre la teoría de libre comercio que éste propone. Es importante que los países no viertan su política económica exclusivamente en el marco de la libertad comercial aunque estemos en tiempos de predominio indisputado de la ideología ofertista y aún cuando los principios de libre mercado, libre comercio y libre empresa hayan alcanzado una aceptación universal y hayan sido adoptados por gobiernos como las piedras angulares de sus estrategias de desarrollo.

La idea que se nos ha vendido del liberalismo económico por parte de los gobiernos y grandes corporaciones es una falacia porque el libre comercio no se garantiza cada vez que se celebra un acuerdo entre los países, porque las empresas transnacionales no han dejado de acaparar el comercio mundial y porque el proteccionismo no ha dejado de ser la práctica común en las relaciones comerciales. Un hecho que confirma esta situación es que "a principios de 1992, veinte de los veinticuatro países de la OCDE eran más proteccionistas que diez años antes".⁹

Ante el evidente fracaso del neoliberalismo, podría inferirse que todo apunta hacia el reemplazo de éste por un nuevo prototipo económico. Sin embargo, no podemos permanecer estáticos esperando que se nos imponga otra receta; es por ello que cada país en función de sus prioridades elementales tiene que definir los esquemas bajo los cuales ha de conducirse interna y externamente.

Estos esquemas deben concretarse en un proyecto alternativo que analice minuciosamente la relación y el equilibrio que debe existir entre las dicotomías Estado-mercado, interés social-interés individual, protección-libre cambio y humanidad-economía. Un mecanismo que no postule un proteccionismo a ultranza pero tampoco una apertura radical, sino una política que incluya y combine ambas partes a fin de que el Estado no pierda su soberanía ni quede marginado de los procesos que prevalecen en la comunidad internacional.

Para tal efecto, es primordial que haya una armonización de los intereses de los diferentes sectores que conforman la sociedad; los empresarios, trabajadores y campesinos deben tener una participación efectiva en las decisiones de política pública con el objeto de que el Estado no socave los derechos fundamentales y el bienestar de los ciudadanos.

Esta es la coyuntura internacional en el que estamos inmersos actualmente, una época que evoluciona día con día penetrada de procesos que trastocan severamente el actuar de las células básicas del sistema internacional, en la que se advierte visiblemente que las acciones individuales son cada vez más limitadas o lo que es lo mismo un escenario de interdependencia e incertidumbre donde no se puede permanecer ajeno a los acontecimientos originados en las distintas extensiones del planeta.

⁹ Palacios, Juan José. "El Nuevo Regionalismo...", *op. cit.*, p. 302

Irremediablemente nos encontramos ante una encrucijada porque aunque sabemos que los Estados han visto afectada en forma decisiva su autonomía e integridad nacional en varias cuestiones fundamentales al quedar subordinados a imperativos comunes de esta tendencia mundial, tampoco podemos permanecer indiferentes. Lo peor de todo es que la relación entre los países industrializados y los países en desarrollo no ha cambiado de fondo. La mayor preocupación de estos últimos es que a causa de su bajo nivel educativo, ineficiente sistema de salud, estructuras públicas débiles, explosión demográfica, pobreza, deuda externa, corrupción, etc. son incapaces de atraer inversión extranjera y de participar en el reparto de las utilidades mundiales.

Esto significa que las reformas que han implantado esta clase de países en sus estructuras internas como la liberalización de su comercio de bienes y servicios e inversión extranjera; la desregulación de sus actividades productivas; la preferencia por la iniciativa privada; la participación en foros económicos internacionales y; la celebración de acuerdos comerciales bilaterales, regionales y multilaterales, no han cumplido su cometido: insertarse en la economía internacional en condiciones competitivas. Con lo cual corroboramos lo que han venido comentando muchos economistas en los últimos años: que la paradoja de la globalización económica es que su alcance no es generalizado o si se prefiere, que ésta es una corriente exclusiva de las potencias económicas.

Así por ejemplo aspectos sumamente demostrativos de las desventajas de esta nueva fase del capitalismo son el desempleo, la pobreza, la marginación social y las crisis sociales y de gobernabilidad que se han gestado en la mayor parte de los Estados. Sin dejar de mencionar la actuación de los procesos especulativos de capital que siempre se hacen acompañar de turbulencias cambiarias y financieras y; los conflictos comerciales originados por la creciente lucha de mercados entre las naciones que seguirán atenuándose mientras no se apliquen con rigor e imparcialidad los principios de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Los países se han mostrado preocupados al desconocer hasta donde los puede arrastrar este proceso económico mundial cuando no es desconocido que éste se ha visto incapaz de garantizar su desarrollo y crecimiento económico al ser incongruente con los requerimientos mínimos que demanda el Estado y la población. Los gobiernos no pueden controlar situaciones cuyas causas y decisiones están fuera de su influencia y poder. Tal es el caso de la crisis asiática, producida en buena medida por los grandes flujos de capital externo (52% aproximadamente sobre el Producto Interno Bruto), donde a pesar de los esfuerzos de los países afectados y de la cooperación de la comunidad internacional, se extendió a otras partes del mundo afectando al comercio, los precios de las materias primas, la estabilidad y el funcionamiento de los mercados financieros, lo que provocó una recesión a escala global.¹⁰

Las ventajas de esta internacionalización son muy pocas; un ejemplo de ello lo constituyen los capitalismos emergentes a los cuales la coyuntura de los noventa les fue favorable alcanzando un gran dinamismo económico; tal es el caso de Asia donde el crecimiento económico dejó de limitarse a unos cuantos países para abarcar a casi todo el continente (China, Corea del Sur, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, Singapur, Taiwán y la región del Mekong que comprende Camboya, Laos, Myanmar, Tailandia y Vietnam).

¹⁰ accigame.banamex.com.mx/capacitacion/up/global/crisis1.htm

Por tal motivo creemos que los países en vías de desarrollo, que en esencia son la mayoría, deben acoger otras acciones que les permitan tener una mejor participación en este orden mundial. Una buena medida al respecto sería que éstos examinarán cuidadosamente las estrategias que utilizan las economías industrializadas o los países emergentes de Asia que tanto éxito han tenido, con la finalidad de adecuarlos a sus propias necesidades. En otras palabras, adoptar únicamente aquellas estrategias que generen beneficios reales a sus economías. No se trata de imitar los modelos que pregonan los países desarrollados, sino de basarse en éstos perfeccionándolos de acuerdo a la estructura económica, política, social y cultural de cada Estado, pues aunque se hable de países en desarrollo, cada uno es diferente.

Afortunadamente esta inédita tendencia económica no ha eliminado el papel de las naciones como células básicas de la organización internacional, por lo que los Estados deben evitar que disminuya aún más el número de sus instrumentos políticos y regulatorios así como de sus controles fronterizos, aunque se hagan de índole común problemas como los flujos migratorios, contaminación ambiental, narcotráfico, etc. Es imperante que los países dejen de formular estrategias de desarrollo considerando únicamente el aspecto económico por encima de los demás (sobretudo del social), ya que no se puede incrementar el potencial productivo de un país mientras se empobrece a la población.

De tal forma, los proyectos nacionales deben contemplar políticas encaminadas a desarrollar el capital humano a través de la inversión en la educación y la salud; vigilar la eficiencia del sistema fiscal y que el gasto público sea productivo; crear un clima favorable para la empresa y la inversión; atender aquellas áreas de mayor disfuncionalidad económica, especialmente en el sector agrícola; modernizar las estructuras domésticas para hacer frente a las fuerzas del mercado, al comercio y a la inversión internacional y; establecer relaciones de cooperación con países a fines de la esfera mundial, entre otras medidas.

Indiscutiblemente es una utopía pretender acabar con todos estos desajustes macroeconómicos, ya que éstos se han venido presentando y alimentando de una u otra forma, desde el siglo XVIII con el liberalismo económico de Adam Smith. Ante esta situación cada país debe darse a la tarea de identificar cuáles son sus requerimientos a corto, mediano y largo plazo y determinar cuál o cuáles de la amplia gama de políticas que plantea el modelo neoliberal son las que podrían generarle beneficios reales. Dicho de otro modo, los gobiernos requieren tener cierto tacto para adoptar las estrategias de desarrollo que efectivamente les convengan; una buena práctica al respecto sería la combinación de las políticas internas con las externas a fin de lograr una complementación y prescindir de todas aquellas que resulten poco factibles o inaplicables en el contexto nacional. Por su parte, a continuación se describirá en forma detallada la estrategia que adoptó México para hacer frente a estos imperativos mundiales.

1.2. APERTURA ECONÓMICA

A lo largo de nuestra historia económica y política se han venido ensayando diversas estrategias para incentivar el crecimiento y desarrollo económico; pero hoy más que nunca debido a la complejidad del entorno mundial, el Estado enfrenta enormes retos para adaptarse a las nuevas

realidades e identificar los riesgos y oportunidades presentes y futuros en la época de revolución tecnológica y globalización económica que estamos viviendo.

Ante esta nueva faceta de la economía internacional, que comenzó a operar esencialmente en la década de los años ochenta, la gran influencia de los factores externos trajo consigo una modificación radical de las bases, modos de operación y estrategias de desarrollo de nuestro país, por lo cual el gobierno mexicano adoptó diversas acciones para ajustar la economía, siendo una de las más importantes el cambio del modelo de Sustitución de Importaciones a otro de Apertura Económica; en poco tiempo cambiamos la forma de actuar al interior así como la visión de relacionarnos con los diversos países y organismos que conforman el contexto mundial. Pues para ese entonces los centros de decisión eran ya en parte externos y en parte del sector privado nacional, de manera que el crecimiento económico del país no podía seguir supeditado a las reglas nacionales, cuando empezábamos a sumergirnos en un mundo de competencia internacional donde dominaban las transnacionales.

En este sentido, el comercio exterior empezó a considerarse como la variable clave del sistema económico y por ende a ser debidamente evaluado para poder participar de las nuevas reglas de la competencia global; lo que derivó de forma inmediata reestructuraciones en la vida económica doméstica, principalmente en aquellas áreas relacionadas con la planta productiva nacional.

Ahora bien, para entender el escenario en el que tiene lugar la apertura económica en México, es necesario dar a conocer de *grosso modo* el modelo de desarrollo económico que prevaleció anterior a ésta: la Sustitución de Importaciones, la cual estuvo en marcha de 1940 a 1982 aproximadamente, esto es, poco más de cuatro décadas.

Después de la Segunda Guerra Mundial el país optó por un esquema económico proteccionista que sostenía que el principal factor de crecimiento provendría de la protección del mercado interno y la sustitución de importaciones. Sus principales características eran altas cuotas de importación, aranceles elevados, exenciones fiscales, fuerza de trabajo controlada por el Estado, asignación de recursos para promover el financiamiento del sector industrial, entre otras. Su objetivo era en principio restringir las importaciones de bienes duraderos de consumo y después las de bienes de consumo final, con el propósito de estimular a los productores nacionales y en consecuencia a la economía nacional al ahorrar divisas por concepto de las importaciones.

Sólo que la sobreprotección a la industria propició que surgiera una estructura productiva insuficiente y poco competitiva, un desarrollo sectorial y regional desequilibrado y una concentración excesiva de los beneficios del crecimiento a la cúpula de empresas nacionales y extranjeras que dominaban el mercado interno. Asimismo, ante la falta de divisas México empezó a atraer inversión extranjera directa y a contratar cuantiosos créditos del exterior para financiar al sector público y a la iniciativa privada.

El endeudamiento externo barato desestimuló la producción interna, dado que los productores preferían adquirir bienes en el mercado internacional a menores precios con el fin de reducir sus costos de producción e incrementar sus ganancias. Por otra parte, las condiciones imperantes en la planta productiva nacional dieron pauta para que un gran número de empresas

transnacionales se estableciera en el país, lo que provocó una mayor dependencia del financiamiento externo para impulsar el desarrollo del sector industrial manufacturero.

Hasta los años sesenta este fue el escenario bajo el cual se presentó la Sustitución de Importaciones, dado que al iniciar el sexenio de Luis Echeverría en 1970 éste le otorga un toque diferente a través de una política económica que buscaba promover la expansión y la diversificación de las relaciones comerciales y hacer más independiente y competitiva a la planta productiva sustentada en un Estado fuerte, promotor y rector del desarrollo económico. Empero, el crecimiento de la industria se concentró en las ramas con mayor utilización intensiva de capital (el petróleo y la electricidad) y la deuda externa aumentaba mientras que el producto interno disminuía.

La situación anterior dio como resultado una reducción de la inversión y de la producción en todas las áreas de la economía, devaluación de la moneda, déficit gubernamental, inflación y una gran ineficiencia por parte de las empresas, propiciando la crisis económica de 1976. Para abatir tales desajustes el gobierno de José López Portillo en 1976 le da un pequeño giro a la forma en al que venía conduciéndose dicho modelo al adoptar como eje rector de la economía al petróleo, ya que dicho sector atravesaba por un auge a nivel internacional por los precios a los que se vendía y a nivel nacional por el descubrimiento de nuevos yacimientos. Así, se originó un período de rápido crecimiento económico, se incrementaron las exportaciones del país y se consiguieron recursos financieros en los mercados internacionales de capital.

No obstante, el auge petrolero no contribuyó a solucionar los problemas económicos que se venían arrastrando de años atrás, antes bien los exacerbó al caer los precios internacionales en 1981, ocasionando un desequilibrio externo de la economía, reducción de los ingresos por divisas, especulación bancaria, fuga de capitales y una exorbitante deuda externa. Aunado a esto la banca internacional cerró su crédito a México por lo que el gobierno se vio obligado a reducir el presupuesto para el año de 1982, a devaluar la moneda y a retirar el Banco de México del mercado cambiario internacional dejando que la paridad de la moneda se fijará de acuerdo a las libres fuerzas del mercado (crisis económica de 1982).

Como se puede observar, aunque la sustitución de importaciones manifestó algunas políticas y variables específicas en algunos años durante el lapso que estuvo vigente, siempre prevaleció como principio rector de la economía la promoción del desarrollo de la industria nacional mediante el proteccionismo interno y por lógica como constante, un raquítico desarrollo y crecimiento económico; razón por la cual esta vez el replanteamiento de la estrategia económica tenía que elaborarse minuciosamente a fin de eliminar o en su defecto, contrarrestar los desequilibrios económicos que se habían venido presentando en las décadas anteriores.

Es así como en la década de 1980 el país inicia el cambio de política económica, modificando la posición tradicional de mirar hacia adentro para emprender un proyecto económico orientado hacia la economía mundial que se perfilaba impostergerable ante el orden mundial que se estaba viviendo: la globalización.

Por esta situación cuando Miguel De La Madrid asume el poder en 1982, se comienza a abandonar la política de sustitución de importaciones para remplazarla por otra volcada hacia el exterior, es decir, la apertura económica; la cual no era más que una puerta abierta a las

importaciones y exportaciones de y a cualquier parte, siendo la única restricción el arancel o impuesto de importación y exportación con el objetivo de incrementar la competitividad del aparato productivo y permitir la introducción de nuevos capitales. En este sentido, se entiende por Apertura Económica la modificación estructural de la política comercial de México cuyo propósito es eliminar la protección que se aplicó desde 1940 a la industria establecida en territorio nacional, con la intención de facilitar mediante la aplicación de aranceles bajos la entrada de mercancías del exterior que anteriormente estaban limitados por los llamados sistemas de permisos previos.¹¹

Para ello se llevaron a cabo un conjunto de reformas y transformaciones a la Administración Pública a tono con los cambios que se presentaban a nivel nacional e internacional. Las reformas se orientaron a sentar las bases del nuevo modelo de desarrollo económico, fomentando la competencia tanto de agentes nacionales como extranjeros en los diversos sectores de la economía. Mientras tanto el Plan Nacional de Desarrollo (1982-1988) definía como líneas fundamentales de acción la reordenación económica y el cambio estructural tomando en cuenta la necesidad de vincular las políticas de desarrollo industrial y de comercio exterior y; la transformación del aparato productivo para superar las deficiencias y desequilibrios de la estructura económica, de ahí que el sexenio de Miguel De La Madrid fuera calificado como un período de cambio estructural.

La apertura planteaba como principales características:

- ✓ Disminución de la intervención del Estado en las actividades económicas, es decir, un Estado más promotor y menos interventor ya que postula que el gobierno tiene una importante labor que cumplir en lo que respecta al mejoramiento de la distribución del ingreso y de la riqueza, así como en garantizar a la población oportunidades de alcanzar un mejor nivel de vida.
- ✓ Control del déficit fiscal y saneamiento de las finanzas públicas a través de una política del gasto público limitada únicamente a satisfacer las necesidades básicas de la población, con la finalidad de promover la estabilidad macroeconómica.
- ✓ Desregulación económica y comercial tendiente a impulsar y fomentar los procesos de producción e intercambio. En otras palabras, una simplificación administrativa con un sistema de reglas claro que aliente la competitividad económica. Tal es el caso de los trámites en la aduana.
- ✓ Privatización y desincorporación de entidades paraestatales, abriendo nuevos campos para la inversión privada. El gobierno comenzó a privatizar empresas que no eran estratégicas ni prioritarias y a vender su parte de acciones donde tenía minoría. De tal forma la desincorporación de entidades del sector público ya fuera vendiéndolas al sector privado, fusionándolas con otras e incluso cerrándolas, tenía como propósito reducir los gastos del sector público y permitir la participación del sector privado para que el precio y la calidad del servicio o del bien que se produjera fuera competitivo. Destacan entre las empresas privatizadas Telmex, Mexicana de Aviación, Altos Hornos, Fertimex, Conasupo, empresas de

¹¹ Ortiz Wadgymar, Arturo. Introducción al Comercio y Finanzas Internacionales de México (Evolución y Problemas hacia el año 2000). 7ª ed., Ed. Nuestro Tiempo, México, 1999, p. 161

medios de comunicación y bancos comerciales como Banamex, Bancomer, Serfin, Bancrecer, etc.

A estas características habría que añadir la importancia que se le confirió al comercio exterior, al suponérsele como una de las actividades motrices de la economía así como el medio para impulsar el crecimiento económico sostenido del país. Para tal efecto, se hizo necesario la reconversión del aparato productivo, la incorporación de novedosas tecnologías y la profesionalización de los servicios, puesto que el proceso de apertura exigía mayores niveles de eficiencia y competitividad para incursionar activamente en el comercio mundial.

La búsqueda de un nuevo patrón de industrialización mediante una mejor articulación industrial e intersectorial; la liberalización comercial y la promoción de exportaciones a través de la negociación de tratados de libre comercio con países de América del Norte, América Latina y Asia; la promoción de inversión extranjera para incentivar el crédito del sector exportador; la racionalización de aranceles, eliminación de precios oficiales y permisos previos de importación y; la utilización de la legislación de comercio exterior como instrumento de defensa legítimo ante prácticas desleales constituyeron los elementos primordiales para el desarrollo del proceso de apertura.

Por otro lado, un aspecto crucial para que se consolidará la apertura económica fue la descentralización administrativa como requisito indispensable para la democratización del país, plasmada en reformas electorales, devolución de funciones a los gobiernos estatales y municipales y una mayor participación ciudadana.

En lo que se refiere al ámbito externo, la apertura incitaba a revisar profundamente los vínculos económicos de México con otros países y organismos internacionales. Uno de los acontecimientos más sobresalientes al respecto fue la adhesión del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, debido a que representó el primer paso decisivo para formar parte de la economía mundial y abrirse completamente al comercio internacional.

Dicha incorporación plasmó la voluntad de nuestro país por tener una participación activa en la economía internacional con base en las reglas que fijaba el mayor foro económico mundial. El GATT, hoy Organización Mundial de Comercio (OMC), intentaba ampliar el acceso a los mercados y superar las políticas comerciales arbitrarias o discriminatorias por parte de los países industrializados. La inserción de México al GATT constituyó una premisa para la negociación y firma del TLCAN, así como para preparar su ingreso a otras organizaciones de carácter económico y consolidar el proceso de apertura comercial.

Por lo anteriormente expuesto, se puede decir que la apertura comercial empezó y se desarrolló durante el sexenio de Miguel De La Madrid, se consolidó y tomó un giro importante en el de Carlos Salinas, reforzándose prácticamente sin cambio alguno en el de Ernesto Zedillo.

En particular, el objetivo fundamental del gobierno de Salinas era constituir a nivel nacional e internacional la imagen de un México en tránsito hacia la modernidad para fortalecer la posición del país en la esfera mundial. De ahí que señalará que la base sobre la que giraría la política económica fuera la reforma y modernización económica del Estado. Para ello profundizó la política neoliberal, intensificando el libre mercado, la inversión extranjera, las privatizaciones, la atracción de recursos financieros del exterior al mercado financiero mexicano mediante el mantenimiento de tasas de interés muy atractivas y, la reducción de las funciones económicas por parte del Estado.

A nivel externo la administración salinista se caracterizó por celebrar tratados de libre comercio con países de todo el mundo, para así romper con el aislamiento y la protección a ultranza del mercado mexicano y obtener beneficios del comercio global.

Por lo que respecta al período de gobierno de Ernesto Zedillo, éste continuó con el proyecto de apertura económica basado en los principios e instrumentos del neoliberalismo adoptado en la década de los ochenta. Durante este sexenio se continuaron realizando sistemáticamente las reformas estructurales orientadas a fortalecer el proceso de desregulación para estimular la inversión en sectores con potencial de crecimiento y alentar la productividad del país; concluir varios mecanismos de desincorporación ya en marcha y; continuar fomentando el desempeño de la iniciativa privada, principalmente en telecomunicaciones, ferrocarriles y puertos.

El Plan 1995-2000 suponía que “el desarrollo de México exigía una activa participación en el ámbito internacional a través del comercio, la inversión y la transferencia de tecnología por lo que se afianzaría la apertura comercial de México y se buscaría suscribir nuevos acuerdos comerciales con otros países.”¹²

Haciendo un análisis de los efectos positivos y negativos que la apertura económica ha traído consigo, es un hecho irrevocable que el punto central de este arquetipo económico es limitar la intervención del Estado en todos los aspectos, cediendo parte de sus funciones a la iniciativa privada y dando una alta prioridad al sector externo. Esta política al igual que el modelo neoliberal se orienta exclusivamente al ámbito económico y la mayoría de sus objetivos favorecen únicamente a la clase empresarial, sin tomar en cuenta las necesidades de la población.

Consideramos que México sólo se ha beneficiado en el ámbito externo, pues actualmente nuestro comercio exterior opera prácticamente sin obstáculos. Se han mejorado las relaciones comerciales y políticas con otros países, bloques y organismos; se ha alentado la inversión extranjera directa y atraído cuantiosos recursos financieros del exterior y; se han incrementado las exportaciones manufactureras.

Uno de los principales efectos positivos de la apertura ha sido crear un ambiente de intensa competencia, que exige a las empresas un esfuerzo continuo de modernización y eficiencia, debido a la entrada de bienes comerciables internacionalmente. Hoy día el consumidor elige que comprar, en donde y de donde, lo que está dando como resultado una presión aguda para el empresario mexicano.

¹² Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, México, 1995, p. 137

A pesar de estos aparentes beneficios, esta estrategia de desarrollo ha suscitado considerables repercusiones negativas. La pequeña y mediana industria no tuvieron oportunidad de competir con los grandes consorcios, sólo unas cuantas empresas pudieron realizar la reconversión tecnológica y en consecuencia, el mercado nacional se vio invadido por importaciones que desplazaron la producción interna. Ante estas condiciones se produjo un gran cierre y quiebra de empresas, dado que la planta industrial, comercial y de servicios se situaba en una posición desventajosa al tener dificultades financieras y un marco legal inadecuado.

La apertura que ofrecía accesos a nuevas tecnologías no contribuyó a hacer más eficiente el sector industrial ni a incursionar satisfactoriamente en los mercados internacionales, sobretodo porque en términos comerciales no existía la misma reciprocidad entre los países.

Por otra parte, la contratación laboral y el salario decrecieron; se generó una mayor desigualdad en la distribución del ingreso y un empeoramiento en los niveles de pobreza, así como un aumento de la economía informal y crisis social. Uno de los efectos negativos de mayor trascendencia de esta política (y del modelo neoliberal) fue la crisis de 1994; la cual se caracterizó por la devaluación de la moneda, inflación, pérdida de las reservas monetarias, insolvencia de los deudores e intervención del Estado en la restitución de los bancos. Además de algunos acontecimientos políticos y actos de violencia que redujeron la confianza en la política cambiaria del país.

A lo largo de casi dos décadas que lleva de aplicación la apertura económica, los beneficios en cuanto al bienestar de la población han sido poco notorios. Por ser un proyecto económico que sólo responde a programas de mediano y largo plazo, no ha resultado completamente positivo para el desarrollo del país.

Por lo anterior, se puede concluir que la apertura en México manifestó una división tajante entre sus implicaciones; las consideraciones positivas son identificadas dentro del ámbito externo, mientras que las negativas en el ámbito interno. De esta forma, es necesario hacer una evaluación que permita encontrar la forma en la que el modelo genere beneficios imparcialmente, es decir, una combinación entre apertura y proteccionismo con un marco legal adecuado sin caer en una apertura total o un proteccionismo exagerado. Efectivamente es de reconocer que esta inédita estrategia ha dado pauta a la modernización en casi todos los sectores de la economía, pero que hay del descuido que ha hecho del aspecto social, que también tiene muchos retos que superar, por ejemplo, crear mejores condiciones de vida para toda la población y no sólo para los grandes empresarios.

De modo que nuestro país transitó de un modelo proteccionista que lo aisló y marginó del contexto internacional a otro de franca apertura al exterior, tratando de hacer congruente en todo momento la estructura y funcionamiento del Estado con el cambio neoliberal e integracionista que se estaba imponiendo, con la ferviente idea de que está vez si lograríamos obtener algunos beneficios para el país, sobretodo en materia económica. No obstante, volvimos a caer en ese círculo vicioso en el que al principio todo parece marchar bien y al final todo resulta catastrófico.

Por ello podemos decir que los efectos de la aplicación de esta estrategia se han visto reflejados en la economía, algunas veces con resultados positivos (incremento de las exportaciones) y la mayoría de las veces con consecuencias negativas (crisis económica de 1994,

dependencia económica hacia Estados Unidos); razón por la cual el Estado debe seguir buscando la mejor alternativa para el desarrollo y crecimiento económico del país. Por lo pronto debe planear, evaluar y calibrar el contexto actual, puesto que el resultado de las estrategias que adopte repercutirá positiva o negativamente en todos los ámbitos del país.

Además, evidentemente no podíamos esperar mucho cuando era bien sabido que la adopción de la apertura económica fue producto de las presiones ejercidas a nivel internacional (por organismos como el FMI y el BM), de tal manera que México no tenía otra opción más viable, la liberalización de la economía era impostergable aunque no estuviéramos preparados para ello, lo que nos deja entender como nuestro país se vio obligado a adoptar una serie de estrategias, como la simplificación administrativa, para estar en sintonía con el nuevo modelo.

1.3. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Con el modelo de apertura económica adoptado por México, diversas leyes, reglamentos y disposiciones fueron consideradas como barreras al desarrollo de la actividad económica. Ello condujo a que se eliminara la exclusividad de la participación estatal en la economía, a modificar reglamentaciones innecesarias y en general, a contemplar una Simplificación Administrativa en los principales sectores productivos acorde con las condiciones y retos de una economía abierta a la competencia externa.

La simplificación administrativa o desregulación económica se dirigió a disminuir los controles para facilitar la operatividad de las empresas en las distintas esferas de la producción y propiciar una mayor competencia, ya que la mayor parte de las regulaciones existentes en ese momento imponían costos elevados, discriminaban entre los diversos agentes productivos, desalentaban la productividad y propiciaban una asignación ineficiente de recursos y ganancias para unos cuantos.

Bajo tales circunstancias, el gobierno se limitó nuevamente a poner en marcha los supuestos del modelo neoliberal al considerar que el papel regulador del Estado no debía obstruir ni entorpecer la actividad productiva de los particulares, por el contrario, debía promoverla mediante una normatividad promotora y no controladora; pues según esta teoría los empresarios son los que crean la mayor parte de los empleos, bienes y servicios que la población demanda. Así, la clase empresarial requería certidumbre, seguridad jurídica, trámites simples, trato justo y respetuoso y, competencia interna y externa en condiciones equitativas.

Con estos fines, las administraciones que tuvieron lugar en la década de los noventa dedicaron buena parte de la estrategia de modernización económica a establecer un sistema de reglas económicas claras que alentarán la producción. Por su parte, Carlos Salinas se propuso eliminar la aplicación discrecional e injustificada de las normas que regulaban la actividad económica, promoviendo para tal efecto reglas transparentes y estables que permitieran a las empresas planear en el mediano y largo plazo; realizar transacciones confiables a un costo moderado y; contar con la capacidad de exigir el cumplimiento de contratos de manera expedita.

Mientras tanto el gobierno de Ernesto Zedillo plasma en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que es necesario ampliar la seguridad jurídica de las empresas a través de acciones de desregulación en el ámbito federal, así como de la promoción de modificaciones a los ordenamientos estatales y municipales para reducir costos y facilitar la apertura y operación de los negocios comerciales e industriales.¹³

Durante esta administración, la desregulación económica constituyó una alta prioridad de la política industrial y comercial, planteándose como principales objetivos: construir una nueva cultura de colaboración entre las autoridades gubernamentales y el sector productivo; asegurar que las acciones del poder público consideraran las necesidades de los productores del país; reconocer el papel crucial de la industria y del comercio exterior; estimular una mayor eficiencia en el sector industrial y; evitar un sesgo a favor de la producción para el mercado interno en detrimento de los alicientes a la exportación.

Tales objetivos se sustentaron en el Programa de Desregulación Económica, el que en 1989 se conocía como Programa para la Revisión del Marco Regulator de la Actividad Económica Nacional. Este instrumento estaba enfocado a regular los sectores económicos que representaban obstáculos al desarrollo del país (como puertos, comunicaciones y pesca) y a modernizar el marco normativo de actividades específicas (como competencia, propiedad agraria e intelectual, metrología y normalización).

Para dar cumplimiento a dichos objetivos, se promovieron diversas reformas legales e institucionales así como un programa de desregulación y simplificación administrativa, a fin de mejorar la regulación vigente en ese momento y eliminar el exceso de trámites que impedían a las empresas concentrar su atención y esfuerzo a la producción (especialmente a las micro, pequeñas y medianas industrias).

Con una adecuada estrategia de desregulación la legislación se concentraría en proteger los intereses de los consumidores; promovería la autorregulación y la corresponsabilidad de los particulares otorgándoles un punto de confianza y; al mismo tiempo fortalecería acciones que aseguraran el cumplimiento de las empresas respecto a sus obligaciones laborales, fiscales y ambientales.

Por su parte, el Departamento del Distrito Federal (DDF) en colaboración con la llamada en ese entonces SECOFI inició diversas actividades en materia desreguladora. En 1995, el DDF realizó 54 acciones de desregulación y simplificación administrativa al marco legal reglamentario vigente, tales como: la instrumentación del Sistema de Apertura Inmediata de Empresas (SAINE) para permitir la apertura de industrias en un plazo no mayor de siete hábiles y veintiuno para aquellas que debían sujetarse a controles sanitarios, de seguridad pública y ecológicos; el establecimiento de un Sistema Único de Inspección a través del Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal para verificar que los trámites de las empresas fueran breves y oportunos y; el aumento del número de ventanillas en sedes empresariales.

¹³ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal, México, 1989. p. 88-89. 159

Asimismo, el Congreso de la Unión aprobó una iniciativa de reformas en materia mercantil y civil con objeto de coadyuvar a la reactivación de la actividad empresarial, principalmente de la micro, pequeña y mediana empresa. Se reformó el Código de Comercio, el Código de Procedimientos Civiles para el DF, la Ley Orgánica de Nacional Financiera, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y el Código Civil.

El 24 de noviembre de 1995 el Presidente Ernesto Zedillo emitió un acuerdo de los requisitos y trámites que cada dependencia debería imponer, creando un Registro Federal de Trámites a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), con lo cual sólo los trámites incluidos en este Registro podrían ser exigidos por las dependencias o entidades gubernamentales.¹⁴

Como se puede ver las acciones concertadas en materia de desregulación son complejas y requieren de una evaluación minuciosa para lograr resultados objetivos, sobretodo cuando se trata de estrategias de fomento a la industria involucradas tanto con el ámbito nacional como internacional. Tal es el caso de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's), las cuales deben formularse de manera que especifiquen claramente cuando son de cumplimiento obligatorio o cuando se aplican exclusivamente en casos sanitarios, por ejemplo.

Hasta abril de 1996 las entidades federativas que habían llevado a cabo la simplificación administrativa de la actividad empresarial en nuestro país eran: Baja California, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Morelos, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas. A excepción de Tamaulipas y Zacatecas todas ellas han establecido acuerdos estatales como municipales.

Si hacemos un estudio de lo que es y debería ser la estrategia de desregulación consideramos que ésta, bien planeada podría incrementar la competitividad del sector empresarial; es decir, la simplificación administrativa es un instrumento crucial para superar el rezago de las micro, pequeñas y medianas empresas y; generar beneficios palpables a la actividad económica del país.

Por otra parte, algunos de los requisitos vigentes para la apertura y funcionamiento de las empresas son excesivos u obsoletos, por lo que aumentan los costos y desalientan la producción. La mayoría de las veces los plazos que toman los trámites son superiores a los plazos máximos establecidos en la regulación aplicable; razón por la cual es imprescindible que los plazos para la realización de trámites se reduzca mediante reformas a la normatividad, por ejemplo implantar la desregulación en actividades no riesgosas, la aplicación de mecanismos de aprobación automática y la ejecución simultánea de diversos trámites.

De igual forma las cámaras empresariales, las dependencias del Ejecutivo Federal y los gobiernos de los Estados deben colaborar estrechamente en la eliminación de regulaciones excesivas sobre la economía y, en particular, en aquellas que representan barreras o dan tratamientos exclusivos. Es necesario elaborar un Registro Federal de Trámites Empresariales que incluya todos los requisitos que una empresa debe llevar a cabo ante las diferentes dependencias o entidades gubernamentales, así como los respectivos formatos para reducir el número de trámites y formatos al mínimo.

¹⁴ "Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, 1995-2000", Poder Ejecutivo Federal, México, 1995, p. 120-122

Las organizaciones empresariales en calidad de representantes del sector productivo tienen que hacer una revisión de los requisitos, complementaria a la efectuada por el Consejo de Desregulación Económica¹⁵ con el propósito de identificar el conjunto de trámites exigidos a cada actividad productiva y en general, el marco regulatorio de la actividad económica nacional.

Finalmente, el exceso de regulación puede frustrar los objetivos de protección al consumidor o al medio ambiente. La multiplicidad de autoridades que regulan una misma materia y el número excesivo de disposiciones dificultan el cumplimiento e incluso la comprensión del marco regulatorio por parte de las empresas, generando pérdidas considerables. En este sentido, se requieren instrumentos eficientes para reducir los tiempos de respuesta, tramitación, prácticas irregulares y abusos de la autoridad.

A fin de procurar una mejoría sustancial en las condiciones para el establecimiento y operación de las empresas, es preciso realizar un análisis exhaustivo que si bien no debe partir de la eliminación de todas las regulaciones, sí debe excluir aquellas que no sean indispensables ya que de lo contrario generan confusiones que podrían crear graves riesgos para la población, la flora, la fauna y el medio ambiente.

Sin duda alguna, la obsolescencia de algunas legislaciones vigentes provoca inseguridad jurídica a las empresas, al igual la lentitud y el alto costo de los litigios hacen que las operaciones comerciales se tornen difíciles y complejas o simplemente que no se lleven a cabo.

En relación a la solución de controversias, que en la mayoría de los casos está sujeta a una amplia discrecionalidad por parte de la autoridad judicial, es imperante reforzar las normas jurídicas para que éstas se resuelvan ágilmente y el principio constitucional de impartición de justicia expedita sea realidad y coadyuve a la reactivación de la economía, impulsando el crecimiento de las empresas en un ambiente propicio. En nuestro país no existe una evaluación integral de los costos generados por la emisión desordenada, ineficiente y excesiva de regulaciones, a pesar de que inciden considerablemente sobre la actividad económica; sin embargo, no hay duda de que dichos costos alcanzan magnitudes elevadas como los trámites relacionados con la apertura de empresas.

Ante esta perspectiva, es esencial fortalecer el análisis de costo-beneficio a través de un estudio que permita determinar con rapidez la viabilidad de todo proyecto empresarial. El sector industrial debe proponer al gobierno y a las dependencias correspondientes hacer un análisis constante de los ordenamientos vigentes, trámites y requisitos, en tanto que la creciente libertad de comercio exterior así lo exige. La normatividad que regula la política industrial y de comercio exterior requiere ser un instrumento dinámico capaz de modificarse oportuna y adecuadamente según las circunstancias del entorno económico nacional y mundial, y no un conjunto estático de prescripciones de acción.

Cabe decir que la política de simplificación administrativa fue una pieza fundamental dentro de la estrategia comercial que adoptó México a mediados de la década de los ochenta, la cual evolucionó bajo la misma línea durante los dos gobiernos que figuraron en los años noventa.

¹⁵ Dicho Consejo está integrado por al menos cinco representantes empresariales a nivel nacional, dos representantes de cada uno de los sectores académico, agropecuario y laboral y, cinco del Gobierno Federal.

De tal forma, no se puede hablar de un proceso de desregulación económica ya concluido o que está próximo a terminar, debido a que aún faltan sectores productivos cuya normatividad entorpece su funcionamiento y más aún, por las constantes y cambiantes exigencias que imponen las tendencias económicas mundiales en las que estamos inmersos actualmente.

Es importante que la regulación en materia económica proteja también al consumidor, a la sociedad y al medio ambiente; prescriba con toda claridad los objetivos que pretende lograr, dando a las empresas libertad para elegir los medios que consideren apropiados para alcanzar tales objetivos; otorgue medidas alternativas no obligatorias cuando sus fines no sean susceptibles de ser alcanzados; concentre su atención en las actividades o sectores que causen o puedan causar un perjuicio público o riesgo ambiental o de salud y; fomente la corresponsabilidad de los empresarios (como por ejemplo determinar ellos mismos si sus empresas operan en sectores o actividades riesgosas).

Desde luego esta simplificación administrativa y su subsecuente creación de políticas y programas, se llevó a cabo para estar acorde con la liberalización económica que se ha venido dando en México en los últimos años así como para configurar el escenario bajo el cual habrían de trazarse los alcances de la política comercial, dada su importancia en el proyecto económico del país de fin de siglo.

1.4. REDEFINICIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL

Antes de mencionar el contexto bajo el cual tiene lugar la Redefinición de la Política Comercial de México, es preciso dar a conocer algunas consideraciones generales sobre ésta, tales como qué se entiende por política comercial, cuáles son sus objetivos principales, los instrumentos de los que se vale, la importancia que representa dentro de la Balanza de Pagos y el marco legal en el que se apoya.

La Política Comercial es "el conjunto de medidas de carácter fiscal y administrativo tendientes a controlar, regular y verificar los movimientos de entrada y salida de mercancías y servicios. Visto así, viene a ser un conjunto de leyes, reglamentos, apoyos, permisos y prohibiciones a que deben ajustarse los artículos de comercio exterior".¹⁶

De este modo, los objetivos de la política comercial están orientados a coordinar los distintos mecanismos fiscales, administrativos, legales y de promoción involucrados con el comercio exterior; así como a generar un sector externo organizado acorde y congruente con los lineamientos globales de la política económica. La política comercial se formula en función de las metas que se persiguen en la política económica del país, aunque eso no deja de lado que la primera pueda influir considerablemente en la elaboración de algunas disposiciones internas.

En efecto, por la época que estamos viviendo de globalización, integración e interdependencia económica cada vez es más común que el sector externo de la economía constituya una razón de peso para derogar, modificar e incluso crear nuevas legislaciones que

¹⁶ Ortiz Wadgyamar, Arturo. *Introducción al Comercio...*, op. cit., p. 139

afectan directamente a la economía y a la población del país en su conjunto. Por citar un ejemplo de lo anterior, se tiene la reforma efectuada al Artículo 27 constitucional en la que se plantea la posibilidad de que extranjeros puedan poseer propiedades en áreas que antes estaban exclusivamente reservadas al Estado. Empero, desde una perspectiva interna o nacional dicha reforma puede perjudicar seriamente a los campesinos al permitir que el sector privado (el cual la mayoría de las veces está constituido por capital extranjero) y los grandes especuladores de bienes raíces se apoderen del ejido dejándolos nuevamente sin tierras.

En lo tocante a los instrumentos que utiliza la política comercial para su operación, éstos son de dos tipos: fiscales y administrativos. Los instrumentos fiscales son los impuestos que se aplican a la entrada o salida de mercancías del territorio nacional y se conocen como aranceles. Aunque hay quienes consideran también dentro de este grupo cierto tipo de controles que van desde la determinación de una política monetaria y crediticia congruente con la situación financiera internacional, hasta la imposición de medidas tendientes a fomentar las exportaciones, conquistar nuevos mercados o llevar un control selectivo de las importaciones.

Los instrumentos administrativos son determinantes en cualquier política de comercio exterior, ya que “consisten en el otorgamiento de permisos de exportación e importación, señalan las bases sobre las cuales una mercancía determinada puede entrar o salir del país y qué requisitos deben cubrirse para tal objeto; a qué clase de restricciones está sujeta dicha mercancía, cuáles son los aranceles en vigor a la que se hace acreedora o los que le otorga un certificado de origen”.¹⁷

A través de estos mecanismos se manifiestan cuales son los distintos pasos que se deben seguir para realizar una transacción comercial, ya sea de bienes o servicios para importar o bien para exportar. Como se puede observar, la política comercial atañe directamente al sector externo de la economía, es decir, a las relaciones económicas que se tienen con otros países, a los préstamos que solicita el país para financiar su desarrollo y a la inversión extranjera o movimientos de capital que se efectúan en él. De ahí que se ponga especial interés en indicadores económicos como el Producto Interno Bruto (PIB), el Producto Nacional Bruto (PNB), la Balanza Comercial y la Balanza de Pagos, siendo ésta última la más relevante al considerarse el indicador básico respecto a la posición económica nacional e internacional del país.

La Balanza de Pagos es un registro sistemático de las entradas y salidas de divisas por concepto de operaciones de carácter comercial, de servicios prestados, movimientos de capital y en sí, de todos los negocios y actividades foráneas que se tienen frente al resto del mundo, en un periodo de un año.

Por su parte, la Balanza Comercial también adquiere significación al esquematizar de manera práctica el rubro de las exportaciones e importaciones. Es un buen indicador para evaluar y formular estrategias tendientes a incrementar las ventas al exterior o bien, disminuir o planear selectivamente nuestras compras al extranjero, entre otros. En conjunto, ésta nos advierte si en un año el país ganó o perdió en sus negociaciones con otros países, si hubo progreso, estancamiento o recesión y hasta que punto se está en condiciones de cumplir los compromisos con el exterior.

¹⁷ *Ibidem*, p. 191

El marco legal en el cual se apoya la política comercial lo conforman varios organismos dentro de los que destacan: la Secretaría de Economía (SE); la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); la Subsecretaría de Comercio Exterior; la Dirección de Control del Comercio Exterior (ambas bajo la tutela de la SHCP); la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) y; las distintas Cámaras Empresariales y de Comercio.

Una vez expuesto el panorama general en el que se sustenta la política comercial, procederemos a enunciar las características de ésta en los últimos años a fin de comprender a partir de que momento el gobierno planteó su redefinición y con qué objeto.

Hablar de la política comercial de México lleva a considerar en principio, a una política proteccionista impuesta de 1940 a 1982 y a una política librecambista o de total apertura establecida en 1983 y acentuada en 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, perdurando hasta la fecha.

Refiriéndonos a la primera, ésta se apoyó en el modelo de sustitución de importaciones que tenía como propósito proteger a la planta productiva fabricando en el país lo que anteriormente era menester adquirir en el exterior y sustituyendo la importación de mercancías que se suponía no era necesario importar, pues se consideraba que con ello se favorecería la formación de un sector industrial capaz de generar y autofinanciar su crecimiento económico.

Este paradigma económico implicaba diferentes etapas, que asumía se irían presentando de manera automática: la sustitución de importaciones de productos de consumo (artículos alimenticios, textiles y otros de consumo final); la sustitución de importaciones de bienes intermedios (partes, materias primas y artículos semimanufacturados indispensables para la producción de una mercancía de consumo final) y; la sustitución de importaciones de bienes de capital (maquinaria y equipo de alta tecnología).

Sin embargo las más de cuatro décadas en las que operó esta estrategia, México nunca logró llegar a la tercera etapa debido a la desestimulación misma para fabricar bienes de capital al resultar más cómodo para los productores adquirirlos en el mercado internacional a menores precios y de mejor calidad, reduciendo sus costos de producción y aumentando su productividad y ganancias. Así, la estructura económica del país y las utopías que planteaba el propio modelo entorpecieron la culminación del proceso de sustitución. Los mecanismos en los que incurrió la política comercial de esos años fueron los altos niveles arancelarios y los permisos previos o licencias de importación.

Con base a lo anterior, se propició el inicio de operaciones industriales sin competencia importante, aspecto que se manifestó en la creación de empresas estatales de grandes dimensiones como Altos Hornos de México que tendía a contribuir con el programa de sustitución de importaciones.

De tal forma, se inició el crecimiento y desarrollo de grupos monopólicos y de poder del sector privado estrechamente vinculados al gobierno y al capital extranjero a través de las empresas transnacionales que proveían al país de inversión y tecnología de punta, ocasionando con

ello una elevada dependencia del financiamiento externo para impulsar el desarrollo del sector industrial y por ende, una deuda externa cada vez mayor.

El resultado fue la creación de una industria imposibilitada para competir en el extranjero, ya que los empresarios lejos de preocuparse por implantar nuevas y modernas técnicas productivas que redujeran sus costos de producción e hicieran de la industria mexicana un rubro más eficiente y competitivo internacionalmente, concentraban su atención a elevar el precio de las mercancías y a cuidar el mercado cautivo que les redituaba estratosféricas ganancias.

Si bien es cierto que la política comercial puesta en marcha de 1940 a 1982 manifestó de forma esporádica y temporal períodos de prosperidad, la planta productiva no consiguió modernizarse y por lo tanto, el desarrollo y crecimiento económico del país quedaron supeditados a la abundancia de sus recursos productivos (naturales) y al bajo costo de su mano de obra. Aunado a los problemas en las finanzas públicas, la balanza de pagos, las dificultades inflacionarias y el empeoramiento de las condiciones de vida de la sociedad.

Frente a la magnitud de esta recesión económica México encara una de las peores crisis económicas en 1982, concluyendo así la tendencia proteccionista que caracterizó a la política comercial durante tantos años. A partir de entonces (1983) se hizo necesario un ajuste macroeconómico para corregir el severo desequilibrio estructural por el que atravesaba el país y la única receta viable para ello era el neoliberalismo, el cual estaba sustentado en una política de apertura económica y comercial.

En este contexto se da la transición a una política comercial librecambista o si se prefiere, a una liberalización comercial cuya estrategia se concentró en la relación que existe entre un crecimiento económico sostenido y el comercio exterior, definiendo a éste último como una de las actividades motrices de la economía.

La esencia del cambio de dicha política consistió en la transformación del aparato productivo a fin de que se alcanzarán mayores niveles de eficiencia y competitividad para participar activamente en el comercio mundial. Con estos fines, durante el sexenio de Miguel De La Madrid, el de Carlos Salinas y el de Ernesto Zedillo se establece como prioridad lograr una mejor y mayor inserción de México en la economía global para que posibilitará al país cambiar su situación económica.

No obstante, cada periodo de gobierno exhibió ciertas peculiaridades de acuerdo a la coyuntura nacional e internacional de su época. Con el Presidente Miguel De La Madrid se abren las fronteras a los productos extranjeros; se racionaliza la protección; se pasa de un régimen de elevados aranceles y permisos previos a una nueva situación, en la cual el arancel máximo se redujo a 20% y las licencias previas dejaron de ser la regla para convertirse en la excepción y; se otorga particular interés a la promoción de exportaciones no petroleras así como a la ampliación y diversificación de los mercados de exportación. Para tal propósito se crea el Programa Nacional de Fomento Industrial (PRONAFICE) en 1984 y el Programa de Fomento Integral de las Exportaciones (PROFIEEX) en 1985.

Sin duda alguna el paso más trascendental del gobierno de De La Madrid fue la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, hoy Organización Mundial de Comercio, para dar a la política de liberalización comercial un marco institucional más confiable. La integración a este organismo internacional implicó adoptar un paquete de medidas congruentes con los lineamientos de éste, destacando la adopción de los códigos antidumping, de valoración en aduana, de obstáculos técnicos al comercio exterior y del Sistema Armonizado de Codificación de Mercancías del GATT.

Además se solicitaba ingresar al Consejo de Cooperación Aduanera, actualmente Organización Mundial de Aduanas (OMA) y, emitir una nueva ley de comercio exterior que regulará el establecimiento de licencias previas y su expedición así como el aumento o disminución de tasas impositivas, etc.

Cabe aclarar que aunque el ingreso de nuestro país al GATT reiteró el compromiso incondicional de abrimos al exterior, el primer indicio formal de la apertura se remonta al año de 1982 con la firma de la Carta de Intención con el FMI.

Por otra parte, la política de comercio exterior durante la administración de Carlos Salinas estuvo dirigida a ratificar la liberalización comercial, pero ahora bajo los principios de la globalización económica. De ahí que se hayan planteado como objetivos centrales los siguientes:

- ✓ Alentar la inversión privada nacional y extranjera mediante un marco tributario competitivo en el ámbito internacional.
- ✓ Propiciar la modernización tecnológica de la industria nacional a través de la inversión extranjera y la vinculación eficaz de la tecnología con los diversos sectores productivos.
- ✓ Aprovechar las ventajas geográficas para promover la integración eficiente de la industria de exportación, en especial la maquiladora.
- ✓ Fomentar las exportaciones mediante la aplicación de las políticas de promoción que contemplaba la OMC.
- ✓ Avanzar en la sustitución de permisos previos por aranceles.
- ✓ Fortalecer la competitividad del país, desregulando todos los sectores y más aún aquellos que tenían impacto en las exportaciones.
- ✓ Utilizar las negociaciones bilaterales para mejorar el acceso a los mercados externos de las exportaciones mexicanas.
- ✓ Diversificar los productos y mercados en el extranjero.
- ✓ Establecer vínculos políticos y económicos con todos los países, bloques regionales y organismos del orbe internacional.¹⁸

Como aspectos sobresalientes de este sexenio figuran la creación del Programa Nacional de Modernización Industrial y de Comercio Exterior (PRONAMICE) en 1990 y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual entró en vigor el 1º de enero de 1994.

Por lo que respecta al PRONAMICE sólo mencionaremos, por razones de temática, que su meta principal era modernizar y diversificar el comercio exterior para lograr la internacionalización de la industria nacional, ya que éste será visto más ampliamente en el

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994..., *op.cit.*, p. 85

apartado referente a la Instrumentación de la Promoción de Exportaciones. En tanto que del TLCAN nadamás comentaremos que éste fue un rasgo distintivo de la política comercial que se instrumentó en el salinismo, pues se abordará al final del capítulo en Diversificación de Mercados Externos.

En efecto, la apertura comercial se profundizó con el TLCAN ocasionando una división tajante entre el crecimiento de la economía interna y el de la externa, pues la mayoría de las líneas de acción de la estrategia económica del gobierno se formulaban en función del ámbito externo. dejando de lado las cuestiones interiores, tal como la problemática de la micro y pequeña empresa para competir con las industrias extranjeras que se instalaban en el país o las que exportaban sus productos a nuestro territorio.

Con relación al sexenio de Ernesto Zedillo, lo único que resta por decir es que éste decidió continuar con la política comercial que se venía aplicando desde hacía más de una década. Es decir, siguieron operando medidas inclinadas en su totalidad al comercio exterior como la desregulación económica, la atracción de inversión extranjera, el fomento a la industria de exportación y el establecimiento de relaciones con los principales países que tenían una posición estratégica dentro de la economía internacional.

Por lo anterior, tanto la política comercial proteccionista impuesta de 1940 a 1982 como la librecambista que ha operado desde 1983, no han producido ningún beneficio palpable al desarrollo y crecimiento económico del país, ya que ambas han llevado al extremo los principios teóricos en los que se apoyan.

La primera inspirada en la escuela mercantilista del siglo XVI y XVII, mantuvo como único fin establecer controles y trabas cuantitativas y cualitativas a las importaciones para proteger a la industria nacional con base en una política de autosuficiencia y una amplia intervención estatal. Mientras que la librecambista influenciada por la corriente liberal del siglo XVIII de Adam Smith, ha manifestado una tendencia irrevocable a abrirse a la competencia externa eliminando cualquier obstáculo que entorpezca la actividad comercial así como la intervención del Estado en el rubro económico, pregonando una libertad prácticamente en todos los órdenes.

Otro aspecto que ha influido negativamente en el buen desempeño de nuestra política externa, es el hecho de que en los últimos años ésta se ha estructurado de acuerdo a intereses y presiones externas más que a las necesidades del país. La estrategia que se nos ha implantado es una corriente de pensamiento ligada a los círculos financieros internacionales como el FMI, el BM, la OMC y los Estados Unidos bajo el supuesto de una economía de libre empresa, gobernada por las fuerzas del mercado.

Las presiones externas más comunes son las de Estados Unidos, el que de una u otra forma, nos ha obligado a eliminar los subsidios a las exportaciones y hacer más liberales en materia de acceso a las exportaciones norteamericanas, dado que de no actuar así México se haría acreedor a la imposición de sanciones compensatorias a las mercancías que pretendiera vender a ese país y más aún a quedar eliminado de su Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias, que es la única manera de incursionar en dicho mercado.

Esta situación se aprecia claramente en la serie de reformas que llevó a cabo el gobierno en diversas leyes, reglamentos e inclusive en la Constitución misma para asegurar la firma del TLCAN. De manera que buena parte de los objetivos de la política comercial “no implican más ventajas para México que poder seguir disfrutando de las pocas bondades del comercio con Estados Unidos, pero sobre la base de que el superávit comercial que se tenía en 1985 con ese país, se transforme en déficit como ha ocurrido”.¹⁹

Como se puede apreciar, éstas son las cuestiones que se deben corregir (un proteccionismo o un librecambismo radical y la injerencia externa) para que la política comercial empiece a redituarse los beneficios de los que se ha hecho alarde desde que el país decidió adoptar la apertura económica y los que hasta este momento, únicamente han quedado como un sustento teórico.

Por lo pronto, juzgamos que la salida más viable al menos en el corto y mediano plazo, es otra redefinición de la política comercial pero esta vez no para pasar de un proteccionismo a una libertad a ultranza, sino para buscar un punto de equilibrio entre ambas tendencias que permita un verdadero progreso en todas y cada una de las ramas del sector productivo.

Es imperante dejar de lado el prejuicio de que en esta época de globalización económica la corriente por excelencia es abrir completamente nuestras fronteras a todo lo que venga del exterior, debido a que siempre habrá aspectos estratégicos que el Estado debe guardar para él. Hagamos tan sólo lo que hacen las grandes potencias y los países que han adquirido gran influencia económica en los últimos años: imponer prácticas netamente proteccionistas bien planeadas, como elemento prioritario dentro de su política de comercio exterior, poniendo por encima de todo el crecimiento de su industria local.

Finalmente cabe agregar que dentro de la transformación que hizo el gobierno de la política comercial en los años ochenta, un aspecto que prevaleció siempre como factor común fue la significación que se le otorgó al comercio exterior, de ahí que la promoción de exportaciones se convirtiera en uno de sus objetivos y en uno de los temas más controversiales de las transacciones comerciales.

1.5. INSTRUMENTACIÓN DE LA PROMOCIÓN A LAS EXPORTACIONES

Ante la expansión del comercio internacional y el consecuente traspaso de las fronteras para llevar a cabo ya no sólo actividades de comercio y distribución sino incluso de producción, cada vez más países han adoptado una política industrial orientada a la Promoción de Exportaciones como la manera de extender sus mercados, incrementar la productividad, promover flujos de capital y beneficiarse de la economía internacional.

Por este motivo el comercio exterior, y concretamente la promoción de exportaciones, se ha convertido en el instrumento fundamental de la política comercial de México en las últimas décadas. Dicho de otro modo, a raíz de la globalización de la economía se ha asignado al sector

¹⁹ Ortiz Wadgymar, Arturo. *Introducción al Comercio...*, *op.cit.*, p. 161

exportador un nuevo papel dentro del proyecto económico, al pensársele la fuerza motriz para el crecimiento de la economía nacional.

Durante los años ochenta la estructura de las exportaciones estaba dada en función del petróleo, el cual era el artículo central del mercado externo, así como de las materias primas. Mientras que en la década de los noventa el panorama cambia radicalmente, ya que pierden importancia los productos agropecuarios y minerales y toman un sentido preponderante las manufacturas por la nueva división internacional del trabajo.

Bajo este panorama, se vuelven de vital importancia las instituciones y mecanismos encargados de promover y diseñar los lineamientos bajo los cuales ha de conducirse el ámbito externo de nuestra economía.

En México tanto el sector público (Secretaría de Economía, Banco Nacional de Comercio Exterior, Nacional Financiera, etc.) como el privado (Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, Consejo Nacional para Asuntos Internacionales, Cámaras Industriales y Comerciales, etc.) desarrollan actividades de promoción a las exportaciones.

Dentro de las principales actividades de los organismos públicos se pueden enumerar las siguientes: servicios de comercio internacional, servicios financieros y asesoría técnica (sistemas aduaneros, cotizaciones, empaque y embalaje, medios de transporte, métodos internacionales de pago, entre otras). Asimismo, proporcionar a los exportadores capacitación especializada a través de cursos empresariales.

Estos organismos también cuentan con sistemas de información a través de bibliotecas y módulos, publicaciones especializadas (sobre negociaciones comerciales, sistemas de comercialización, aspectos técnicos de producción, etc.) y bases de datos de comercio exterior.

Por su parte Bancomext como centro coordinador de las actividades de exportación, es uno de los pilares de apoyo más fuertes del comercio exterior al financiar a los exportadores con créditos, descuentos, préstamos bancarios o financiamientos simples y brindarles ayuda por medio de su grupo de asesores para que resuelvan eficazmente la problemática que enfrentan al trascender al exterior.

Complementariamente, se faculta a la Secretaría de Economía para crear y establecer los medios de promoción a las exportaciones a fin de aprovechar los logros alcanzados en las negociaciones internacionales; facilitar proyectos de exportación; contribuir a resolver los problemas que tienen las empresas para concurrir en los mercados internacionales; proporcionar de manera expedita los servicios de apoyo al comercio exterior; coordinar las actividades de fomento al sector exportador y; diseñar esquemas vinculados al mejoramiento de la infraestructura, capacitación, organización, financiamiento, administración fiscal y aduanera.

Además, debido a que los problemas de exportación e importación se complican cada vez más y a que existen muchos exportadores poco familiarizados con la tramitación de exportaciones, aranceles en vigor, costo de fletes marítimos, aéreos o terrestres, seguros, certificados de origen, cotizaciones internacionales, Incoterms, posibilidades de financiamiento, entre otros problemas; ambas dependencias (Bancomext y Secretaría de Economía) proporcionan asesoría técnica a

importadores y exportadores a efecto de evitar que por falta de orientación adecuada, se paralice o entorpezca la transacción comercial.

Sin embargo, pese a que se han intensificado los servicios de investigación para el desarrollo y promoción de mercados y productos, asesoría, organización de ferias y financiamiento, aún hacen falta más instituciones que se comprometan con dicha tarea, principalmente en lo que concierne a programas de financiamiento puesto que hasta ahora la participación de Bancomext y Nafin no ha sido suficiente para apoyar los proyectos de la micro, pequeña y mediana empresa.

Como se puede observar la política de promoción de exportaciones es dirigida por la SE y Bancomext en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el cual al definir las metas de política comercial que se pretenden alcanzar durante el sexenio les confiere de una u otra forma, las atribuciones que desempeñarán en aras de lograr los objetivos propuestos. Al respecto el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el de 1994-2000 han pregonado abiertamente el fomento a las exportaciones mediante una protección efectiva a las distintas industrias, la eliminación de las restricciones no arancelarias al comercio, la atracción de inversión extranjera y la transferencia de tecnología, entre otras.

Otros de los mecanismos en los que se respalda el fomento a las exportaciones lo constituyen el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), el de la Industria Maquiladora de Exportación, el de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), el de las Empresas de Comercio Exterior (ECEX) y el Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (DRAW BACK). Dichos mecanismos son programas de promoción a las exportaciones establecidos con miras a fortalecer y estimular la competitividad del sector exportador en México. Algunos de ellos (PITEX y DRAW BACK) fueron creados desde 1985 en respuesta a la apertura comercial que se empezaba a gestar en aquellos años.

Actualmente estos programas son fundamentales para el desarrollo exportador del país, ya que ofrecen beneficios como poder importar sin el pago de impuestos o facturar a tasa cero de IVA. El sector industrial los ha utilizado con resultados positivos, sin embargo es necesario irlos reformando y complementando según los requerimientos de la planta productiva de exportación.

Asimismo el gobierno se ha dado a la tarea de crear instrumentos adicionales de fomento a la actividad exportadora, tales como el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE), el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEX) y el Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior (PRONAMICE) a fin de lograr mejores niveles de eficiencia y competitividad para participar activamente en el comercio mundial.

Estos programas se diseñaron durante el sexenio de Miguel De La Madrid Hurtado y el de Carlos Salinas de Gortari, cuando se establece como prioridad la promoción a las exportaciones no petroleras y la reconversión industrial del país, continuando su operación en el de Ernesto Zedillo Ponce de León. Instrumentado en 1984 el PRONAFICE planteaba la sustitución de permisos previos por aranceles; la instrumentación de subsidios a las importaciones, pero no así a las exportaciones y; ajustes de los créditos preferenciales otorgados al sector exportador. Se trataba de

un programa que pretendía llevar a cabo reformas estructurales en el proceso de industrialización y en el comercio exterior mediante:

- ✓ El fomento tecnológico dentro de la planta productiva.
- ✓ La racionalización gradual y programada de las divisas.
- ✓ El apoyo a la especialización de la industria exportadora conforme a la ventaja comparativa.
- ✓ El impulso a los proyectos de infraestructura que beneficien el proceso de exportación.
- ✓ La expansión de los sectores prioritarios a través de la asignación creciente de crédito.
- ✓ Una mejor localización industrial y, una mejor política de precios que fomente la oferta y proporcione mayor estabilidad en éstos.

El PROFIEX, creado en 1985, difería un poco del anterior en tanto que proponía organizar la oferta exportable, diversificar mercados, brindar apoyos institucionales y financieros para fomentar la producción, ampliar la información y asesoría al exportador con el apoyo de instituciones como el Bancomext y la Secretaría de Economía. El Programa de Fomento Integral a las Exportaciones tenía como intención hacer rentable la actividad exportadora a través de un sistema de incentivos automáticos y pragmáticos que permitiera articular a las empresas grandes, medianas y pequeñas para concurrir en los mercados externos.

Algunas acciones adicionales para promover las exportaciones en el marco del PROFIEX fueron:

- ✓ El fomento a la formación de empresas de comercio exterior.
- ✓ La concertación de las dependencias y entidades del sector público con empresas exportadoras a fin de optimizar los trámites de comercio exterior.
- ✓ La devolución del IVA en la venta de bienes y servicios al extranjero y la aplicación de la tasa cero a las empresas de comercio exterior.
- ✓ La ampliación de los apoyos financieros de Bancomext.
- ✓ El otorgamiento de incentivos a exportadores directos e indirectos mediante la carta de crédito doméstica.
- ✓ La expedición de la póliza de garantía y seguros de crédito a la exportación.
- ✓ La imposición de acciones para agilizar el transporte de productos de exportación (terrestre, aéreo, marítimo y multimodal).²⁰

En lo tocante al PRONAMICE, éste fue diseñado en 1990 y dentro de sus propósitos estaban: reiterar la apertura al exterior, lograr un desarrollo industrial que implique la desconcentración de este sector, diversificar los mercados y productos, internacionalizar y modernizar la industria para hacerla más competitiva y defender los intereses comerciales en el exterior. Pretendía dar pauta a una mayor productividad y absorción de la tecnología, desregulación económica, promoción de exportaciones y fortalecimiento del mercado interno.

El PRONAMICE reconoce la problemática del comercio exterior y señala las medidas a seguir en materia financiera, fiscal, administrativa y promocional tendientes a vigorizar nuestra base exportadora, considerando las condiciones que permitan incrementar la competitividad internacional de los productos nacionales. Por otra parte, el Programa Nacional de Modernización

²⁰ *Ibidem*, p. 171, 173

Industrial ratifica la utilización de la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones (COMPEX) como el principal foro de concertación y coordinación de los sectores público y privado, además de comprometerse a perfeccionar y ampliar los programas PITEX, ALTEX, ECEX, el de la Industria Maquiladora de Exportación y el DRAW BACK.

En términos generales, el programa estaba encaminado a impulsar la “internacionalización de la industria nacional, el desarrollo tecnológico, el mejoramiento de la productividad, la promoción de la calidad total, la desregulación de las actividades económicas, la promoción de las exportaciones y, el fortalecimiento del mercado interno”.²¹

Lo anteriormente expuesto corrobora como la apertura de la economía a la competencia externa modificó la estructura de las exportaciones mexicanas de mercancías y, en consecuencia como el gobierno creó para ello una serie de programas y estrategias de apoyo a la exportación poniendo un mayor interés en las empresas para mejorar la calidad de sus productos y, lograr su aceptación a nivel nacional e internacional. No obstante, México todavía muestra un importante rezago en el fomento a las exportaciones, sobretodo si se compara con los países desarrollados que cuentan con una amplia gama de actividades, disponibilidad de recursos y financiamiento.

Prevalcen aún ciertas deficiencias en materia de infraestructura, comercialización, transporte, tecnología, financiamiento, reglamentación y mecanismos que respondan efectivamente a las necesidades de la industria mexicana, constituida en su mayoría por micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES); razón por la cual no podemos hablar de un éxito total de la planta exportadora del país.

De esta forma, nuestro país requiere desarrollar acciones adicionales para promover las exportaciones y con ello mejorar la posición del comercio exterior mexicano dentro la economía globalizada. Es necesario atender la problemática que ha limitado la participación de las empresas en las transacciones comerciales con otros países, por ejemplo el problema del financiamiento es uno de los factores que inhiben a la industria y en general a la vida económica del país. De nada sirve que los hombres de negocios tengan ideas creativas e innovadoras si no las pueden desarrollar por la falta de crédito accesible, oportuno y suficiente. Hace falta que la banca privatizada asuma su papel como fuente de financiamiento garantizando a las empresas el acceso al crédito en condiciones competitivas, equiparables a los que promueve la banca internacional.

De hecho esto se reitera al citar que las principales razones que bloquearon el acceso al crédito a las (34,700) micro, pequeñas y medianas empresas que existían en el país durante el año 2000 fueron las altas tasas de interés, el rechazo de la banca, los problemas de cartera vencida así como la incertidumbre sobre la situación económica, las limitantes para competir en el mercado y la escasa demanda de sus productos.

No obstante, se esperaba que para el año 2001 dicho obstáculo desapareciera o al menos disminuyera con el proyecto de la Secretaría de Economía de elevar los créditos y apoyos a las MIPYMES en 1,700 millones de pesos, con lo que todos los programas de ayuda a las micro,

²¹ “Programa Nacional de Modernización...”, *op.cit.*, p. 164

pequeños y medianos establecimientos del país sumarían en ese entonces 5,200 millones de pesos”,²² pero la situación del sector empresarial es este sentido sigue siendo prácticamente igual.

Adicionalmente la infraestructura desarrollada que se tiene hoy día para ofrecer servicios de promoción de exportaciones no tiene la cobertura necesaria para alcanzar a todas las regiones y sectores, por lo que su costo dificulta el ingreso a las empresas de menor tamaño. Hay desconocimiento de gran parte del empresariado a cerca de los temas relativos a la exportación, como trámites y procedimientos, apoyos del sector público, oportunidades para incorporarse a la cadena productiva de exportación en forma directa o a través de asociaciones, etc.

Sobre el particular es fundamental fortalecer la colaboración y coordinación de las acciones y metas entre las distintas instituciones de carácter público y privado involucradas con el sector industrial para lograr una mayor difusión de los mecanismos de fomento que se ofrecen y a su vez para brindar información de las ventajas, desventajas, de lo que se puede hacer o no y del impacto en los costos cuando se recurre a este tipo de incentivos.

Unificar y simplificar los instrumentos de comercio exterior, maximizar su cobertura y reducir su costo para los usuarios, es esencial para estimular la participación de los empresarios en el exterior y garantizar el éxito de sus empresas. Aunque para generar beneficios palpables se debe desarrollar complementariamente una política que aliente la competencia, es decir, la productividad a fin de penetrar no sólo en el mercado externo sino también en el nacional, el cual se torna cada vez más difícil de alcanzar por las oleadas de mercancías asiáticas que entran el país, a costos verdaderamente bajos.

Sin duda alguna uno de los aspectos que más preocupa dentro del grupo empresarial, es la falta de programas compatibles con la realidad fabril, ya que “a pesar de la existencia de 3,600 programas en el año 2000 que tenían como fin fortalecer la actividad empresarial, los resultados han sido pobres”.²³ Los establecimientos cargan aún con una sobregulación en sus operaciones, escasos apoyos crediticios, rezago tecnológico, cargas fiscales, entre otros aspectos. De ahí que los programas de fomento a las exportaciones deban mejorar o en su defecto, cambiar por otros más flexibles con objeto de facilitar su uso a las micro, pequeñas y medianas empresas que no tienen conocimientos profundos de comercio exterior.

La implantación de programas específicos por sectores o regiones a cargo del sector privado, que contemplen tanto los requerimientos como las disposiciones que se tienen a nivel nacional e internacional y que dejen fuera cualquier favoritismo hacia con las empresas transnacionales, que únicamente buscan maximizar sus ganancias sin importarles en lo absoluto los problemas del país donde se establecen, constituyen una buena medida para mejorar e incrementar la producción que se dirige al exterior.

Con el mismo propósito, es valioso considerar que hay diversos tipos de exportadores que enfrentan problemas de diferente magnitud por lo que al delinear tales programas no puede generalizarse. Hay que dirigir acciones y estrategias concretas hacia las grandes empresas

²² *El Financiero*, 27 de diciembre de 2000, p. 8

²³ *El Financiero*, 05 de febrero de 2000, p. 10

exportadoras transnacionales, las nacionales o paraestatales y en particular a las MIPYMES puesto que cada grupo tiene necesidades de distinta índole.

En congruencia con lo anterior se requiere que los organismos empresariales aumenten su participación para dar continuidad a los programas actuales, evaluándolos y perfeccionándolos constantemente como resultado del diálogo y colaboración entre autoridades y productores y/o exportadores. Así, una de las tareas que no deben descuidar estos organismos es la adecuación de los programas de promoción de las exportaciones a los tratados de libre comercio suscritos por nuestro país.

Del mismo modo, las empresas deben tener una comunicación permanentemente con las cámaras y asociaciones empresariales, ya que éstas son las indicadas para identificar la problemática y oportunidades de los diversos sectores económicos; localizar socios potenciales en transferencia de tecnología, coinversiones, subcontrataciones y representaciones comerciales; reconocer los productos que se demandan en el extranjero y nichos de mercado; coordinar y promover la participación de los empresarios nacionales en ferias, exposiciones, congresos y asesoría sobre comercio exterior e inversión extranjera.

Reforzar las Asociaciones Nacionales de Productores y Exportadores en conjunto y con apoyo del Estado, puede contribuir en gran medida a incrementar nuestra oferta exportable y determinar de forma más eficaz los problemas a los que se enfrentan en el mercado externo. Asimismo, la conformación de alianzas entre empresas es una buena opción para encarar los retos de la economía actual. Un ejemplo de ello lo es la alianza entre cinco empresas regiomontanas: Cemex, Vitro, Femsa, Alfa y Benavides que por moda o estrategia incursionan en los cibernegocios trabajando en la fabricación de su propia red de comercio electrónico, lo que les permitirá reducir sus costos en hasta 120 mdd y conformar mercados en línea en Estados Unidos, México Sudamérica y Europa; realizando operaciones que van desde la proveeduría de insumos hasta la entrega de los productos.²⁴

Debemos aprender a exportar conforme se va configurando la dinámica económica internacional. Estamos en posibilidad de penetrar no sólo los mercados de Norteamérica sino también los de Centro y Sudamérica, los de Europa y la Cuenca del Pacífico; geográficamente el país tiene una posición ventajosa en relación con otros países, que bien podría aprovechar.

Para convertirnos en exportadores es necesario mejorar la calidad de nuestros productos, planificar inversiones de largo plazo y volvernos expertos en la fabricación de algunas manufacturas para conquistar los mercados que se abrieron y que se están abriendo con la puesta en marcha del TLCAN. Los empresarios para lograr la especialización deben estar abiertos a la competencia y desarrollar sus recursos humanos siendo creativos e ingeniosos.

Por otra parte, es importante reflexionar sobre el dinamismo que han tenido las exportaciones en los últimos años ya que éste no sólo se explica por un mayor acceso de los productos mexicanos a Estados Unidos o por las devaluaciones que han favorecido a los exportadores, sino por la creciente participación de las empresas transnacionales en nuestro comercio exterior, las cuales lejos de favorecer el desarrollo industrial del país por la supuesta

²⁴ El Financiero, 28 de diciembre de 2000, p. 20

entrada de divisas, aprovechan al máximo las ventajas que se les ofrece, incrementando considerablemente sus ganancias.

Este tipo de empresas efectúa sus transacciones comerciales mediante operaciones intrafirma (comercio intrafirma), definidas como movimientos de capital que se realizan entre la empresa matriz y sus diversas sucursales. En otras palabras, se trata de empresas extranjeras que operan en el país y que son filiales de corporaciones transnacionales que aprovechan sus redes de operación a escala internacional para iniciar procesos de especialización basados en el intercambio de partes y componentes dentro de las filiales de diversos países de una misma corporación. Un caso demostrativo es la industria automotriz.

Lo mismo sucede en el comercio triangular que se suscita entre México y Canadá. Es triangular porque aunque nuestro país abastece parte de la demanda canadiense de algunos productos como el tomate, esta operación se ejecuta a través de intermediarios norteamericanos que se encargan de distribuir el producto. Tales intermediarios son conocidos también como *Brokers* o *Dealers* que buen cuidado han tenido de extender sus redes monopólicas y controlar para su beneficio la producción y venta de nuestros productos, generando una integración de tipo vertical, que controla desde el financiamiento, la producción, la organización de mercados, la exportación hasta la venta al consumidor final.²⁵

Por este motivo, es imprescindible examinar con objetividad las cifras que presenta la Balanza Comercial por concepto de exportaciones, para no dejarnos impresionar por los enormes y crecientes ingresos que se dice está generando el sector exportador. Asimismo debemos tener presente que no por el hecho de formar parte del TLCAN, éste garantiza la entrada de nuestros productos al principal mercado de exportación (Estados Unidos) o asegura que la planta productiva se vea beneficiada en su conjunto.

Por otro lado, debido a las circunstancias del entorno económico los sectores que se han fortalecido con el comercio exterior son la electrónica (estamos empezando a producir refrigeradores y estufas); la industria automotriz y de autopartes; la industria relacionada con muebles de baño; la industria textil y del calzado.

Hoy día, el sistema nacional de promoción a las exportaciones adolece de un rezago respecto al de nuestros principales competidores en los mercados internacionales. En México el esfuerzo exportador proviene de un núcleo reducido de empresas; de ahí la importancia de tener empresas de comercio exterior para diseñar estrategias que permitan las ventas de nuestros productos, mediante la asociación de compañías comercializadoras mexicanas con las de los países a donde queremos exportar.

En los próximos años el gobierno federal, estatal y municipal en colaboración con los sectores productivos deberá crear las condiciones para que la exportación directa o indirecta se convierta en el foco central de la política comercial. En tanto, ha considerado que uno de los medios para incentivar el desarrollo del sector exportador nacional en esta época de interdependencia económica ha sido la diversificación de los mercados externos.

²⁵ Ortiz Wadgymar, Arturo. *Introducción al Comercio...*, op.cit., p. 109-110

1.6. DIVERSIFICACIÓN DE MERCADOS EXTERNOS

Ante el gran dinamismo económico mundial que se presenció en las últimas décadas del siglo XX se ha generado un nuevo comportamiento de la economía global, del cual México ha sido parte activa a través de toda la reestructuración económica que ha emprendido para hacer frente a estas imperantes, de ahí que otra estrategia de la política comercial haya sido la Diversificación de Mercados Externos, pues se creía que con ello lograríamos insertarnos competitivamente en el comercio internacional y reactivar nuestra economía.

La política de negociaciones comerciales constituyó así un pilar para ampliar y mejorar el acceso de los productos nacionales a los mercados externos; desarrollar un sector industrial competitivo; obtener reciprocidad en las reglas de comercio y; crear nuevas oportunidades y mayores flujos de mercancías, servicios e inversión entre las partes. No obstante, la diversificación requería también de alianzas selectivas y flexibles entre los países para establecer vínculos efectivos que complementaran y dieran un mayor equilibrio a nuestras relaciones externas.

Durante la última década del siglo pasado el gobierno planteó la diversificación mediante la firma de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales con diferentes países y regiones del mundo y, el ingreso de nuestro país a los principales organismos económicos internacionales para obtener ventajas sobre otras naciones. Las labores de consulta, coordinación y difusión de los procesos de negociación en los que nuestro país ha participado se han conducido en el marco de una estrecha comunicación entre el gobierno federal, el poder legislativo y las diferentes instancias para ello. En particular, el Consejo Asesor para las Negociaciones Comerciales Internacionales, la Coordinación de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior, las Organizaciones del Sector Privado y Social y los Foros Nacionales de Consulta sobre Negociaciones Comerciales Internacionales (organizadas por el Senado) han sido la base de dichas negociaciones.

Para tener una idea más clara de lo estrecho que son los vínculos comerciales de México con el resto del mundo, en el siguiente cuadro aparece la red de acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales que ha firmado nuestro país en los últimos años.

CUADRO No. 1

RED DE ACUERDOS Y TRATADOS BILATERALES Y MULTILATERALES DE LIBRE COMERCIO CELEBRADOS POR MÉXICO

Nombre del Acuerdo y/o Tratado	Miembros	Año de Entrada en Vigor	Características
I. BILATERALES			
Tratado de Libre Comercio México - Chile (Anteriormente denominado Acuerdo de Complementación Económica)	México, Chile	1992	Fue la primera zona de libre comercio que se estableció en América Latina.
Tratado de Libre Comercio México - Costa Rica	México, Costa Rica	1995	Otorga gran importancia al tema agrícola y al de las reglas de origen.
Tratado de Libre Comercio México - Bolivia	México, Bolivia	1995	Busca incrementar el flujo de mercancías, capital y servicios de manera similar a como lo establece el TLCAN.
Tratado de Libre Comercio México - Nicaragua	México, Nicaragua	1998	Contempla la instrumentación de un programa de desregulación arancelaria.

Acuerdo de Alcance Parcial México - Ecuador	México, Ecuador	1998	Continúan intensamente los procesos de negociación para lograr un Tratado de Libre Comercio.
Acuerdo de Complementación Económica México - Argentina	México, Argentina	1999	Incluye temas relacionados con el sector automotriz, fotográfico y el de fibras sintéticas, disciplinas en materia de normas sanitarias y técnicas y; un régimen de solución de controversias.
Acuerdo de Complementación Económica México - Perú	México, Perú	2000	Abarca preferencias para algunos productos de interés de las partes y un mecanismo de solución de controversias.
Acuerdo de Complementación Económica México - Paraguay	México, Paraguay	2000	Pretende consolidar un Tratado de Libre Comercio en el largo plazo.
Tratado de Libre Comercio México - Israel	México, Israel	2000	Último Tratado de Libre Comercio Bilateral que ha suscrito nuestro país.
Acuerdo de Complementación Económica México - Cuba	México, Cuba	2001	Siguen las negociaciones para ampliar la cobertura y vigencia del Acuerdo.
Acuerdo de Complementación Económica México - Uruguay	México, Uruguay	2001	El 90% de las medidas arancelarias establecidas entre los miembros quedó libre de aranceles con la última ampliación del Acuerdo.
Acuerdo de Complementación Económica México - Brasil	México, Brasil	2002	Comprende temas de acceso de mercados, preferencias arancelarias, reglas de origen, normas técnicas y fitosanitarias y un mecanismo de solución de controversias.
II. MULTILATERALES			
Mecanismo de Cooperación Económica Asia - Pacífico (APEC)	21 miembros. Sobresalen entre sus miembros: México, Australia, Canadá, Chile, China, Estados Unidos, Japón, Rusia, Vietnam, etc.	1993	Se considera una organización internacional importante por promover el comercio abierto y la cooperación económica entre dos regiones distintas.
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	México, Estados Unidos y Canadá	1994	Zona de libre comercio más grande del mundo con aproximadamente 400 millones de habitantes.
Tratado de Libre Comercio México - Colombia - Venezuela (G - 3)	México, Colombia y Venezuela	1995	Acuerdo subregional más ambicioso por incorporar temas como propiedad intelectual, inversión, sector servicios y compras gubernamentales.
Tratado de Libre Comercio México - Unión Europea (TLC - UE)	15 miembros. Sobresalen entre sus miembros: México, Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido, etc.	2000	Principal agrupación comercial del mundo porque representa el 36% del comercio total mundial y por el grado de integración que maneja entre sus miembros.
Tratado de Libre Comercio México - Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)	México, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza	2001	Complementa el Tratado que se tiene suscrito con la Unión Europea a fin de imponer una mayor presencia en Europa.
Tratado de Libre Comercio México - Triángulo del Norte (TLC - TN)	México, Guatemala, Honduras y El Salvador	2001	Plantea eliminar los aranceles para las mercancías que se comercian en la región.

Cuadro de elaboración personal con información de Internet en www.economia.gob.mx

Como podemos observar, México cuenta con una extensa gama de acuerdos y tratados comerciales en todo el mundo. En su afán por acercarse a nuevos polos de poder económico como parte de la estrategia de la política comercial y; concretamente de la promoción de exportaciones, adoptada a finales de la década de los ochenta, nuestro país ha signado acuerdos y tratados de índole económica con decenas de países en América, Asia y Europa, con lo que tiene acceso preferencial a un mercado potencial de casi 900 millones de personas.²⁶

²⁶ www.economia.gob.mx

Asimismo, vemos también que México ha mantenido una política activa de negociaciones comerciales en América Latina al tener acuerdos y tratados con la mayoría de los países del continente. Indudablemente nuestro país ha sabido aprovechar perfectamente la posición geográfica estratégica que tiene al estar situado entre el Norte y el Sur de América por un lado, y por otro, las similitudes en idioma, cultura y patrones de consumo con aquellos Estados; de hecho, a nivel internacional se nos considera la economía más abierta de Latinoamérica.

No obstante todos los vínculos económicos que nos involucran hasta ahora con esta región, también se tienen establecidos procesos de negociación para firmar tratados de libre comercio con Panamá, quien presentó en 1994 la propuesta para iniciar tales negociaciones; Belice, que a partir de la Cumbre de Tuxtla celebrada en 1996 acordó con México avanzar en la definición de un instrumento que regulará las relaciones comerciales entre ambos países y; Trinidad y Tobago, país con el cual apenas están iniciando las formalidades de la negociación.

Está claro que en el continente americano México goza de un gran reconocimiento y aceptación por parte de los países latinoamericanos, lo que tal vez se deba a su posición negociadora e imparcial que siempre ha manifestado hacia con todos los Estados que convergen en la comunidad internacional, por lo cual creemos que el país debe preocuparse y orientarse más a otras regiones como son la Unión Europea y la Cuenca del Pacífico, en especial con ésta última por estar situada entre los Océanos Atlántico y Pacífico y conectar a Asia y América, dado que podría fungir como mediador entre ambas partes y obtener ventajas para nuestro continente.

Para terminar con los comentarios del cuadro anterior, sólo resta decir que tanto los acuerdos como los tratados comerciales que ha suscrito México representan una gran importancia para las transacciones comerciales del país, es decir, el hecho de que se trate de un acuerdo de complementación económica no limita a las partes para su cabal cumplimiento frente a un tratado de libre comercio. Creemos que la diferencia estriba únicamente en que un TLC es un proceso más formal, resultado de innumerable negociaciones que se llevan a cabo durante varios años y que inclusive algunas veces, se originan con un ACE como el Acuerdo de Complementación Económica México - Chile que hoy día ya es Tratado de Libre Comercio.

Por su parte los ACE que existen hasta la fecha tienen como característica común que todos se han gestado dentro del seno de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y, que en el largo plazo se espera se conviertan en tratados.

CUADRO No. 2

ORGANISMOS INTERNACIONALES A LOS QUE ESTÁ ADSCRITO MÉXICO

Nombre del Organismo	Miembros	Año de Entrada en Vigor	Características
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	11 miembros. México, Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.	1980 México ingresó en 1980	Tiene como objetivo central crear un Mercado Común Latinoamericano, reconociendo los diferentes niveles de desarrollo económico de las partes. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en los años 70's, es su antecedente más próximo.
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	30 miembros. México, Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rep. Checa, Rep. de Corea, Rep. Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.	1948 México ingresó en 1994	Es la organización internacional intergubernamental que agrupa a los países más industrializados del mundo. Nace como consecuencia del Plan Marshall para reconstruir Europa, después de la Segunda Guerra Mundial. El propósito de la OCDE es promover el bienestar económico y social de sus miembros y estimular los esfuerzos a favor de los países en desarrollo.
Organización Mundial de Comercio (OMC) Anteriormente Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)	150 miembros. Sobresalen entre sus miembros: México, Argentina, Austria, Bélgica, Brasil, Chile, Cuba, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Guyana, Haití, Holanda, India, Italia, Jamaica, Japón, Kuwait, Luxemburgo, Madagascar, Nicaragua, Nueva Zelanda, Panamá, Polonia, Reino Unido, Rumania, Senegal, Suiza, Trinidad y Tobago, Uruguay y Yugoslavia.	1948 México ingresó en 1986	Constituye un foro para analizar y discutir las tendencias y factores que afectan o benefician al comercio internacional en pro de sus miembros; así como proponer soluciones en la materia.

Cuadro de elaboración personal con información de la Secretaría de Economía.

Sin duda alguna la participación del país en estos organismos internacionales ha sido decisiva para la definición de nuestra política económica y comercial en los últimos años. Cumpliendo en todo momento los principios que rigen cada organización, México siempre se ha caracterizado por ser parte activa en la adecuación de tales organismos a la dinámica mundial. En la OMC se ha preocupado por impulsar la liberalización de bienes y servicios, orientándose más a temas relacionados con restricciones arancelarias, subsidios agrícolas y prácticas desleales de comercio; así como por trabajar para que el mecanismo de solución de controversias sea transparente, previsible y eficiente y; pueda beneficiar a todos sus miembros, pero sobretodo a las economías más vulnerables.

La presencia de México en la OCDE es corolaria de las reformas económicas emprendidas por el Presidente Salinas y confirma la secuencia de la apertura económica que se impuso en la década de los ochenta por su antecesor y, la intención de mejorar la imagen internacional del país al insertarse en la nueva dinámica internacional con otras perspectivas de desarrollo. En la OCDE nuestro país participa en asuntos relacionados con el comercio, medio ambiente e inversión con el mismo interés y dedicación que siempre lo ha distinguido.

Es bien sabida la importancia que representa México entre los países latinoamericanos, razón por la cual nos atrevemos a decir que nuestro país en varias ocasiones ha fungido como una pieza clave y como un ejemplo a seguir entre estos Estados (en cuanto a la facilidad de relacionarse con todo tipo de países), baste tan sólo observar los acuerdos y tratados comerciales que tiene México en esta región y su participación en la Asociación Latinoamericana de Integración, donde está agrupado entre los países de mayor desarrollo relativo junto con Brasil y Argentina.

Dentro de este foro internacional el país ha destacado por ser un impulsor fehaciente para definir los elementos que integrarán el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la cual se vislumbra como el proyecto de integración más ambicioso hasta ahora emprendido en el continente americano tendiente entre otros aspectos a crear un mercado común latinoamericano que liberalice el comercio y la inversión; fortalezca el transporte; preserve la democracia en las Américas; erradique la pobreza y la discriminación en el hemisferio; garantice el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente y; asegure actuar con responsabilidad e imparcialidad hacia con las empresas, transportes, empleo, migración y pueblos indígenas. La sede donde se llevan a cabo actualmente los procesos de negociación para formalizar el ALCA se encuentra en Puebla, hasta su conclusión en los primeros meses de 2005, ya que ha tenido otras sedes en diversos países (Miami, Santiago de Chile, Québec y Panamá) desde su inicio en el año de 1994.

En referencia a los organismos internacionales o tratados regionales de los que México no es parte como son la Asociación de Estados del Caribe (CARICOM), integrado entre otros más por Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, Saint Christopher-Nevis-Anguilla, Santa Lucía, San Vicente, Trinidad y Tobago y; el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, nuestro país trata de mantener un estrecho vínculo con éstos a fin de intercambiar, discutir, proponer y evaluar asuntos de interés para hacer frente al contexto internacional.

Como vemos, la estrategia de diversificar los mercados externos para incrementar las exportaciones, fomentar la inversión y aprovechar los beneficios de la producción conjunta, tuvo un desarrollo trascendental durante el periodo de gobierno de Carlos Salinas. En esos años, el país realizó un despliegue de las relaciones económicas con el exterior incrementando su participación en los mercados mundiales a través de tratados bilaterales, multilaterales y de la adhesión a organismos económicos internacionales. Aunque si bien, la consolidación de dicha estrategia se presenta en el sexenio zedillista quien siguiendo las mismas líneas de acción al respecto logra la puesta en marcha de numerosos tratados, sobretodo con América Latina. En resumen, en la década de los noventa nuestro país trabajó intensamente para hacer cumplir la diversificación de los mercados externos, como uno de los objetivos prioritarios de la política comercial.

Sin embargo, aunque México ha firmado un sinnúmero de tratados, es innegable que la distribución geográfica del comercio exterior mexicano es mínima en términos reales; por ejemplo en el año 2002 de los 134,142 mdd que se generaron por concepto de exportaciones 121,717 mdd se concentraron en América del Norte, de los cuales 119,408 mdd fueron de Estados Unidos y 2,309 mdd de Canadá, lo que significa que sólo 12,425 mdd fueron obtenidos por comercializar con otros países y/o regiones. La situación con las importaciones no fue del todo diferente, ya que de los 139,701 mdd que gastamos por concepto de nuestras compras externas 92,345 mdd fueron

destinados a América del Norte, de los cuales 88,749 mdd se pagaron a Estados Unidos y 3,596 mdd a Canadá, de manera que únicamente importamos 47,356 mdd de otros lugares.²⁷

Con todo esto resulta indiscutible la dependencia económica que existe entre México y Estados Unidos y para corroborarlo, en la siguiente gráfica se muestra la distribución del comercio durante el año 2002.

GRÁFICA No. 1



Fuente: www.bancomext.com/bancomext/punlicaciones/secciones/5103/apendestadnov2003.pdf

Para algunos, principalmente los grandes empresarios, quizá ello represente una ventaja en función de que formamos parte del mercado más grande del mundo, de que el TLCAN nos ha abierto la puerta para poder ingresar al proceso globalizador, o más aún de que ha sido la pauta para modernizar y desarrollar nuestra economía. Pero más que una ventaja el TLCAN ha sido una desventaja para el país, en principio por el papel que tiene México frente a dos potencias económicas mundiales, tan sólo por mencionar algo, la innovación de la planta productiva es una gran limitante puesto que la mayor parte de las empresas mexicanas no cuentan con tecnología de punta para competir con sus similares de Estados Unidos y Canadá.

Además, irónicamente la postura comercial seguida por la Unión Americana ha sido totalmente proteccionista respecto al exterior debido a su creciente déficit comercial. Sus leyes de comercio exterior son discriminatorias y agresivas hacia los países con quienes comercia e, incluso contradictorias a los preceptos librecambistas de la OMC en el sentido de incrementar el comercio internacional sobre bases de entendimiento entre los Estados.

Mientras México ha liberalizado su economía, nuestro vecino sólo ha manifestado su falta de reciprocidad comercial y su escasa cooperación en los problemas suscitados con los trabajadores indocumentados que se refugian en aquel país, rechazando toda posibilidad de la libre movilidad de la mano de obra (la cual podría ser una ventaja para ambos) y a su vez aumentando o disminuyendo la severidad de sus leyes migratorias de acuerdo con las necesidades de mano de obra de los empresarios norteamericanos.

De tal forma, son muchas las restricciones comerciales a las que se enfrentan nuestras mercancías a pesar de la existencia de un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Se han limitado y muchas veces suspendido las exportaciones de productos como el atún, escobas, azúcar, acero, aguacate y cemento imponiendo pretextos que van desde los sanitarios, de empaque, embalaje, presentación y reglas de origen hasta los ecológicos y de calidad, haciendo perder a nuestro país considerables cantidades.

Bajo este panorama el mercado norteamericano no ha resultado tan redituable como lo suponía el mismo tratado en teoría. Increíblemente aunque la mayoría de nuestras exportaciones las destinamos a ese país, las ganancias que se perciben por dicho concepto son sumamente bajas.

Por esta razón si el país desea realmente diversificar su comercio exterior, debe reducir la dependencia económica que tiene con Estados Unidos. No se puede seguir dependiendo de un sólo mercado y sobretodo en esta época, en la que este país ha estado constantemente en recesión económica. Efectivamente esto no es tarea fácil, pero tampoco es imposible si se considera que, al menos en teoría, existen avances importantes en materia de suscripción de tratados como parte de la estrategia de diversificación de mercados. Solamente falta más imposición por parte del gobierno para poner en práctica y hacer que se respete lo que está escrito en los acuerdos que ha celebrado, preferentemente con América Latina.

En Latinoamérica, México puede convertirse en uno de los pilares para la integración del continente actuando como mediador y promotor de negociaciones tanto de carácter económico como político. De hecho esta región es estratégica para la política de diversificación de nuestro país, ya que puede equilibrar en gran medida la relación económica que tenemos con nuestro vecino del Norte.

Los mercados de Asia y Europa ofrecen interesantes oportunidades para los empresarios mexicanos en tanto que la Unión Europea se ha mostrado interesada por invertir en el país, mientras que la Cuenca del Pacífico es el mercado que mayor crecimiento ha mostrado últimamente. Por lo que se refiere a la Unión Europea, las relaciones que se tienen con esta región tanto a nivel multilateral como bilateral con algunos países que la integran son buenas.

Tan es así que Holanda se colocó como el “principal inversionista europeo con un monto de 5,486.9 mdd entre 1990 y el primer semestre del 2000, ubicándose en el segundo lugar de la inversión extranjera directa en nuestro país con una aportación del 13% del total, detrás de Estados Unidos. Actualmente el comercio entre ambos países también ha mostrado una tendencia positiva, pues el saldo para México en los últimos años ha sido superávitario y podría alcanzar poco más de 100 mdd e ir incrementando en los años posteriores”.²⁸

²⁸ El Financiero, 28 de diciembre de 2000..., *op.cit.*, p. 3A

Esta claro que los imperativos de la globalización nos obligan a diversificar nuestros lazos y a desarrollar nuevos esquemas de colaboración con los diversos países y regiones del mundo; empero esto no es tan sencillo, puesto que no se trata solamente de suscribir tratados con todos los países o participar en todos los bloques económicos que figuran en el contexto internacional. Dicha política debe analizarse exhaustivamente considerando los requerimientos que el país demanda y las posibles ventajas o desventajas que pudieran generarle la consumación de tratados con cierto país o región, a fin de no caer en acuerdos mal planeados, como el TLCAN, que dañen la economía del país, teniendo presente que una vez firmados ya no existe la posibilidad de someterlos a revisión.

En este sentido, la diversificación de mercados externos tiene que evitar caer en condicionamientos externos o al menos tratar de negociarlos de la manera menos perjudicial para el país, así como beneficiar únicamente a ciertos grupos financieros o empresariales nacionales como extranjeros. Por el contrario, debe exigir reciprocidad comercial sentando claramente las bases bajo las que ha de conducirse ésta, con objeto de eludir que se cometan prácticas desleales de comercio (embargos, boicots, bloqueos comerciales) que tanto afectan a nuestro comercio exterior.

Finalmente, se puede decir que las negociaciones comerciales internacionales no son una casualidad sino un aspecto coyuntural; es decir, no somos el único país que está buscando la diversificación puesto que todos los países al estar inmersos en la globalización tienen que adoptar de alguna manera, las mismas acciones.

Sin duda alguna otro factor que ha contribuido a desplegar esta política, ha sido la ineficiencia de algunos organismos internacionales en ciertos renglones, de ahí que un sinnúmero de Estados considere útil realizar acuerdos complementarios que les permitan comerciar más libremente.

Bien diseñada la diversificación de mercados externos puede ampliar y mejorar la entrada de los productos mexicanos a los diversos países y regiones que integran la comunidad internacional. En esta lógica, el gobierno ha considerado imprescindible adecuar el marco jurídico del comercio exterior a las necesidades de los exportadores mexicanos a través de acciones de desregulación en los ordenamientos de carácter federal, estatal y municipal para reducir los costos y facilitar la apertura y operación de las empresas. Pero creemos que la acción más destacada que realizó el gobierno para incursionar de manera más competitiva en los mercados de nuestros socios comerciales y a su vez, para que éstos realizarán más ágil y eficientemente la entrada de sus mercancías al país y así, poder plasmar en términos reales la estrategia de comercio exterior que diseñó a lo largo de varios años, fue la modernización del sistema aduanero.

2. MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO COMO MECANISMO PARA LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Ante el dinamismo que ha adquirido la economía internacional el Sistema Aduanero cada vez más se convierte en un factor primordial de la política económica y concretamente, de la política comercial del país. Hoy día el sistema aduanero es el mecanismo por el cual llevamos a cabo nuestras transacciones comerciales con el exterior, lo cual se ha ido reiterando gradual y permanentemente con la modernización emprendida en las aduanas en la década de los ochenta y su consolidación en la de los noventa, para poner en marcha la estrategia de promoción a las exportaciones que asumió el gobierno al adoptar el modelo neoliberal.

De ahí nació un vínculo muy estrecho entre la aduana y el sector exportador; se pensaba que al modificarse la estructura aduanera inmediatamente o, al menos en el largo plazo, las exportaciones se incrementarían. Hasta la fecha, el sector exportador ha mostrado tanto tendencias positivas como negativas no obstante, la incógnita de cuál ha sido la influencia del sistema aduanero en tales resultados es algo que se irá dejando ver a lo largo de esta indagación.

En este sentido, la exposición de este capítulo la iniciaremos dando a conocer la Definición y Funciones de la Aduana, tratando de abarcar todas las posibles variables que intervienen directa e indirectamente al realizar la nacionalización o desnacionalización de mercancías. Después expondremos el Marco Legal en Materia Aduanera con la intención de presentar la legislación nacional e internacional en la que se apoyan las aduanas para su operatividad. Para finalmente abordar las Reformas principales que se han suscitado en los Procesos Aduanales durante los últimos años, haciendo un análisis de sus implicaciones en la plataforma exportadora del país. Con ello esperamos aludir si el nuevo sistema aduanero del que tanto se habla, realmente ha sido y es el medio para incentivar el comercio exterior de México.

2.1. SISTEMA ADUANERO MEXICANO

Actualmente una de las variables de mayor relevancia para la economía nacional es el Sistema Aduanero, ya que a través de él se ponen en práctica los objetivos de la política comercial (promoción de exportaciones y diversificación de mercados) al ser el instrumento por el cual tenemos contacto con el exterior. De ahí que la preocupación del gobierno en las últimas dos décadas ha sido redefinir el papel de la aduana, delegándole a ésta una gran responsabilidad para motivar las operaciones de importación y exportación que realiza el sector industrial del país.

Bajo esta perspectiva, el sistema aduanero de hoy es muy complejo y no por el hecho de ejecutarlo sino por la gran diversidad de formalidades que lo componen, de modo que para hacer más fácil la comprensión de éste empezaremos por enunciar lo básico que se debe conocer del argot aduanero, es decir su Definición y Funciones para posteriormente enunciar los Impuestos que deben cubrirse al pasar por la aduana, los diversos Regímenes Aduaneros y de Tráfico Internacional que se ofrecen a los importadores y exportadores al realizar sus operaciones y por

último, referiremos al Despacho Aduanero por ser la actividad principal que realizan las aduanas; con la intención de presentar de manera general la operatividad de las aduanas y así poder entender su trascendencia dentro de las transacciones comerciales del país.

2.1.1. DEFINICIÓN Y FUNCIONES

Hablar del Sistema Aduanero en esta época de globalización económica representa enormes retos para el país, sobretodo porque además de ser un mecanismo de gran importancia para el comercio exterior, puede contribuir sustancialmente mediante una buena planeación a impulsar el desarrollo económico nacional. Es por eso que en este apartado explicaremos el marco de operación en el que se desenvuelven las aduanas, a fin de entender su funcionamiento y su relevancia en las transacciones comerciales por un lado, y por otro, para presentar a todos aquellos interesados en este tema un panorama global de como está constituido el sistema aduanero.

Después de definir el sistema aduanero y enumerar sus funciones, nos enfocaremos a describir los tipos de aduanas (clasificación), los usuarios legitimados para actuar ante la aduana y los documentos requeridos en ésta al pasar por dicha oficina.

Por Sistema Aduanero se entiende el conjunto de instituciones (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Economía, Banco Nacional de Comercio Exterior), leyes (Ley Aduanera, Ley de Comercio Exterior, Código Fiscal de la Federación, etc.), establecimientos (aduanas, agencias aduanales, garitas, puentes internacionales, etc.) y personas (Agentes, Apoderados, Dictaminadores y Vista Aduanales, exportadores, importadores, policías fiscales, entre otros) involucrados con la operatividad de las aduanas, cada uno con una función específica con el propósito de regular la entrada y salida de mercancías y en particular el despacho aduanero, el cual es la actividad más importante que se realiza en las aduanas. Como se puede ver el sistema aduanero representa un sistema complejo de estudiar y comprender por el número de variables que intervienen en él.

Sin lugar a duda cada parte de este sistema juega un papel primordial, sin embargo la célula del sistema aduanero es la aduana, por lo que referir a éste implica necesariamente una vinculación directa con las aduanas, de ahí que también sea indispensable dar una definición de éstas.

Las definiciones más precisas que existen para saber que es una aduana son las que contempla la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La OMA define a la Aduana como “los servicios administrativos responsables de la aplicación de la legislación aduanera y de la percepción de los derechos e impuestos a la importación y a la exportación y que igualmente, están encargados de la aplicación de otras leyes y reglamentos vinculados, entre otros, a la importación y exportación de mercaderías.”²⁹ Para la Secretaría de Hacienda, la Aduana es el lugar por donde entran y salen los bienes y mercancías de comercio internacional con los respectivos medios de transporte que las conducen y por donde cruzan las personas, en el que se cobran los impuestos y se prestan diversos servicios.

²⁹ Bassaldua, Ricardo Xavier. Introducción al Derecho Aduanero. Concepto y Contenido, Ed. Abeledo Perrot S. A., Argentina, 1998, p. 177

Por lo anterior, entendemos por Aduana la institución de servicio público donde se realiza el despacho de mercancías que entran, salen o transitan por el territorio nacional, establecida en las fronteras o puntos de contacto directo con el exterior (puertos, aeropuertos, estaciones, etc.) para registrar las importaciones y exportaciones y realizar el cobro de los impuestos que se generen por las mercancías. Es la puerta de entrada hacia cualquier país que sirve a los intereses económicos del Estado, es decir, su establecimiento responde a los requerimientos de política económica y su marco de actividad es el comercio exterior, en tanto que contribuye al desarrollo económico del país y participa en el control y regulación del comercio internacional.

El establecimiento de las aduanas está sustentado en la Constitución Política de nuestro país, pues es facultad del Presidente de la República habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas así como designar su ubicación.

Por otro lado, la función principal que le está conferida al sistema aduanero o a la aduana es de carácter fiscal, o sea aplicar y percibir los derechos, tasas, contribuciones e impuestos que graven las operaciones de comercio exterior. Esto lo podemos observar desde la incorporación de las aduanas, como parte de la modernización del sistema aduanero, al sistema fiscal. Hoy día la autoridad aduanera además de supervisar unidades de medida, cantidades, pesos, volúmenes, clasificación arancelaria, descripción, origen, etc. de las mercancías y la buena actuación de los actores aduanales (Agentes, Apoderados, Dictaminadores y Vistas Aduanales) también inspecciona que los contribuyentes hayan cumplido desde el punto de vista fiscal. De igual forma, la relevancia de la función fiscal de la aduana se puede apreciar en la Ley de Ingresos de la Federación al analizar las entradas por los diferentes conceptos que el Fisco recauda.

Sin embargo, las aduanas desempeñan otras funciones de igual trascendencia que el sólo hecho de cobrar impuestos como son la función económica, la social, la de vigilancia y la de sanidad. La función económica está basada en proteger a las industrias nacionales y al comercio mediante las disposiciones dictadas por las distintas autoridades facultadas para regular y controlar el paso de las mercancías, tal es el caso de las barreras no arancelarias (trámites, licencias, permisos, Normas Oficiales Mexicanas, etc.) establecidas con el propósito de proteger la economía nacional y los intereses del Estado de prácticas desleales de comercio.

Desde este punto de vista podría decirse que la función económica adquiere más importancia que la fiscal, en tanto que es más benéfico defender y fomentar la economía a partir de las aduanas que recaudar contribuciones.

La función social se lleva a cabo cuando la aduana abre sus puertas por encima de los intereses económicos y fiscales para provecho colectivo, es decir cuando se trata de un beneficio para la sociedad más que para el Fisco. Por ejemplo esta función se da en los casos de desastres naturales como terremotos, donde los trámites aduaneros no se efectúan, declarando aduana abierta a los artículos enviados por la comunidad internacional o cuando se exime de impuestos a instituciones de beneficencia.

En su papel de vigilancia, las aduanas no sólo vigilan el cumplimiento de las leyes aduanales sino también el de otras legislaciones de diversa naturaleza, especialmente de tipo migratorio, de salubridad pública y de protección a la flora y fauna. Dicha tarea se realiza al inspeccionar, registrar y controlar las operaciones aduaneras de importación, exportación, tránsito,

retorno y despacho aduanero en las fronteras y lugares donde se hacen las transacciones de comercio internacional.

La función de sanidad es efectuada en el momento en que la aduana impide la entrada al territorio nacional de productos declarados infectados. A finales del año 2003 México se vio obligado a cerrar la frontera norte del país para restringir la entrada de ganado vacuno procedente de Estados Unidos, como medida fitosanitaria preventiva para evitar la propagación del virus de la “vaca loca” o *Encefalopedia Espongiforme Bovina* como se le conoce científicamente, que se registro en ese país. De hecho es tal la preocupación de la SAGARPA por este virus que daña el cerebro y se transmite a los humanos mediante la ingesta de carne contaminada con la enfermedad, que no habrá apertura de la frontera hasta que Estados Unidos cumpla con las demandas mexicanas de satisfacer la seguridad del consumidor y la sanidad.³⁰ Así, nuestro país cuida muy de cerca está función con el objeto de evitar la propagación de enfermedades, infecciones e incluso epidemias que pondrían en riesgo la vida tanto de la población como de la flora y fauna

Como vemos las diferentes funciones que realizan las aduanas son esenciales, ya que éstas se concretan a verificar la entrada y salida de mercancías, el cumplimiento de las legislaciones relacionadas con la operatividad de las aduanas, la recaudación de impuestos y la integración de las cifras de comercio exterior. De este modo, las aduanas tienen un papel trascendental en el comercio exterior de un país así como en su crecimiento y desarrollo económico, especialmente en esta época en la que las transacciones comerciales aumentan cada vez más por los procesos de globalización e integración económica.

Además de las funciones señaladas anteriormente, el Sistema de Administración Tributaria (SAT) faculta a las aduanas dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponda para cumplir con tareas más específicas como son:

- ✓ Aplicar los programas de actividades referentes a la legislación que regula y grava la entrada y salida de mercancías y medios de transporte del territorio nacional, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste.
- ✓ Recibir de los particulares y, en su caso, requerir los avisos, pedimentos, declaraciones y demás documentos que conforme a las disposiciones legales deben presentarse ante la aduana.
- ✓ Exigir y vigilar el cumplimiento de las disposiciones que rigen el comercio exterior, resolver las solicitudes de autorización que conforme a la ley deban formularse durante el despacho; efectuar el almacenamiento y controlar las mercancías de comercio exterior; así como ejercer las facultades de las autoridades aduaneras en materia de abandono de las mismas y, declarar los casos en que la mercancía pasa a propiedad del Fisco poniéndola a disposición de la unidad administrativa competente de la SHCP.
- ✓ Habilitar horas de entrada, salida, maniobras y almacenamiento de mercancías de comercio exterior y medios de transporte.

³⁰ www.mx.news.yahoo.com/040117/2/15fo.html

- ✓ Aplicar las autorizaciones previas, franquicias, exenciones, estímulos fiscales y subsidios que sean otorgados por las autoridades competentes en materia aduanera; constatar los requisitos y límites de las exenciones de impuestos al comercio exterior a favor de pasajeros y de menajes.
- ✓ Ordenar y practicar la verificación de mercancías en transporte; la retención, persecución o embargo de las mercancías de comercio exterior o de sus medios de transporte así como de los vehículos cuando legalmente proceda y; la ejecución de visitas domiciliarias, vigilancias, inspecciones y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos al comercio exterior.
- ✓ Controlar y supervisar las importaciones o internaciones temporales de vehículos y verificar sus salidas y retornos.
- ✓ Revisar los pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías, determinar las contribuciones, aprovechamientos e imponer sanciones y, en su caso, aplicar las cuotas compensatorias.
- ✓ Dirigir y operar la sala de servicios aduanales en aeropuertos internacionales, establecida dentro de su circunscripción territorial, respecto a la entrada y salida de mercancías y medios de transporte del territorio nacional, al igual que el despacho aduanero y los actos que deriven de éste.
- ✓ Establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías de comercio exterior, así como determinar su clasificación arancelaria y solicitar el dictamen que se requiera al Agente, Dictaminador Aduanal o cualquier otro perito para realizar dicha tarea.
- ✓ Coordinarse con las demás unidades administrativas regionales del SAT, las autoridades de las entidades federativas, los municipios y las dependencias del Gobierno Federal para el mejor desempeño de sus funciones.³¹

En base a lo anterior, observamos que las funciones que el SAT tiene encomendadas para las aduanas están dirigidas esencialmente a aspectos particulares que se suscitan al pretender internar o extraer mercancías (importación o exportación) del territorio nacional; de ahí la importancia de mencionarlas también.

Respecto a los tipos de aduanas que existen, se pueden encontrar diversas clasificaciones, así por ejemplo conforme a la Ley Aduanera las aduanas se pueden clasificar en: marítimas, terrestres, aéreas, fluviales y postales. Sin embargo, la división que consideraremos es la que hace Máximo Carvajal quien clasifica a las aduanas de acuerdo a su ubicación en: marítimas, fronterizas (terrestres) e interiores.

³¹ “Reglamento Interior del Sistema de Administración Tributaria”, Sistema de Administración Tributaria, SHCP, México, 1998, p. 75-78

Las Aduanas Marítimas son puertas al mar, creadas por decreto del Ejecutivo Federal con la finalidad de promover las actividades económicas relativas al comercio exterior de las mercancías, dotando a determinados puertos de infraestructura e instalaciones adecuadas para incentivar la exportación e importación de mercancías. Nuestro país cuenta actualmente con 17 aduanas marítimas y 11,122 Km. de costas.

CUADRO No. 3

ADUANAS MARÍTIMAS EN MÉXICO

Número de Aduana	Nombre de la Aduana	Ciudad de Ubicación	Entidad Federativa
2	Ensenada	Ensenada	Baja California Norte
4	La Paz	La Paz	Baja California Sur
3	Guaymas	Guaymas	Sonora
5	Mazatlán	Mazatlán	Sinaloa
30	Manzanillo	Manzanillo	Colima
31	Lázaro Cárdenas	Lázaro Cárdenas	Michoacán
34	Acapulco	Acapulco	Guerrero
43	Salina Cruz	Salina Cruz	Oaxaca
46	Altamira	Altamira	Tamaulipas
26	Tampico	Tampico	Tamaulipas
27	Tuxpan	Tuxpan	Veracruz
37	Veracruz	Veracruz	Veracruz
35	Coatzacoalcos	Coatzacoalcos	Veracruz
39	Ciudad del Carmen	Ciudad del Carmen	Campeche
41	Progreso	Progreso	Yucatán
38	Cancún	Cancún	Quintana Roo
48	Dos Bocas	Tabasco	Tabasco

Cuadro de elaboración personal con información del libro de Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p. 174-180

La circunscripción territorial de las Aduanas Fronterizas del país se delimita por una franja de veinte kilómetros paralela a la línea divisoria internacional; excepto cuando expresamente se haya señalado una circunscripción distinta.³² La suma de este tipo de aduanas en México equivale a 21 con una frontera norte de 3,152 Km. y una frontera sur de 1,149 Km.

CUADRO No. 4

ADUANAS FRONTERIZAS EN MÉXICO

Número de Aduana	Nombre de la Aduana	Ciudad de Ubicación	Entidad Federativa
22	Matamoros	Matamoros	Tamaulipas
25	Ciudad Reynosa	Ciudad Reynosa	Tamaulipas
23	Ciudad Miguel Alemán	Ciudad Miguel Alemán	Tamaulipas
47	Ciudad Camargo	Ciudad Camargo	Tamaulipas
24	Nuevo Laredo	Nuevo Laredo	Tamaulipas
20	Colombia	Colombia	Nuevo León
18	Piedras Negras	Piedras Negras	Coahuila
13	Ciudad Acuña	Ciudad Acuña	Coahuila
17	Ojinaga	Ojinaga	Chihuahua

³² Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero, 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, 180, 199

16	Ciudad Juárez	Ciudad Juárez	Chihuahua
15	Puerto Palomas	Puerto Palomas	Chihuahua
1	Agua Prieta	Agua Prieta	Sonora
7	Naco	Naco	Sonora
8	Nogales	Nogales	Sonora
10	Sonoyta	Sonoyta	Sonora
9	San Luis Río Colorado	San Luis Río Colorado	Sonora
6	Mexicali	Mexicali	Baja California Norte
11	Tecate	Tecate	Baja California Norte
12	Tijuana	Tijuana	Baja California Norte
40	Ciudad Hidalgo	Ciudad Hidalgo	Chiapas
42	Subteniente López	Subteniente López	Quintana Roo

Cuadro de elaboración personal con información del libro de Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero, 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p. 174-180

Finalmente, las Aduanas Interiores se encuentran fuera de los límites de una región fronteriza o un desarrollo portuario. La característica que las distingue es que están ubicadas en el centro del país. Actualmente existen 10 aduanas interiores.

CUADRO No. 5

ADUANAS INTERIORES EN MÉXICO

Número de Aduana	Nombre de la Aduana	Ciudad de Ubicación	Entidad Federativa
44	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	Distrito Federal
45	México	México	Distrito Federal
29	Guadalajara	Guadalajara	Jalisco
19	Torreón	Torreón	Coahuila
21	Monterrey	Monterrey	Nuevo León
32	Querétaro	Querétaro	Querétaro
33	Toluca	Toluca	Estado de México
14	Chihuahua	Chihuahua	Chihuahua
28	Aguascalientes	Aguascalientes	Aguascalientes
36	Puebla	Puebla	Puebla

Cuadro de elaboración personal con información del libro de Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero, 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p. 174-180

Con las aduanas marítimas, fronterizas e interiores que se mencionaron en los cuadros anteriores tenemos que en México existen en total 48 aduanas y aproximadamente 180 puntos de revisión o servicio distribuidos estratégicamente a lo largo y ancho de la República Mexicana. Obviamente todas estas aduanas son coordinadas y dirigidas por una Administración General con sede en la Ciudad de México, que depende de la Secretaría de Hacienda. Asimismo, es importante reiterar que la facultad para establecer aduanas corresponde al Presidente de la República según lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, dentro de los usuarios legitimados para actuar ante la aduana se encuentran el Agente, el Apoderado y el Dictaminador Aduanal y, lógicamente las Autoridades Aduaneras. De acuerdo a la Ley Aduanera las funciones administrativas relativas a la entrada o salida de mercancías del territorio nacional se realizarán por las autoridades aduaneras, las cuales podrán colaborar recíprocamente o auxiliarse para el buen desempeño de sus tareas con funcionarios y empleados públicos federales y locales así como con autoridades migratorias, sanitarias, de comunicaciones e inclusive extranjeras en los casos que señalen las leyes y los tratados

internacionales de los que México sea parte.

Por lo que toca al Agente Aduanal, éste es un profesional experto en representar los intereses de los particulares que importan o exportan mercancías en las aduanas mexicanas. Es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda, mediante una patente personal e intransferible, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley Aduanera. Para ser Agente Aduanal es necesario ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos, no haber sido convicto, gozar de buena reputación, tener título profesional o su equivalente, contar con experiencia en materia aduanera (mayor de 3 años) y aprobar los diferentes exámenes de conocimientos y psicotécnicos que practique la autoridad aduanera.

Una vez que los Agentes Aduanales cuentan con su patente y a fin de poder iniciar sus operaciones en la aduana de que se trate, deben realizar ante ésta los trámites de registro local, obtención de gafetes oficiales y clave confidencial de identidad. El Agente Aduanal deberá actuar únicamente ante la aduana para la que se expidió la patente, no obstante, podrá proceder en aduanas distintas a las de su adscripción siempre que obtenga una autorización de patente nacional de las autoridades aduaneras o que constituya sociedades con otras personas para facilitar la prestación de sus servicios. Asimismo, existe la figura de Agente Aduanal que puede trabajar solamente para ciertos productos o sectores industriales y comerciales con la intención de hacer más eficiente su trabajo mediante esta especialización.

La actividad principal del Agente Aduanal es fungir como representante legal de los contribuyentes ante las autoridades aduaneras para el desaduanamiento de las mercancías y gestiones conducentes, esto significa:

- ✓ Hacer un reconocimiento previo cuando las mercancías lleguen al país para comprobar que el embarque ha llegado en buenas condiciones, en las cantidades acordadas y con las especificaciones declaradas.
- ✓ Determinar la clasificación arancelaria de las mercancías y checar, o en su defecto, elaborar la documentación necesaria para su desaduanamiento (factura comercial, documento de transporte y demás requisitos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias) y formular el pedimento.
- ✓ Realizar el pago de los impuestos correspondientes a la mercancía (ad-valorem, derecho de trámite aduanero, impuesto al valor agregado, etc.) en la caja recaudadora de las aduanas.
- ✓ Activar el mecanismo de selección aleatoria, semáforo fiscal, que habrá de determinar aleatoriamente si las mercancías estarán o no sujetas a la revisión por parte de la autoridad aduanera.
- ✓ Conducir las mercancías a su destino final (fábrica o almacén), en caso de no presentarse ninguna irregularidad durante el primer o segundo reconocimiento.

Una vez concluido el despacho aduanero, el Agente Aduanal cobra los honorarios que hubiese pactado con su cliente por sus servicios. Al respecto es común encontrar que muchos Agentes Aduanales emitan una Cuenta de Gastos donde indican los egresos que ocasionó el despacho de las mercancías, tanto los que él hiciera por cuenta del cliente como por los que directamente realiza, tales como llamadas de larga distancia, servicios complementarios, incluyendo aquí el pago por sus servicios. La elaboración de este documento obedece indudablemente a tener un mayor control sobre las salidas que se desprenden de actividades tan complejas como son la importación y exportación de mercancías.

Como se puede apreciar el Agente Aduanal tiene delegada una gran responsabilidad y éste puede hacerse acreedor a multas o sanciones según proceda, por lo que la elección de este prestador de servicios debe ser muy cuidadosa aunque también hay que tomar en cuenta que él no es el único responsable de las mercancías motivo del despacho y que el cliente, de la misma forma, tiene obligaciones al respecto. Para tener un conocimiento más amplio de esta figura jurídica, la Ley Aduanera describe el marco de actuación del Agente Aduanal, sus obligaciones, derechos, causas de suspensión, etc. en varios de sus artículos.

Tiene el carácter de Apoderado Aduanal la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de las mercancías, siempre que obtenga la autorización de la Secretaría de Hacienda. El Apoderado promoverá el despacho ante una sola aduana y en representación de una sola persona; empero, previa autorización de las autoridades aduaneras podrá actuar ante aduanas distintas a las que le corresponda.³³

El Apoderado Aduanal debe cumplir con los mismos compromisos que tiene el Agente Aduanal para obtener la patente, con la diferencia de que lo que éste obtiene es una autorización. Respecto a sus funciones, puede decirse que son las mismas que realiza el Agente Aduanal ya que las distinciones entre ambos son básicamente dos: los Apoderados Aduanales no pueden trabajar para nadie más que para la empresa en donde se encuentran asalariados, mientras que los Agentes Aduanales pueden realizar al mismo tiempo las operaciones de diversos clientes y; los Apoderados no cuentan con la responsabilidad solidaria que tienen los Agentes, en realidad la persona que los contrata es ilimitadamente responsable por sus actos.

Por otra parte, los Dictaminadores Aduanales son prestadores de servicio particular autorizados por la SHCP que cumplen con un doble objetivo: cuidar los intereses del Fisco mediante la práctica de revisiones aduanales de un alto nivel técnico y; ejercer en forma aleatoria una especie de control de calidad sobre el reconocimiento aduanero practicado por parte de los servidores públicos. Se puede decir que su labor primordial es llevar a cabo un procedimiento de inspección sobre las mercancías que entran al país, a fin de evitar la corrupción y el contrabando en las aduanas. Para conocer de manera específica el papel de un Dictaminador véase el tema Despacho Aduanero de este trabajo.

³³ Ley Aduanera 2001, 13ª ed., Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, p. 60

La SHCP otorgará autorización de Dictaminador Aduanero a las personas que cumplan con los requisitos que para tal efecto establezca. Aunque en principio, es imperante responder oportunamente a las diferentes convocatorias que la autoridad realiza durante un año.

En relación con los documentos que se requieren en la aduana, ya sea para importación o exportación, éstos pueden variar de acuerdo al tipo de mercancías de que se trate (por ejemplo, los requisitos que se exigen para mercancías peligrosas son más severos que los que se exigen para otros productos); al tipo de aduana por el que se realiza el desaduanamiento (por ejemplo, en un despacho aéreo es indispensable la presentación de la guía aérea) y; al tipo de régimen aduanero al que se destinarán las mercancías (por ejemplo, el pedimento en una importación temporal es diferente al de una importación definitiva).

No obstante lo anterior, la documentación que siempre será requerida en una aduana es el Pedimento, la Factura Comercial, el Documento de Transporte, los Permisos, las Autorizaciones o Licencias en materia de Restricciones y Regulaciones no Arancelarias y, en algunos casos el Certificado de Origen.

El Pedimento es el documento más importante en materia de comercio exterior que legaliza la importación o exportación de mercancías. Es una declaración fiscal en la que el contribuyente declara toda la información conducente de las mercancías que desea nacionalizar o desnacionalizar, como son los datos para determinar y pagar los impuestos y los referentes al régimen aduanero al que se pretende destinar las mercancías, fechas, destinatarios, remitentes, Agente Aduanal, cantidades, valores, medios de transporte, etc.

El pedimento es elaborado por los Agentes o Apoderados Aduanales en la forma oficial aprobada por la SHCP y tiene una prescripción de diez años, es decir, puede ser revisado y cotejado por la autoridad fiscal en el transcurso de los diez años posteriores a su presentación. La información que contienen los pedimentos que se realizan en las diferentes aduanas del país, es concentrada en la Ciudad de México y guardada en los archivos del gobierno para la formación de la Balanza Comercial.

Una modalidad que presenta este documento, es que quienes exporten mercancías podrán presentar ante la aduana un sólo pedimento para diversas operaciones siempre que se trate de un mismo exportador, al que se denomina Pedimento Consolidado.³⁴

Al ser el registro de mayor trascendencia del despacho aduanero, la legislación señala los supuestos bajo los cuales los contribuyentes podrán rectificar los datos contenidos en el pedimento, ya sea antes de activar el mecanismo de selección aleatoria, una vez activado éste o cuando haya contribuciones que pagar. Cuando se exporten mercancías el pedimento podrá ser rectificado el número de veces que sea necesario. Esta medida constituye una buena alternativa para corregir oportunamente las discrepancias, diferencias, errores, omisiones o falsedades antes de que la autoridad exija su cumplimiento pero obviamente, ya con multas.

³⁴ *Ibidem*, p. 49

La Factura Comercial “es aquella que es emitida por el exportador-vendedor al importador-comprador y es normalmente usada por los entes aduaneros para determinar el valor exacto de las mercancías.”³⁵ En importaciones, la factura comercial es otorgada por los exportadores de otros países y no necesariamente debe cumplir con las obligaciones establecidas por el Código Fiscal. Mientras que en las exportaciones, la factura puede ser amparada por cualquier otro documento que exprese el valor comercial de las mercancías.

Dicho documento debe redactarse en español o bien, acompañarse de la traducción correspondiente y presentarse en tres ejemplares al igual que su traducción, aunque el número puede variar según el producto, el país de destino y la empresa exportadora. El valor de la operación se debe expresar en moneda de fácil convertibilidad (dólares, marcos, libras) y señalar su equivalente en moneda nacional, sin incluir el IVA.

En términos generales una factura precisa el importe del valor de la mercancía, además contiene datos específicos del vendedor (nombre, domicilio, RFC), lugar y fecha de expedición y la descripción detallada de las mercancías (marcas, número, clase, peso, cantidades parciales de bultos y el total de ellos, valores unitarios y el valor global de las mercancías, etc.).

El Documento de Transporte constituye el comprobante que acredita la propiedad de la mercadería, siendo a la vez contrato de transporte entre el cargador y el transportador, así como también la prueba del cargamento de la mercancía a bordo de la nave. Al igual que un cheque puede ser o no negociable pero, generalmente en las operaciones de comercio exterior el documento de transporte es emitido como negociable, lo que significa que puede ser transmisible por endoso o cesión.³⁶

Este documento lo expide la empresa transportista y conforme al medio que se utiliza se denomina: Conocimiento de Embarque (marítimo), Guía Aérea (aéreo), Carta de Porte (ferroviario) y Conocimiento Rodoviario (terrestre). El documento de transporte debe presentarse en original o validado por la empresa de transporte; en importaciones su presentación es imprescindible en tanto que en exportaciones éste no es requerido y ni es posible hacerlo, en virtud de que tal documento se obtiene posteriormente al despacho.

Adicionalmente a la documentación anterior es fundamental cumplir con los permisos, autorizaciones o licencias en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias. Las Restricciones al Comercio Exterior son una herramienta legal mediante la cual el gobierno de un país establece limitaciones para la entrada y salida de mercancías, sujetándolas al cumplimiento de una determinada condición en función de su mercado interno.³⁷

Las restricciones son básicamente los Permisos Previos de Importación y Exportación, los cuales son otorgados por la SE y aplicados en torno a la cantidad. Dicho de otro modo, las restricciones son los permisos previos que se aplican a la importación y exportación de cierto tipo de mercancías con el objeto de evitar, restringir o regular su entrada o salida del territorio nacional.

³⁵ Ledesma A., Carlos. Principios de Comercio Internacional, 4ª ed., Ed. Macchi, Argentina, 1993, p. 97

³⁶ *Ibidem*, p. 94

³⁷ Cabeza García, Luis. Regulaciones, Restricciones y Requisitos al Comercio Exterior en México, Ediciones Fiscales ISEF, México, 1998, p. 14

Actualmente existen pocos productos que requieren permiso previo de importación ya que México los dejó de utilizar casi en su totalidad desde 1987. Las mercancías que requieren este tipo de trámites son aquellas que dañan seriamente a la industria nacional, que están prohibidas para el consumo nacional o que son de industrias estratégicas controladas por el gobierno.

Mientras tanto los permisos de exportación son requeridos para los productos que son importantes para el abasto doméstico (granos básicos), cuando la producción nacional es suficiente se permiten las exportaciones y cuando no, éstos se restringen. Estos permisos controlan la salida de algunas mercancías para evitar el desabasto nacional, proteger los recursos no renovables y conservar los bienes con valor histórico, artístico o arqueológico del país. Es conveniente mencionar que los permisos previos se han estado sustituyendo por medidas arancelarias debido a los procesos de apertura comercial que ha experimentado México en los últimos años. Actualmente son muy pocos los productos que requieren de este tipo de trámites, entre los que se encuentran cierto tipo de maquinaria y productos como el café, azúcar y granos.

Por lo que respecta a las Regulaciones no Arancelarias, éstas son instrumentos de control que establecen los países para regular o filtrar la entrada de mercancías en atención a su origen, tipo, clase, riesgos y en sí a su calidad.³⁸ Son normas jurídicas, prácticas administrativas y medidas gubernamentales que tienen el propósito de regular, dilatar, obstruir o impedir la entrada o salida de productos del territorio nacional por cuestiones de calidad, como métodos de protección a los consumidores. Las regulaciones no arancelarias deben ser autorizadas por alguna de las Secretarías del Gobierno Federal; aprobadas por la Comisión de Comercio Exterior (con sede en la SE) así como por el Ejecutivo Federal; presentadas en los términos de fracción arancelaria y; publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

De hecho, constantemente se publican en el Diario Oficial las fracciones arancelarias que están sujetas a algún tipo de regulación no arancelaria. Ejemplos de regulaciones no arancelarias son las autorizaciones sanitarias, ecológicas, agrícolas, normas oficiales, etiquetado e información comercial, etc. Para las exportaciones no hay aplicación de éstas en virtud de que cada país impone sus propias medidas regulatorias.

La Ley de Comercio Exterior dispone que las restricciones y regulaciones no arancelarias se establecerán cuando se requiera de modo temporal para corregir desequilibrios de la balanza de pagos; para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado en su país de origen o procedencia; conforme a lo dispuesto en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte; como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas por otros países; cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en prácticas desleales de comercio internacional.

Por último un documento también requerido en las aduanas, aunque no en todos los casos y, no por ello menos importante es el Certificado de Origen el cual es el instrumento que avala que un bien que se exporta de una nación a otra es originario de ésta, con la finalidad de lograr un trato arancelario preferencial o para evitar pagar cuotas compensatorias.

³⁸ *idem*

Existen básicamente tres tipos de certificados de origen: a) para aplicar tratos preferenciales negociados o suscritos al amparo de tratados de libre comercio; b) para aplicar tratos preferenciales negociados o suscritos al amparo de la Asociación Latinoamericana de Desarrollo Integral (ALADI) “a excepción de Colombia, Venezuela, Costa Rica, Bolivia y Chile a los que ya no se podrán otorgar preferencias al amparo de la ALADI por disposición del Decreto de 1996 que establece que quedan abrogadas las preferencias arancelarias otorgadas con anterioridad por México a estos países” y; c) para demostrar que el origen de las mercancías es distinto al de países que producen mercancías utilizando prácticas desleales de comercio.³⁹ En este caso con la certificación de origen se evita pagar las cuotas compensatorias establecidas para equilibrar la deslealtad del precio.

De manera general, el certificado de origen permite identificar la nacionalidad de los productos y de esta forma, otorgar o no un trato arancelario preferencial y establecer la tasa aplicable a la que se hará acreedora la mercancía en cuestión. El formato oficial de este documento lo expide la autoridad aduanera y es exigido por México a través de la Secretaría de Economía, para hacer más transparente y justo nuestro comercio con los diversos países de la esfera económica internacional. El exportador del bien es el responsable de la emisión del certificado de origen, y será éste quien lo proporcione al importador para que solicite trato arancelario preferencial y a la autoridad aduanera cuando así lo solicite.

Hasta este momento se han señalado elementos clave que debemos conocer acerca de la aduana, sin embargo, este tema es tan extenso que ahora nos enfocaremos a describir una de las funciones, para muchos la más importante, que desempeñan las aduanas: la fiscal, es decir, la recaudación de impuestos.

2.1.2. PAGO DE IMPUESTOS EN ADUANA

Otro aspecto de gran consideración que se debe tomar en cuenta al pasar por una aduana es el pago de los impuestos al comercio exterior, de manera que están obligados a realizar dicho pago las personas físicas y morales que introduzcan o extraigan mercancías del territorio nacional, afectando también a la Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios, Entidades de la Administración Pública e inclusive, instituciones de beneficencia no obstante que conforme a otras leyes y decretos no causen impuestos o estén exentos de ellos.⁴⁰

Los impuestos que se pagan en las aduanas pueden variar en base al tipo de régimen aduanero que se utilice, o sea, si se trata de importaciones o exportaciones definitivas, importaciones o exportaciones temporales, depósito fiscal, etc. empero, los impuestos que siempre se cobran en una aduana son entre otros:

- ✓ Impuesto General de Importación (IGI).
- ✓ Impuesto General de Exportación (IGE).

³⁹ “Plan del Curso de Derecho Aduanero” impartido por Víctor Germán Franco Ruiz, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus León, Guanajuato, 1999, p. 17-18

⁴⁰ Ley Aduanera 2001..., *op. cit.*, p. 25

- ✓ Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- ✓ Impuesto sobre la Renta (ISR).
- ✓ Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPYS).
- ✓ Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).
- ✓ Derecho de Trámite Aduanero (DTA).
- ✓ Cuotas Compensatorias .
- ✓ Aranceles.

Estos impuestos se pagan en las aduanas antes de que se active el mecanismo de selección automatizado y en cualquiera de los medios que establezca la Secretaría. Así por ejemplo, tratándose de importaciones o exportaciones definitivas los impuestos se deben pagar en efectivo y en la aduana de carga.

Dichos gravámenes se calculan sobre el tipo de cambio que haya sido publicado en el DOF un día hábil anterior al que las mercancías hayan llegado a nuestro país o se hayan presentado para su despacho de exportación. Aunque la Ley Aduanera dispone que en importaciones la fecha que regirá las cuotas, bases gravables, tipos de cambio, cuotas compensatorias y demás restricciones y regulaciones no arancelarias será la de fondeo (cuando el barco que transporte las mercancías navegue en el mar mexicano) y en la que las mercancías crucen la frontera o arriben al primer aeropuerto internacional. Mientras que para las exportaciones será la que rijan al momento de presentar las mercancías ante las autoridades aduaneras.

Por otra parte, el pago de los impuestos al comercio exterior puede efectuarse con anterioridad a la llegada de las mercancías, siempre que éstas se presenten ante el mecanismo de selección aleatoria dentro de los tres días siguientes en que se haya realizado el pago o, dentro de veinte si las mercancías son transportadas por ferrocarril. En estos casos las cuotas, bases gravables, tipos de cambio, etc. serán las que rijan en la fecha de pago. Las Cuentas Aduaneras constituyen una buena opción para efectuar el pago de impuestos en estos términos.

Respecto a la conceptualización de cada uno de los impuestos mencionados, ésta se señalará en el apartado referente al Marco Legal en Materia Aduanera a excepción de los aranceles y cuotas compensatorias que definiremos aquí. Los Aranceles son la medida más importante para regular el comercio exterior de las naciones ya que protegen al producto nacional, al gravar las mercancías que entren, salgan o transiten por el país. Son impuestos que se cobran a la importación o exportación de mercancías, calculados sobre cantidades físicas expresadas en determinadas unidades métricas (kilogramo, litro, etc.) o en función del valor o precio que tenga la mercancía importada. La dependencia facultada para abordar todas las cuestiones relacionadas con los aranceles es la Secretaría de Economía.

Los aranceles están fundamentados en la Ley del Impuesto General de Importación y de Exportación, en las que se consignan científica y técnicamente todas las mercancías objeto de comercio exterior por medio de fracciones arancelarias, para que las personas físicas o morales sepan que monto deben pagar al gobierno cuando introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan de éste.⁴¹

⁴¹ Cerda Benítez, Adriana. Prontuario de Comercio Internacional, Ed. Trillas, México, 2000, p. 16

La Fracción Arancelaria es el código numérico en que se engloban todos los productos susceptibles de ser importados o exportados, establecido con la finalidad de determinar el tipo de arancel, permisos, autorizaciones y en general, los derechos que se han de pagar y los requisitos que se deben cumplir en las aduanas. Asimismo, este código es la forma en que las aduanas de todo el mundo identifican las mercancías y puede variar de acuerdo a los requerimientos y objetivos comerciales de cada país.

Los aranceles pueden ser Ad-valorem, Específicos o Mixtos. Ad-valorem cuando se expresa en términos porcentuales del valor de la mercancía y se calcula aplicando al valor en aduana de ésta un porcentaje estipulado en la Tarifa del Impuesto General de Importación o en la de Exportación, según sea el caso. La ventaja que muestra este arancel es la sencillez del cálculo, por ejemplo una factura que ampara un lote de juguetes con un valor de 500 dólares y un arancel ad-valorem del 20% cubrirá un monto de 100 dólares. Por su parte, los Específicos se dan en términos monetarios por unidad de medida, continuando con el ejemplo cada juguete deberá pagar una cantidad determinada, si esa cantidad fuera de 2 dólares por pieza y si la factura amparara un total de 1,000 juguetes, entonces el arancel específico que se tendría que cubrir sería de 2,000 dólares.

Finalmente los Mixtos son la combinación de ambos aranceles, siguiendo con el caso anterior, cada juguete pagará un arancel de 2 dólares pero ahora habrá un límite para importar (por ejemplo 5,000 piezas); así por cada artículo que rebase dicha cantidad se cobrará un porcentaje.

Al respecto sólo resta decir que el Valor en Aduana es el precio que pudiera fijarse para las mercancías como consecuencia de una venta efectuada entre un comprador y un vendedor; el Código de Valoración Aduanera de la OMC define que el valor en aduana es el valor de un bien objeto de transacción comercial, por lo que la base gravable para el cobro del IGI es el precio que se consigna en la factura. Mientras que la base gravable del IGE es el valor de las mercancías en el lugar de venta, o sea sin incluir fletes ni seguros internacionales e igual que para determinar el IGI, dicho valor deberá consignarse en la factura o en cualquier otro documento comercial.

Si bien es cierto que todo país utiliza diferentes medidas para regular, alentar o desalentar las importaciones y exportaciones, de acuerdo a la estrategia económica que esté siguiendo, en nuestro país el arancel empleado con mayor frecuencia es el denominado ad-valorem. Del mismo modo, hemos adoptado la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas que establece el sistema de clasificación aduanera que está en vigor en la mayor parte de los países del mundo, formulando con ello las Tarifas del Impuesto General de Importación y de Exportación.

En relación a las Cuotas Compensatorias, éstas son medidas de regulación o restricción que se imponen a los productos que se importan en condiciones desleales de comercio internacional, se aplican independientemente del arancel que corresponda a la mercancía. Las cuotas compensatorias pueden ser menores al monto de la subvención (beneficio que otorga un gobierno extranjero a los productores o exportadores de mercancías para tener una posición competitiva internacional) o al margen de la discriminación de precios (vender en un mismo mercado a precios diferentes un producto igual), siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías introducidas bajo prácticas desleales de comercio.⁴²

⁴² "Ley de Comercio Exterior 2001". en Compendio de Comercio Exterior. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, p. 20

Esto significa que cuando un país, sector industrial o empresa del extranjero vende productos en México utilizando prácticas desleales el gobierno establece impuestos o cuotas que compensen dicha deslealtad comercial, en virtud de que no tiene facultades ni mecanismos para restringir o prohibir las importaciones que vengan en tales circunstancias. Constituyen una medida de protección sana para fortalecer el comercio exterior y escoger de manera más selectiva a nuestros socios comerciales. La ley que regula estas medidas es la Ley de Comercio Exterior mientras que la encargada de vigilarlas, supervisarlas y establecerlas es la Secretaría de Economía.

Para terminar con todo lo relacionado a los impuestos de comercio exterior sólo resta decir que no todas las mercancías están sujetas a efectuar tales derechos, destacando entre éstas las que se importan con objeto de destinarlas a finalidades de defensa nacional o seguridad pública; las que se requieran para la emisión de monedas y billetes; las aeronaves y vehículos destinados al transporte de carga y pasajeros que realicen rutas internacionales, considerando los productos de abastecimiento de los mismos y los necesarios para su mantenimiento y reparación; los equipajes de pasajeros en viajes internacionales, entre otras.

Como se puede apreciar se trata de mercancías que reúnen características especiales, en cuanto a su uso y en cuanto a las personas que las van a utilizar por lo que no podrán ser enajenadas ni destinadas a propósitos distintos de los convenidos, ya que de suceder esto la persona que los adquiera deberá cumplir con los compromisos como cualquier importador o exportador.

Con todo lo expuesto precedentemente se ha dado a conocer de manera general cuales son los elementos principales que se deben considerar al pasar por las aduanas, sin embargo, para hacer más comprensible como se lleva a cabo la internación o extracción de mercancías dentro de la aduana, es indispensable describir cuales son los diferentes regímenes aduaneros que estipula la legislación por un lado, y por otro explicar en que consiste el tráfico internacional, a fin de destacar la relación que tiene con la aduana y la importancia que representa para las empresas de comercio exterior.

2.1.3. REGÍMENES ADUANEROS Y TRÁFICO INTERNACIONAL

Con la finalidad de facilitar el intercambio comercial, la movilidad de bienes y los procesos de transformación se han puesto en marcha diversos Regímenes Aduaneros a los cuales pueden destinarse las mercancías que se introduzcan o extraigan del territorio nacional. Los regímenes aduaneros pretenden fomentar el comercio exterior e impulsar a toda la estructura productiva para participar en la competencia internacional, al proporcionar a los importadores y exportadores una amplia gama de posibilidades para internar o extraer las mercancías del país en función de sus requerimientos, como el proveer a la industria doméstica de insumos y maquinaria que no se producen en el país utilizando el régimen de importación temporal, por ejemplo.

CUADRO No. 6

CLASIFICACIÓN DE LOS RÉGIMENES ADUANEROS EN MÉXICO

A. Definitivos
I. De importación
II. De exportación
B. Temporales
I. De importación
a) Para retornar en el mismo estado
b) Para elaboración, transformación o reparación
II. De exportación
a) Para retornar en el mismo estado
b) Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación
C. Depósito
D. Tránsito de Mercancías
I. Interno
II. Internacional
E. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado

Fuente: Ley Aduanera 2001, 13ª ed., Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, p. 53

A. Definitivos

Los Regímenes Definitivos ya sean de importación o exportación se sujetarán al pago de los impuestos al comercio exterior y en su caso, cuotas compensatorias así como al cumplimiento de las demás obligaciones en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias y demás formalidades para su despacho.⁴³

Por lo que respecta al régimen de Importación Definitiva, éste no es más que la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado. No obstante, es posible que las importaciones definitivas retornen al extranjero cuando se encuentre que éstas no corresponden a lo que se le solicitó al proveedor, debido a que resultaron defectuosas o porque son de especificaciones distintas a las que se habían pactado.

El retorno al extranjero no causará el pago del impuesto general de exportación, toda vez que se realice dentro de los tres meses contados a partir del día siguiente en que se hubiera realizado el despacho para su importación definitiva o, de seis meses en caso de maquinaria y equipo.

El retorno tiene por objeto la sustitución de las mercancías por otras de la misma clase, las cuales deben llegar al país en un plazo máximo de seis meses posteriores a la fecha del retorno. Cuando las mercancías sustitutas ingresen a nuestro país no pagarán los impuestos al comercio exterior, puesto que éstos ya se cubrieron por las mercancías originalmente importadas. Sólo se pagarán los impuestos cuando dichas mercancías tengan un valor mayor, procediendo a pagar únicamente las diferencias y; cuando las mercancías lleguen después de los plazos autorizados o se compruebe que no son equivalentes a las de la primera importación. En este caso se paga el impuesto general de importación integro aplicándose las sanciones correspondientes.

⁴³ Ley Aduanera 2001..., *op. cit.*, p. 53

En el supuesto de que las mercancías tengan un valor menor al de las importadas por primera vez, por lo que resulte una diferencia a favor del contribuyente, éste puede solicitar la compensación de los impuestos sobre futuras importaciones o realizar el trámite de devolución de impuestos.

La Exportación Definitiva consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado. Al igual que en el régimen de importación definitiva, las mercancías deben ser retornadas al país por el comprador extranjero en consideración a que resultaron defectuosas o de especificaciones distintas a las convenidas sin el pago del impuesto general de importación, siempre que no hayan sufrido modificaciones ni transcurrido más de un año desde su salida del territorio nacional, pues de lo contrario el gobierno las reconocerá como mercancías extranjeras aún cuando vengan etiquetadas como nacionales. Empero, este plazo puede ampliarse cuando existan causas debidamente justificadas y previa solicitud del interesado al vencimiento del mismo.

Obviamente el retorno da lugar a que se devuelva al interesado el impuesto general de exportación por un lado, y por otro a que éste reintegre los beneficios fiscales que hubiere recibido con motivo de la exportación.

B. Temporales

Los Regímenes Temporales pueden ser tanto de importación como de exportación. El régimen de Importación Temporal es la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica. Su objetivo es evitar el pago de impuestos y cuotas compensatorias de mercancías que no permanecerán en el país, aunque si deberán cumplir con las obligaciones en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias y demás formalidades requeridas para su despacho.⁴⁴

Las mercancías importadas bajo este régimen no pueden ser objeto de transferencia o enajenación, a excepción de que ésta se haga entre personas físicas o morales que cuenten con un programa autorizado por la Secretaría de Economía como son el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), el Programa de la Industria Maquiladora o entre Empresas de Comercio Exterior que cuenten con el registro correspondiente.

Las importaciones temporales son de dos tipos: las que retornan al extranjero en el mismo estado y las que se someten a un proceso de elaboración, transformación o reparación. Las mercancías que se pueden importar temporalmente bajo la primera modalidad se muestran a continuación.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 58

CUADRO No. 7

MERCANCIAS QUE SE PUEDEN IMPORTAR TEMPORALMENTE Y QUE DEBEN RETORNAR AL EXTRANJERO EN EL MISMO ESTADO EN QUE FUERON IMPORTADAS

Período	Tipo de Mercancías
Hasta por 1 mes	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Remolques y semiremolques, incluyendo las plataformas para el transporte de contenedores siempre que transporten en territorio nacional las mercancías importadas o las que se destinen a la exportación.
Hasta por 6 meses	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aquellas que realicen los residentes en el extranjero, siempre que sean utilizadas directamente por ellos o por las personas con las que tengan relación laboral, excepto tratándose de vehículos. ✓ Envases de mercancías, siempre que contengan en territorio nacional las mercancías que en ellos se hubieran introducido al país. ✓ Vehículos de las misiones diplomáticas y consulares, las de las oficinas de representación de los organismos internacionales y las de los funcionarios y empleados del Servicio Exterior Mexicano. ✓ Muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías. ✓ Vehículos siempre que la importación sea efectuada por mexicanos con residencia permanente en el extranjero o que acrediten estar laborando en el extranjero por más de un año.
Hasta por 1 año	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aquellas destinadas a convenciones, congresos internacionales y eventos culturales o deportivos. ✓ Enseres, utilería y demás equipo necesario para la filmación. ✓ Vehículos de prueba, cuando la importación se realice por un fabricante autorizado residente en México. ✓ Aquellas mercancías previstas por los convenios internacionales de los que México sea parte.
Por el plazo que dure su calidad migratoria	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Vehículos que sean propiedad de turistas, visitantes locales y distinguidos, estudiantes, ministros de culto o asociados religiosos, corresponsales e inmigrantes, siempre que los mismos sean de su propiedad a excepción de turistas y visitantes locales. ✓ Menajes de casa propiedad de visitantes, visitantes distinguidos, estudiantes e inmigrantes.
Hasta por 10 años	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Contenedores. ✓ Aviones y helicópteros destinados a ser utilizados por las líneas aéreas con permiso para operar en el país. ✓ Embarcaciones dedicadas al transporte mercante o a la pesca comercial. Lanchas, yates, veleros turísticos o casas rodantes, en importaciones efectuadas por residentes en el extranjero. ✓ Carros de ferrocarril.

Fuente: Ley Aduanera 2001, 13ª ed., Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, p. 59-61

No obstante, para hacer aún más flexible este tipo de importaciones, el último plazo puede prorrogarse mediante autorización cuando existan causas debidamente justificadas; pero se debe tener cuidado porque si las mercancías no se retornan al extranjero dentro de los plazos máximos autorizados, se impondrán sanciones y se entenderá que éstas se encuentran ilegalmente en el país.

Mientras tanto, las mercancías que son importadas temporalmente para ser sometidas a un proceso de elaboración, transformación o reparación son básicamente las que realizan las Maquiladoras y las empresas con programa PITEX. La importación se efectúa en los términos del programa autorizado, de lo dispuesto en la Ley del Impuesto sobre la Renta y de los requisitos de control que establezca la Secretaría.

CUADRO No. 8

MERCANCIAS QUE SE PUEDEN IMPORTAR TEMPORALMENTE PARA SER SOMETIDAS A UN PROCESO DE ELABORACIÓN, TRANSFORMACIÓN O REPARACIÓN PARA DESPUÉS EXPORTARSE

Período	Tipo de Mercancías
Hasta por 18 meses	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Combustibles, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación. ✓ Materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar a integrar mercancías de exportación. ✓ Envases y empaques. ✓ Etiquetas y folletos.
Hasta por 2 años	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Contenedores y cajas de trailer.

Hasta por 5 años o por el plazo previsto en la Ley del Impuesto General sobre la Renta (para su depreciación):	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo ✓ Equipos y aparatos para el control de la contaminación, la investigación o capacitación industrial, telecomunicación, cómputo, laboratorio, medición, prueba de productos, control de calidad y, aquellos que intervengan en el manejo de materiales relacionados con los bienes de exportación. ✓ Equipo para el desarrollo administrativo.
--	--

Fuente: Ley Aduanera 2001, 13ª ed., Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, p. 62-63

Como sucede con las mercancías importadas temporalmente que regresan al extranjero en el mismo estado, éstas mercancías deben retornar al extranjero o destinarse a otro régimen aduanero en los plazos previstos, ya que de lo contrario se entenderá que éstas se encuentran ilegalmente en el país por haber concluido el régimen de importación temporal al que fueron destinadas.

Los productos resultantes de los procesos de transformación, elaboración o reparación que retornen al extranjero pagarán del impuesto general de exportación correspondiente a las materias primas o mercancías nacionales que se hubieren incorporado conforme a la clasificación arancelaria del producto terminado.

Las Maquiladoras y las empresas con programas autorizados por la SE (PITEX, ECEX) tienen que presentar ante las autoridades aduaneras una declaración en la que proporcionen información sobre las mercancías que retornen, la proporción de las importadas temporalmente, las mermas y los desperdicios que no se retornen, además de aquellas que son destinadas al mercado nacional.

Al igual que en el régimen anterior éstas tienen la opción de transferir las mercancías que hubieren importado temporalmente a otras Maquiladoras o empresas con programas de exportación, ya sea para que lleven a cabo los procesos de elaboración, transformación o reparación o realizar el retorno de dichas mercancías. (En el Capítulo 3 se abordará de forma más específica las obligaciones que adquieren las Maquiladoras y empresas con programas de comercio exterior al importar temporalmente).

Por otro lado, hay productos que no son susceptibles de ser importados bajo el régimen de importación temporal, tal es el caso de los equipos, aparatos, maquinaria, etc. que son exhibidos en una exposición internacional en tanto que no podrían cambiarse de régimen temporal a definitivo en caso de que se vendieran durante la exposición. Aún cuando se pudiera cambiar de régimen no se podría cambiar el destinatario, y esto tendría que ser necesario, puesto que la importación temporal se hizo con el nombre del que exhibe las mercancías y el cambio de régimen tendría que ser a nombre de una tercera persona (la nacional que decidiera adquirir las).

Además, el importador no podría cumplir con la obligación de retornarlas al extranjero en un periodo determinado al no contar con un programa de Industria Maquiladora o PITEX. Por la complejidad que ello implica, la SHCP determinará los casos en que deba presentarse el pedimento aduanal y la utilización de los servicios de Agente o Apoderado Aduanal en estas operaciones.

Por su parte, el régimen de Exportación Temporal es la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica.⁴⁵ Este tipo de exportación no genera impuestos al comercio exterior pero si requiere cumplir con las obligaciones en materia de restricciones, regulaciones no arancelarias y demás formalidades requeridas para su despacho. La ventaja que presentan las exportaciones temporales es que éstas se podrán cambiar al régimen de exportación definitiva, cumpliendo con los requisitos que fije la SHCP para tal efecto. Asimismo se considera que la exportación se convierte en definitiva cuando las mercancías no retornen al territorio nacional dentro del plazo concedido, caso en el cual se deberá pagar el IGE.

Las importaciones temporales también tienen la posibilidad de pasar de temporales a definitivas, pagando las cuotas compensatorias vigentes al momento del cambio de régimen. el impuesto general de importación y los recargos que correspondan, a partir del mes en que las mercancías se importaron temporalmente y hasta que se efectúe el cambio.

De la misma forma que las importaciones temporales, dichas exportaciones pueden hacerse para retornar al país en el mismo estado o para ser sometidas a un proceso de elaboración, transformación o reparación. Dentro de las exportaciones que pueden retornar al país en el mismo estado se encuentran las siguientes mercancías:

CUADRO No. 9

MERCANCIAS QUE SE PUEDEN EXPORTAR TEMPORALMENTE Y QUE DEBEN RETORNAR AL PAÍS EN EL MISMO ESTADO EN QUE FUERON EXPORTADAS

Período	Tipo de Mercancías
Hasta por 3 meses	✓ Remolques y semiremolques, incluyendo aquellos utilizados para el transporte de contenedores.
Hasta por 6 meses	✓ Envases de mercancías.
	✓ Aquellas que realicen los residentes en México sin establecimiento permanente en el extranjero.
	✓ Muestras y muestrarios para dar a conocer mercancías. ✓ Enseres, utilería y demás equipo necesario para la filmación.
Hasta por 1 año	✓ Aquellas que se destinen a exposiciones, convenciones, congresos internacionales, eventos culturales o deportivos.
Por el período que determine la SHCP	✓ Aquellas que sean necesarias cuando por circunstancias económicas así se amerite, previa opinión de la SE.

Fuente: *Lev Aduanera 2001*, 13ª ed., Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, p. 66-67

El primero y último plazo pueden prorrogarse antes del vencimiento del tiempo autorizado, mediante la rectificación del pedimento de exportación temporal. Para el plazo de seis meses, un año y también por el período que determine la SHCP, es necesaria la presentación del pedimento para conocer la finalidad a la que se destinarán las mercancías, el lugar donde se realizará ésta y en el que se mantendrán. Mientras que para el plazo de tres meses no es indispensable la presentación del pedimento ni la utilización de los servicios de un Agente o Apoderado Aduanal, pues sólo bastará presentar la forma oficial que establezca la Secretaría de Hacienda.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 66

Las exportaciones temporales que se efectúen para ser sometidas a un proceso de elaboración, transformación o reparación únicamente saldrán del territorio nacional por un periodo de dos años; empero, dicho plazo puede ampliarse por un lapso igual o mayor mediante la rectificación del pedimento, de conformidad con los requisitos que se establezcan para ello.

Cuando las mercancías retornen al país se pagará el impuesto general de importación que corresponda al valor de las materias primas o mercancías extranjeras incorporadas y, el precio de los servicios prestados en el extranjero para su elaboración, transformación o reparación según la clasificación arancelaria que corresponda a la mercancía retornada. En relación a las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no aplica el impuesto general de exportación. Para los desperdicios, si procede el pago de dicho impuesto conforme a la clasificación arancelaria que corresponda a las mercancías exportadas, salvo que se demuestre que han sido destruidos o que retornaron al país.

C. Depósito Fiscal

El régimen de Depósito Fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito, autorizados por la SHCP y las autoridades aduaneras y, establecidos conforme a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias⁴⁶. En otras palabras, este régimen permite el almacenamiento de mercancías, tanto de importación como de exportación, que ya fueron despachadas aduanalmente pero que no han cubierto los impuestos al comercio exterior, en un almacén previamente autorizado y por tiempo ilimitado.

Los almacenes donde se pretendan depositar las mercancías deben contar con instalaciones que reúnan las especificaciones que señale la SHCP, a fin de tener bien separadas las mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal, de las mercancías nacionales y extranjeras que se encuentren en dicho almacén por otra causa. Asimismo, es necesario que cuenten con un equipo de cómputo y de transmisión de datos que permita su enlace con el de la SHCP para llevar un registro de las mercancías que son recibidas o retiradas. De no cumplir con lo mencionado anteriormente, la Secretaría suspenderá temporalmente la autorización al local hasta que cumpla con los requisitos correspondientes; en caso de reincidencia se cancelará la autorización.

Para poder hacer una importación bajo depósito fiscal es imperante cumplir en la aduana de despacho con las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a este régimen y, acompañar al pedimento con la carta de cupo (expedida por el almacén general de depósito o, en su caso, por el titular del local destinado a exposiciones internacionales) en la cual se consignan los datos del Agente o Apoderado Aduanal que promoverá el despacho.

La Carta de Cupo es una carta de certificación que especifica que el almacén cuenta con el espacio suficiente y, con las instalaciones necesarias para poder recibir la mercancía. Esta carta se anexa al pedimento de importación o exportación y es el único documento que se requiere para operar bajo el régimen de depósito fiscal.⁴⁷ Al respecto es conveniente señalar que la cancelación

⁴⁶ *Ibidem*, p. 67-68

⁴⁷ *Ibidem*, p. 126

de esta carta sólo puede ser efectuada por quien la hubiere expedido. tal situación debe comunicarse a la autoridad aduanera dentro de los cinco días siguientes a su cancelación.

Las mercancías en depósito fiscal pueden ser motivo de actos de conservación, exhibición, colocación de signos de identificación comercial, empaquetado, examen, demostración y toma de muestras, siempre y cuando no se modifique su naturaleza o las bases gravables para los fines aduaneros. Respecto a la toma de muestras es necesario pagar las contribuciones y cuotas compensatorias que correspondan a éstas.

El almacén general de depósito tiene a su cargo informar a la SHCP los sobrantes o faltantes de las mercancías manifestadas en el pedimento, respecto de las recibidas efectivamente en sus instalaciones, dentro de los veinte días siguientes a la expedición de la carta de cupo. De no rendir dicho aviso, se entenderá que se recibieron las mercancías descritas en el pedimento.

Por otra parte, la autorización para la operación de los almacenes generales de depósito la otorga la SHCP, entre otras cosas para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos. En este último caso las mercancías no se sujetarán al pago de impuestos al comercio exterior y de cuotas compensatorias toda vez que las ventas se hagan a pasajeros que salgan del país directamente al extranjero. Los particulares que obtengan esta autorización están obligados a pagar mensualmente un aprovechamiento del 5% sobre los ingresos recabados por la venta de las mercancías.

Dentro de las ventajas que ofrece el régimen de depósito fiscal destacan: que las personas físicas o morales del extranjero pueden promover el almacenamiento de las mercancías por conducto de Agente o Apoderado Aduanal en territorio nacional, o sea, permite que empresas extranjeras operen en México aún cuando no estén establecidas permanentemente en el país. Para muchos esto más que un aspecto favorable es algo que perjudica al sector empresarial local, al brindar apoyos de este tipo a empresas extranjeras.

Este régimen permite también que las mercancías puedan extraerse bajo los diferentes regímenes establecidos en la Ley Aduanera, lo que favorece a los contribuyentes hasta cierto punto al poder desistir del régimen que se pretendía utilizar quizá en un principio. En el depósito fiscal es importante tomar en cuenta que a partir de la fecha en que las mercancías nacionales queden almacenadas para su exportación, se considerarán exportadas definitivamente; que las mercancías pueden ser extraídas total o parcialmente para su importación o exportación pagando previamente los impuestos al comercio exterior y el derecho de trámite aduanero sin recargos ni multas y; que el retiro de las mercancías del almacén puede ser efectuado por cuenta de terceros y no necesariamente por parte del importador o exportador, siendo el único régimen que acepta cambiar el nombre del contribuyente.

Finalmente, cabe señalar que la SHCP determina las mercancías que no pueden ser objeto de este régimen y las medidas de control que deben acatar los almacenes para separar los locales destinados al depósito, manejo y custodia de las mercancías.

D. Tránsito de Mercancías

El régimen de Tránsito consiste en el traslado de mercancías bajo control fiscal de una aduana a otra, por el territorio nacional⁴⁸. Es un régimen simple cuyo objetivo es tolerar que mercancías nacionales o extranjeras transiten por el país, esto significa que una mercancía puede entrar por una aduana específica sin necesidad de haber sido despachada aduanalmente para que transite por el país con destino a otra aduana (mexicana), ya sea para que las mercancías sean reexportadas o despachadas en ésta.

El tránsito de mercancías puede ser interno o internacional. El Tránsito Interno es utilizado básicamente por las empresas nacionales cuando requieren que sus mercancías de importación no sean despachadas en la aduana de entrada sino en la aduana que más les convenga. Por ejemplo, mercancía de importación que arribó en la aduana de Ciudad Reynosa puede ser despachada hasta la aduana interior de Querétaro.

Este tipo de tránsito también opera cuando la situación anterior se da a la inversa, es decir, cuando la aduana de despacho (Querétaro) envía las mercancías nacionales o nacionalizadas a otra aduana (Ciudad Reynosa) para su salida, exportación o retorno al extranjero en caso de mercancías importadas temporalmente.

Tal régimen se promueve por conducto de Agente o Apoderado Aduanal. Los requisitos para el tránsito interno de importación son formular el pedimento de tránsito interno; determinar provisionalmente las contribuciones (impuesto general de importación, cuotas compensatorias y las demás que se causen); anexar al pedimento la documentación que acredite el cumplimiento de restricciones y regulaciones no arancelarias y; pagar las contribuciones actualizadas y cuotas compensatorias, antes de activar el mecanismo de selección automatizado en la aduana de despacho.

Mientras que para el tráfico interno de exportación sólo basta formular el pedimento de exportación, efectuar el pago de las contribuciones correspondientes y cumplir con las restricciones y regulaciones no arancelarias.

Con todo lo expuesto hasta este momento sobre el tránsito de mercancías, pudiera pensarse que este régimen se presta para poder desviar las mercancías de su destino final al ser transportadas, sin embargo, existen plazos para ejecutarlo y con ello tener un control de éste. Si las mercancías en tránsito interno a la importación no arriban a la aduana de despacho en el plazo señalado, la determinación provisional de contribuciones y cuotas compensatorias se considerará como definitiva. Para las mercancías de exportación o retorno al extranjero que no arriben a la aduana de salida en el plazo determinado, no se considerarán exportadas o retornadas y se deberán reintegrar los beneficios fiscales que se hubieran obtenido con motivo de la exportación.

Se considera que el tránsito de mercancías es Internacional cuando mercancías de procedencia extranjera cruzan el territorio nacional a través de una aduana de entrada y otra de salida, con la finalidad de llegar al extranjero. Los beneficiarios de esta modalidad son realmente los empresarios extranjeros que venden a un tercer país y que por cuestiones de logística, necesitan

⁴⁸ *Ibidem*, p. 72

utilizar el territorio nacional como parte de su ruta de acceso al mercado final. Esta clase de operaciones se da comúnmente entre Estados Unidos y los países Centroamericanos.

Otra peculiaridad del tránsito internacional es cuando las mercancías nacionales o nacionalizadas tienen que ser transportadas, por cuestiones de logística también, de una aduana mexicana a otra por territorio extranjero para su reintegración al territorio nacional. Esto tiene lugar por ejemplo cuando mercancía de exportación de la aduana de Tijuana se transporta por la Unión Americana hasta la aduana de Nuevo Laredo, por encontrar mejores carreteras y una optimización en costo y tiempo.

Para utilizar este régimen aduanero se tiene que formular el pedimento de tránsito internacional; determinar provisionalmente las contribuciones (impuesto general de importación, cuotas compensatorias y las demás que se causen) y; efectuarse por las aduanas autorizadas y las rutas fiscales que establezca la SHCP. Asimismo, es indispensable que las empresas transportistas que pretendan realizar el traslado de las mercancías estén inscritas en el Registro de Tránsito de la SHCP. Un aspecto importante que deben conocer quienes hagan uso de este régimen es que el tránsito internacional por territorio nacional se promueve mediante Apoderado Aduanal, en tanto el que se realiza por territorio extranjero puede llevarse a cabo por Agente o Apoderado Aduanal.

Al igual que en el tránsito interno, si las mercancías en tránsito internacional por territorio nacional no arriban a la aduana de salida en el plazo señalado, la determinación provisional de contribuciones y de cuotas compensatorias se considerará como definitiva.

Los plazos máximos para el tráfico interno e internacional de mercancías son establecidos por la SHCP. Cuando por razones de caso fortuito o fuerza mayor las mercancías no puedan llegar en los plazos previstos, el Agente o Apoderado Aduanal, el transportista o la persona física o moral que efectúe el tránsito debe dar aviso por escrito a las autoridades aduaneras exponiendo las razones que impiden el arribo oportuno de las mercancías, para que proceda el arribo extemporáneo de éstas hasta por un período igual al establecido. En el tránsito internacional se puede dar el desistimiento del régimen en la aduana de entrada, presentando físicamente las mercancías ante la autoridad aduanera.

Ambos tipos de tránsito tienen como responsables solidarios (ante el Fisco Federal) del pago de las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas e infracciones que se cometan durante el traslado de las mercancías, al Agente o Apoderado Aduanal, la empresa transportista o la persona física o moral que realice el tránsito de éstas. Adicionalmente, el Agente o Apoderado Aduanal es el responsable por las irregularidades que se observen en el pedimento y que se detecten durante el despacho.

E. Elaboración, Transformación o Reparación en Recinto Fiscalizado

Este régimen consiste en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales a los recintos fiscalizados con el objeto de que sean sometidas a procesos de elaboración, transformación o reparación para ser retornadas al extranjero o para ser exportadas.⁴⁹ Los Recintos Fiscalizados son los inmuebles concesionados por la SHCP para que los particulares presten los

⁴⁹ *Ibidem.* p.76

servicios de manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior. La concesión se otorga hasta por un plazo de veinte años, el cual puede prorrogarse a solicitud del interesado.

A través de este régimen se pueden efectuar tanto importaciones como exportaciones. En el caso de las exportaciones, las mercancías nacionales se consideran exportadas desde el momento de ser destinadas a dicho régimen aduanero. Para el caso de las importaciones, éstas deben sujetarse al IGI y cuotas compensatorias, antes de internarse en el recinto.

Las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no causan el impuesto general de importación. Los desperdicios no retornados tampoco pagan este impuesto siempre que se demuestre que han sido destruidos. Mientras que por los faltantes de mercancías que haya si se causarán los impuestos al comercio exterior que correspondan.

Igualmente pueden introducirse al país en recinto fiscalizado para la elaboración, transformación o reparación la maquinaria y el equipo que se requiera, siempre que se pague el impuesto general de importación y se cumpla con las restricciones y regulaciones no arancelarias aplicables al régimen.

Finalmente, cualquiera que sea el régimen aduanero al que se pretendan destinar las mercancías el Agente o Apoderado Aduanal debe señalarlo en el pedimento. También es conveniente aludir que si por accidente se destruyen mercancías sometidas a alguno de los citados regímenes, no se exigirá el pago de los impuestos al comercio exterior ni de las cuotas compensatorias, pero los restos seguirán destinados al régimen inicial salvo que las autoridades aduaneras autoricen su destrucción o cambio de régimen.

Además, es posible desistirse de un régimen aduanero hasta antes de que se active el mecanismo de selección automatizado o bien, cambiar de régimen una vez que se cumpla con las contribuciones, cuotas compensatorias, restricciones y regulaciones no arancelarias exigibles para el nuevo régimen solicitado.

Como se puede ver los regímenes aduaneros nos permiten agilizar el despacho de las mercancías, sobretodo si conocemos la finalidad a la que se destinarán. Por ello es necesario que toda persona relacionada con el comercio exterior tenga los conocimientos básicos sobre este tema para que pueda elegir el régimen más adecuado y evitar por ejemplo, gastos innecesarios, pérdida de tiempo, etc., pues cada uno contempla requisitos y regulaciones diferentes.

En relación al Tráfico Internacional, éste no es más que el transporte de las mercancías nacionales o extranjeras que se pretenden incursionar en mercados distintos a los de su procedencia. Visto de esta manera podría pensarse que esto no representa mayores complicaciones, sin embargo, el transporte de las mercancías es tan importante que puede constituir el éxito o fracaso de una empresa, ya que transportar en términos de comercio exterior significa colocar los productos con oportunidad de precio y tiempo de entrega en los mercados extranjeros que las empresas hayan fijado de acuerdo a sus intereses comerciales.

Bajo esta perspectiva, elegir el tipo de tráfico o medio de transporte para trasladar las mercancías no es fácil dado que ello involucra la consideración de un sinnúmero de variables, tales como las características de las mercancías, la urgencia con la que requieren ser entregadas, el costo

del medio de transporte, los tipos de servicio que ofrece, los riesgos en los que puede incurrir y el tiempo de entrega, entre otras. Con estos parámetros el importador o exportador podrá elegir el tipo de transporte más conveniente para sus necesidades.

Los medios de transporte más utilizados en la movilización de mercancías son: marítimo, aéreo, terrestre (autotransporte, ferrocarril) y multimodal. El Transporte Marítimo está diseñado para trasladar grandes volúmenes de carga por su enorme capacidad, en especial aquellas que representan mucho volumen y peso aunque tiene gran adaptabilidad para transportar toda clase de mercancías. Su bajo costo hace de este medio el más idóneo para un alto porcentaje de los productos que se comercializan internacionalmente. El tráfico marítimo puede ser: de Cabotaje, que es el transporte de mercancías entre dos puntos del país situados entre el mismo litoral y; de Altura, que es el transporte de mercancías interoceánico, es decir, entre un puerto nacional y otro extranjero o viceversa.

El Conocimiento de Embarque es el documento probatorio de un contrato de transporte marítimo de mercancías. La cantidad que se paga a un transportista de tráfico marítimo por llevar la mercancía de un punto de origen a otro destino es conocida como Flete.

El Tráfico Aéreo es aquel que se realiza por las aeronaves en los aeropuertos. Este tipo de transporte es recomendable para la movilización de bienes perecederos, valores, productos delicados, de poco volumen y peso y los que requieran de cierta urgencia para su traslado.

En comparación con otros medios de transporte, éste ofrece una mayor seguridad en el manejo de los productos tanto en el traslado como en las terminales. El documento que se expide al contratar un servicio de esta índole es la Guía Aérea, la cual especifica las instrucciones propias del embarque para la línea aérea, la ruta que ha de seguirse, la descripción de las mercancías, los cargos de transportación y los cargos adicionales originados por el manejo de las mercancías.⁵⁶ La cantidad que cobra el transportista por el traslado de la mercancía recibe el nombre de Tarifa.

Las tarifas de las líneas aéreas son acordadas y estandarizadas por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA, por sus siglas en inglés). Una buena opción para quienes decidan hacer uso del tráfico aéreo para transportar sus mercancías es la utilización de los servicios de los Consolidadores de Carga o Reexpedidores, los cuales son personas que agrupan mercancías de varias empresas hasta lograr un peso considerable, que les permite operar con tarifas más económicas que las normales.

Por lo que respecta al Tráfico Terrestre, éste constituye el medio más económico para transportar mercancías y puede llevarse a cabo por autotransporte o ferrocarril. El Autotransporte es el transporte por camión y a través de éste puede introducirse todo tipo de mercancía a lo largo y ancho del país, con excepción de productos tóxicos, explosivos y químicos que tienen una regulación especial. El autotransporte es aconsejable para enviar mercancía por tramos inferiores a 500 kilómetros.

⁵⁶ Maubert Viveros, Claudio. *Comercio Internacional. Aspectos Operativos, Administrativos y Financieros*, Ed. Trillas, México, 1998, p. 82-83

El documento que emite el transportista al usuario se llama Carta de Porte o Talón de Camión y es un recibo que ampara mercancías sin cobertura de seguro contra las mismas; no es un título de propiedad y normalmente se emite en un sólo original.

El transporte por Ferrocarril es conveniente cuando se manejen cargas de grandes volúmenes y peso a distancias superiores a los 500 kilómetros. Con objeto de facilitar la importación y exportación de mercancías se han llevado acciones para conectar la red ferroviaria con los principales puertos del país y, se han establecido convenios de colaboración con empresas ferroviarias estadounidenses.

En éste el contrato de transporte entre la empresa porteadora y el cliente se conoce como Talón de Ferrocarril, el cual estipula las condiciones del transporte y debe ir firmado por el jefe de la estación. Al igual que en el tráfico aéreo, el transporte por ferrocarril se maneja por Tarifas o Cuotas que autoriza la Secretaria de Comunicaciones y Transportes.

Por último el Transporte Multimodal es aquel que utiliza dos o más tipos diferentes de transporte, con base en un contrato y mediante el pago del flete se compromete al operador a la ejecución del transporte de mercancías. La responsabilidad del operador empieza desde que toma la mercancía bajo su custodia y termina cuando la entrega al consignatario.⁵¹

Ante lo expuesto anteriormente podemos percibir que cada medio de transporte tiene características específicas y toda una gama de posibilidades para llevar a cabo el movimiento de las mercancías, por lo que las empresas tienen que ser muy cuidadosas al momento de elegir la clase de tráfico a la que destinarán sus embarques para no incurrir en gastos innecesarios. En este sentido es apropiado emplear los servicios de personas expertas en la materia como son los Agentes de Carga o de Embarque que proporcionan un servicio profesional en la planeación, coordinación, control y dirección de las operaciones necesarias para efectuar el traslado nacional e internacional de la carga; así como los servicios complementarios al mismo (seguros, permisos de las autoridades gubernamentales, etc.).

Habiendo descrito los medios en los que pueden introducirse, extraerse o transitar las mercancías por el territorio nacional, en el siguiente tema abordaremos la forma en la que se realiza el despacho aduanero de las mismas, es decir, la revisión que hacen las autoridades aduaneras para determinar su legal importación o exportación en el país.

2.1.4. DESPACHO ADUANERO

Una vez que se ha determinado el régimen aduanero y el tipo de tráfico o medio de transporte por el que se introducirán o extraerán las mercancías del territorio nacional, éstas son conducidas a la aduana para ser almacenadas ya sea en almacenes privados (recintos fiscalizados) o en los que especifiquen las autoridades aduaneras (recintos fiscales) con la finalidad de examinarlas física y documentalmente y, resolver si procede o no la importación o exportación de

⁵¹ *Ibidem*, p. 87, 91, 93

dichas mercancías. De este modo, el acto de examinar las mercancías con todo lo que ello implica en términos aduaneros recibe el nombre de Despacho Aduanero.

Por su parte la Ley Aduanera lo define como el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada y salida de mercancías del territorio nacional que se realiza en las diferentes aduanas, de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros y con la intervención de las autoridades aduaneras, los consignatarios, destinatarios o propietarios en las importaciones, los remitentes en las exportaciones, así como los Agentes o Apoderados Aduanales⁵².

En la actualidad México ha sido mundialmente reconocido por la simplicidad del despacho aduanero, ya que éste se traduce a sólo cuatro pasos: pago de impuestos; primera selección aleatoria; reconocimiento aduanero, únicamente en los casos que así lo señale el equipo de cómputo y; segunda selección aleatoria. Sin embargo, el despacho puede ser aún más simplificado cuando al pasar por el mecanismo de selección aleatoria éste especifique desaduanamiento libre, o sea, que la mercancía no será objeto de ningún reconocimiento y que solamente bastará realizar el pago de las contribuciones para proceder a sacar las mercancías de la aduana para conducir las a su destino final.

Por otro lado, cada uno de los procedimientos que derivan del despacho de las mercancías se efectúa mediante el empleo de equipo de cómputo denominado Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI) en el cual quedan grabadas todas las operaciones aduaneras, la clave confidencial del Agente o Apoderado Aduanal que motivó el despacho y el código de validación generado por la aduana. Todo ello con la intención de evitar cualquier intervención o "mano negra" que dé lugar a actos corruptivos y facilitar el control de las transacciones de comercio exterior, al integrar la información en forma oportuna y así generar la balanza comercial del país, lo que permite a su vez tomar decisiones adecuadamente en lo tocante a la formulación de restricciones y regulaciones no arancelarias para hacer más eficiente nuestro comercio con el exterior.⁵³

Únicamente los Agentes o Apoderados Aduanales que actúen como consignatarios o mandatarios de un importador o exportador pueden llevar a cabo los trámites relacionados con el despacho aduanero, aunque existen casos expresamente señalados en la Ley Aduanera en los que no es necesaria la intervención de tales personas.

Para tener una idea más clara de como procede el despacho a continuación se describen brevemente las formalidades a las que son sometidas las mercancías desde el momento que llegan a la aduana. Cuando el embarque llega a la aduana se almacena, ya sea en recintos fiscales o fiscalizados, posteriormente se le otorga un número de registro de entrada por parte de la autoridad que indica la fecha en la que las mercancías arribaron a nuestro país, la cual registrará para todas las obligaciones correspondientes (como lo es el tipo de cambio para la aplicación de impuestos, cuotas compensatorias, restricciones y regulaciones no arancelarias, etc.).

⁵² Ley Aduanera 2001... *op.cit.*, p. 15

⁵³ "Plan del Curso de Derecho...", *op.cit.*, p. 40

Durante su almacenaje, el Agente o Apoderado Aduanal hace un reconocimiento previo de las mercancías para comprobar que han llegado en correcto estado y que corresponden a las declaradas en la documentación que le fue entregada por el importador o la que venía con el embarque. Con la documentación requerida el Agente o Apoderado Aduanal clasifica arancelariamente la mercancía para determinar los aranceles, restricciones, regulaciones no arancelarias, cuotas compensatorias y preferencias arancelarias otorgadas por México.

En base a lo anterior, se procede a realizar el pre-pedimento para que sea validado por la autoridad, es decir, revisado por un tercero para detectar posibles irregularidades y así evitar multas e infracciones posteriores. Validado el pedimento, el Agente Aduanal elabora el pedimento definitivo y prepara los documentos en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias a fin de pasar a las cajas recaudadoras y pagar los impuestos y cuotas compensatorias correspondientes.

Efectuado dicho pago, las mercancías se presentan con el pedimento ante la autoridad aduanera para activar el Semáforo Fiscal o Mecanismo de Selección Automatizado que habrá de determinar si debe practicarse o no el reconocimiento aduanero (la revisión) de las mismas. El Semáforo Fiscal es una máquina muy parecida a un semáforo de tránsito que imprime en el cuerpo del pedimento el resultado de la selección aleatoria el cual puede ser: "desaduanamiento libre" que se indica con luz verde o "reconocimiento aduanero" caracterizado con luz roja.

Obviamente, desaduanamiento libre significa que la persona que acompaña las mercancías puede retirarlas del recinto fiscal y conducir las a su destino final. Mientras que el reconocimiento aduanero implica realizar un examen de las mercancías por parte de la autoridad aduanera, Vistas Aduanales, así como de sus muestras para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado respecto de las unidades de medida, números de piezas, volumen, descripción, naturaleza, estado, origen y demás datos que permitan cuantificar e identificar la mercancía.

Cabe agregar que durante la revisión del embarque, el Vista Aduanal formula el dictamen correspondiente en el equipo de cómputo manifestando si se detectaron o no irregularidades y coloca nuevos candados, conforme a lo señalado por el Manual de Operación Aduanera, cuando se trate de mercancía en tránsito interno o internacional; cuando el despacho se realice en aduana fronteriza y posteriormente la mercancía se destine al resto del territorio nacional o; cuando el módulo de selección aleatoria del segundo reconocimiento se encuentre distante del módulo del primer reconocimiento. De detectarse irregularidades durante esta inspección, el personal oficial levantará el acta de hechos correspondiente y procederá en los términos previstos del Capítulo Reconocimiento Aduanero del Manual de Operación Aduanera.⁵⁴

Una vez cumplido este reconocimiento y, de estar todo correcto, se activa nuevamente el semáforo fiscal para precisar si las mercancías deben o no ser inspeccionadas en una segunda ocasión, pero ahora por parte de los Dictaminadores Aduanales quienes son personas de carácter privado e independiente encargadas de verificar la exactitud de lo declarado en la primera modulación y de que se hayan cumplido todas las disposiciones en materia de comercio exterior.

⁵⁴ Información Dinámica de Consulta IDC. Servicio Quincenal de Consultoría Empresarial, Sección Comercio Exterior. México, 12 de octubre de 1994, p. 1159

Si el resultado de la segunda selección aleatoria es desaduanamiento libre las mercancías son entregadas de inmediato; de suceder lo contrario se proporciona la documentación correspondiente (el pedimento con sus copias y anexos) al Dictaminador Aduanal en los días subsiguientes.

En ningún caso el Dictaminador tendrá acceso a la información derivada del primer reconocimiento aduanero ni se pondrá en contacto con personal alguno de la aduana, inclusive omitirá todo tipo de contacto social, ya que el incumplimiento a ello da lugar a la rescisión del contrato del Dictaminador. En caso de que sea necesario el intercambio de documentación entre el personal de la aduana y esta figura o viceversa, dicho intercambio tendrá que hacerse por escrito.

El segundo reconocimiento aduanero se lleva a cabo en una área predeterminada por la SHCP, que es un espacio físico debidamente delimitado con malla ciclónica y acondicionado conforme a las especificaciones establecidas por la misma, en la cual sólo tiene acceso el personal supervisor y el de apoyo que realice las maniobras de carga y descarga de la mercancía. El personal de la aduana no tendrá acceso a esta área, salvo el Administrador en el caso de presentarse irregularidades durante el reconocimiento.

Al iniciar el segundo reconocimiento, el Dictaminador se identifica ante el Agente o Apoderado Aduanal y procede a verificar que el candado oficial que se colocó al concluir el primer reconocimiento corresponda al anotado en el pedimento, de no coincidir el número de identificación o si el candado muestra signos de haber sido abierto, el Dictaminador dará aviso al Administrador de la aduana para actuar conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal relativo a destrucción de aparatos de control, sellos o marcas. El tiempo para realizar dicha inspección no excederá de tres horas, a excepción de que se detecten irregularidades graves que impliquen examinar la totalidad de las mercancías, caso en el cual el Dictaminador hará un conteo de todos los bultos revisando como mínimo el 10% del embarque.⁵⁵

Ya practicado el segundo reconocimiento, el Dictaminador formula el dictamen aduanero en el equipo de cómputo a través de su clave personal confidencial que lo identifica para su acceso al sistema. Capturados en el sistema de cómputo los dictámenes del primer y segundo reconocimiento y sino se presentaron anomalías en este último, el Dictaminador coloca un nuevo candado que asegure el compartimiento de carga del vehículo en el supuesto de que se trate de una aduana fronteriza y la mercancía se vaya a destinar a otra parte del territorio nacional, para liberar finalmente el embarque.

Por otra parte, cuando el Dictaminador detecte irregularidades durante la revisión de las mercancías, las hará constar en el dictamen que formule y entregará al Administrador de la aduana la documentación del embarque a fin de que éste dé solución a dicha problemática. Si tales irregularidades no dan lugar al embargo precautorio de las mercancías únicamente se levanta el acta de hechos y el Administrador introduce en el SAAI la instrucción de “deliberar el embarque”, para que el Dictaminador corrobore que las mercancías pueden ser retiradas del lugar.

Es importante advertir que el segundo reconocimiento aduanero se hace efectivo en las aduanas que señale la SHCP, tomando en cuenta su volumen de operaciones y cuando su estructura así lo permita, independientemente del resultado que hubiera especificado el mecanismo

⁵⁵ *Ibidem.* p. 1158

de selección automatizado en la primera ocasión. De la misma forma, este reconocimiento también tendrá lugar cuando los Agentes o Apoderados Aduanales así lo soliciten para aclarar posibles irregularidades que se hubieran presentado durante el primer reconocimiento.

Generalmente el procedimiento para realizar el despacho aduanero es el mismo y las diferencias que llegan a suscitarse son con motivo de las características propias de cada medio de transporte, por ejemplo en el tráfico marítimo, donde se transportan grandes volúmenes de mercancía, el despacho de toda la mercancía similar contenida en el buque se realiza por medio de un Pedimento Global, con las contribuciones debidamente determinadas y pagadas previamente a la salida de la totalidad de la mercancía.

Además, tratándose de la exportación de mercancías por aduanas marítimas no es necesario presentar las mercancías ante el mecanismo de selección automatizado, siempre que las mercancías se encuentren dentro del recinto fiscal o fiscalizado, por lo que en caso de que dicho mecanismo determine que debe practicarse el reconocimiento aduanero, éste se efectuará en el recinto donde se encuentre la mercancía. En el caso de mercancías cuyo movimiento se efectúe por servicio postal, el interesado no interviene directamente en la operación puesto que el embarque queda confiado al correo bajo la vigilancia y control de la autoridad aduanera.

Un aspecto que deben considerar las personas que importen o exporten mercancías es que el hecho de que su embarque haya sido sometido al primer o segundo reconocimiento aduanero, no limita las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras. Esto significa que las mercancías, durante su transporte por ejemplo, pueden ser sometidas a una revisión (tercer reconocimiento) por parte de la Policía Fiscal pero, únicamente para comprobar que éstas cumplieron las formalidades del despacho aduanero más no para verificar si la fracción arancelaria estuvo correctamente determinada o indagar sobre otro tipo de especificaciones.

Asimismo, la autoridad aduanera puede efectuar otra revisión del embarque (cuarto reconocimiento), en esta ocasión en el domicilio de los contribuyentes con objeto de comprobar el cumplimiento de las diversas disposiciones que en la materia existen, siempre que traiga orden por escrito. Sin lugar a duda estos reconocimientos o facultades de comprobación de la autoridad no tienen la misma complejidad que la primera y segunda inspección pues su finalidad más bien es supervisar lo ya declarado.

Bajo otra perspectiva, cuando en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento se requiera efectuar la toma de muestras de mercancías estériles, radioactivas, peligrosas o cuando sean necesarias instalaciones o equipos especiales, los importadores o exportadores las deberán tomar previamente y entregar al Agente o Apoderado Aduanal para presentarlas al momento de activar el mecanismo de selección automatizado; de cualquier forma se pueden tomar las muestras al momento del primer o segundo reconocimiento. Para hacer más fácil el despacho de este tipo de mercancías, la SHCP junto con las autoridades aduaneras han fijado un registro para las personas que tengan que recurrir a tales procedimientos.

Con todos los cambios ocurridos en el sistema aduanero una ventaja de la cual gozan los importadores, exportadores, Agentes o Apoderados Aduanales hoy día, es que previa a la operación de comercio exterior que pretendan realizar podrán formular consultas a las autoridades aduaneras sobre la clasificación arancelaria de las mercancías, sobretodo cuando consideren que se

pueden clasificar en más de una fracción. El beneficio de ello es evitar el embargo de las mercancías en caso de encontrar irregularidades en la clasificación arancelaria de la mercancía declarada.

En los casos de mercancías destinadas a la exportación, de las importaciones y exportaciones efectuadas por pasajeros y del despacho de mercancías que se haga por empresas autorizadas de conformidad con los acuerdos internacionales de los que México sea parte, así como en las aduanas que señale la SHCP, independientemente del tipo de régimen o de mercancía el semáforo fiscal se activará una sola vez.

Para las importaciones y exportaciones que ejecuten los pasajeros y cuyo valor no exceda del valor que establezca la Secretaría de Hacienda y aún cuando las mercancías estén sujetas a restricciones y regulaciones no arancelarias, no es necesario utilizar los servicios de Agente o Apoderado Aduanal. Los pasajeros están obligados a declarar si traen mercancías distintas a las de su equipaje, especialmente cuando llevan consigo una cantidad superior a los 10 mil dólares; una vez presentada la declaración y realizado el pago de las contribuciones, los pasajeros pueden solicitar que la autoridad aduanera practique el reconocimiento de las mismas o bien, activar el mecanismo de selección aleatoria que determine si el reconocimiento debe o no practicarse.

Por último, cabe mencionar que en caso de detectarse alguna irregularidad en las operaciones de importación o exportación, se impondrán sanciones que van desde una multa hasta la privación de la libertad conforme a lo previsto en la Ley Aduanera. Sin embargo, en algunos casos será necesario iniciar actos más formales como lo es el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), el cual tiene lugar cuando con motivo del primer o segundo reconocimiento, de la verificación de las mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación las autoridades aduaneras se ven obligadas a embargar las mercancías.

En este sentido, se denomina PAMA al conjunto de actos previstos por la Ley Aduanera cuya finalidad es emitir una resolución de carácter administrativo por parte de la autoridad aduanera, ya sea condenatoria o absolutoria, respetándole al particular su garantía de audiencia, pruebas y argumentaciones que utilice para justificar la legal estancia y tenencia de las mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional.

A partir del momento en que se notifica al Agente, Apoderado Aduanal o a alguno de sus representantes el inicio del PAMA, disponen de diez días para ofrecer las pruebas y alegatos que consideren pertinentes para resolver las irregularidades que dieron origen al procedimiento. Si el interesado presenta elementos suficientes para desvirtuar los hechos que dieron origen al PAMA, la autoridad que levantó el acta ordena la suspensión del embargo, en caso contrario el procedimiento continua hasta que se emita la resolución definitiva en un plazo que no excederá de cuatro meses.

El embargo precautorio procede cuando:

- ✓ Las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado o las mercancías extranjeras en tránsito internacional, se desvien de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados.

- ✓ Se trate de mercancías de importación o exportación prohibidas o sujetas a regulaciones o restricciones no arancelarias y no se acredite su cumplimiento o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias.
- ✓ Las mercancías no cumplan con la documentación aduanera correspondiente, no se sometan a los trámites previstos por la Ley Aduanera para su introducción al territorio nacional, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas. En el caso de pasajeros, el embargo sólo procederá respecto de las mercancías no declaradas.
- ✓ Con motivo del reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o de la verificación de las mercancías en transporte, se detecten mercancías no declaradas o excedente en más de un 10% del valor total declarado.
- ✓ Se introduzcan al recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento correspondiente para su despacho.
- ✓ El nombre del proveedor o importador señalado en el pedimento o en la factura sea falso o inexistente, el domicilio citado no se pueda localizar o la factura sea falsa.⁵⁶

Del mismo modo, se embargarán precautoriamente los medios de transporte, sin incluir las mercancías que transporten, cuando con ellos se ocasionen daños en los recintos fiscales a fin de garantizar el pago de la multa correspondiente.

Como vemos el despacho aduanero enmarca una serie de procedimientos, que de una u otra forma, están dirigidos hacia un mismo fin: la legal internación o salida de mercancías del territorio nacional. Así, resulta difícil evadir la requisición para llevar a cabo el despacho de las mercancías, sobretodo porque éste no nada más se rige por la Ley Aduanera sino por el conjunto de leyes que existen en materia de comercio exterior.

2.2. MARCO LEGAL EN MATERIA ADUANERA

Como actividad clave de toda economía en esta época de integración económica, los objetivos del comercio exterior y del sistema aduanero deben estar estratégicamente delineados de manera tal que respondan no sólo a circunstancias internas de los países sino también a situaciones propias de la economía internacional. De ahí que la normatividad que rige las transacciones comerciales de nuestro país se fundamente en diversos cuerpos legales de carácter nacional e internacional.

A nivel nacional el gobierno, en un esfuerzo de normar los actos que realizan tanto los particulares como las propias autoridades al dar trámite a las operaciones comerciales y de crear un ambiente idóneo que incentive el comercio, ha creado una amplia y compleja estructura jurídica que comprende diversas disposiciones de distinta jerarquía legal: leyes, códigos, reglamentos,

⁵⁶ Ley Aduanera 2001..., *op.cit.*, p. 87-88

decretos, acuerdos y circulares que pueden ser específicos o de carácter general y, que la mayoría de las veces están relacionadas unas con otras para su aplicación.

El objeto del gobierno en este sentido es fomentar y, en su caso, restringir las importaciones o exportaciones que realice el país buscando en todo momento controlar el comercio que mantenemos con otros países y participar competitivamente en la economía mundial. Por ello a continuación se presentan las fuentes jurídicas de más trascendencia relacionadas con las aduanas.

Lógicamente, la Ley Aduanera es el ordenamiento legal de mayor relevancia para el sistema aduanero mexicano, en el cual se encuentran las facultades de las autoridades aduaneras así como de los Agentes, Apoderados y Dictaminadores Aduanales; las contribuciones, cuotas compensatorias, restricciones y regulaciones no arancelarias; los tipos de regímenes aduaneros. el procedimiento del despacho de mercancías y; en general los requisitos y trámites a que deben sujetarse las transacciones de comercio exterior.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 y entró en vigor el 1º de abril de 1996, contiene 203 artículos divididos en 9 títulos. El aspecto que caracteriza a la Ley Aduanera es que además de ser una ley de procedimientos también es un precepto de índole fiscal, por lo que su incorrecta aplicación genera la imposición de sanciones que van desde multas hasta la privación de la libertad.

Los objetivos que persigue dicha legislación son: proporcionar seguridad jurídica, la cual se materializa al evitar la dispersión de la normatividad aduanera en diversos cuerpos jurídicos; promover la inversión y las exportaciones, este objetivo se consigue al pretender consolidar a las aduanas como un instrumento que facilite las exportaciones y al mismo tiempo las importaciones de insumos y bienes de capital necesarios para la realización de inversiones productivas; cumplir con compromisos internacionales, lo que se obtiene al incorporar normas que son consistentes con los tratados internacionales suscritos por México, como son la OMC y el TLCAN.⁵⁷

Además evita el burocratismo innecesario, dejando a los propios usuarios la obligación de hacer bien las cosas al imponer medidas de control aleatorio y multas como correctivos y; compromete a la iniciativa privada a cumplir cabalmente con los servicios que le fueron concesionados, como es el caso de los almacenes. No obstante la amplitud de la Ley Aduanera y su Reglamento, ésta se apoya en otras leyes de carácter fiscal y penal.

Una legislación no de menor magnitud es la Ley de Comercio Exterior publicada en el DOF el 27 de julio de 1993 y su Reglamento el 30 de diciembre del mismo año, entró en vigor al día siguiente planteándose como finalidad “regular y promover el comercio exterior, incrementar la actividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población”⁵⁸ sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

⁵⁷ Witker, Jorge y Gerardo Jaramillo. Comercio Exterior de México. Marco Jurídico y Operativo. Ed. McGraw Hill, México, 1996. p. 4

⁵⁸ “Ley de Comercio Exterior 2001”.... *op.cit.*, p. 1

Contiene disposiciones sobre aranceles y regulaciones no arancelarias; reglas de origen (para efectos de preferencias arancelarias y aplicación de cuotas compensatorias); permisos previos y autorizaciones para regular, fomentar, desalentar o prohibir parcial o totalmente el comercio exterior del país; facultades del Ejecutivo Federal, la SE, la Comisión de Comercio Exterior y la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones y; mecanismos de promoción al comercio exterior.

Aunque se considera que la importancia de esta Ley radica en la incorporación que hace de los procedimientos relacionados con prácticas desleales de comercio internacional, especialmente de aquellos que se generan cuando se vende en el país una mercancía extranjera a precio inferior al normal debido a subvenciones de sus gobiernos, ya que permite que las autoridades estudien y prevean los daños que pueden ocasionarse a la producción nacional con motivo de las importaciones que entran al país en esas condiciones.

La Ley del Impuesto General de Importación y Exportación también conocidas como Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI) y Tarifa del Impuesto General de Exportación (TIGE) son una parte vital del comercio exterior mexicano, en tanto que en éstas se fundamenta la clasificación arancelaria de las mercancías objeto de importación o exportación a través de un listado de códigos, que a su vez determina el impuesto ad-valorem que causan dichas mercancías por su entrada o salida del territorio nacional y la requisición que habrán de cumplir en materia de permisos o autorizaciones al momento de ser despachadas aduanalmente. Ambas leyes clasifican las mercancías en cuatro columnas: código o fracción arancelaria, descripción genérica de la mercancía, unidad de la mercancía e impuesto que le corresponde.

Cabe señalar que estas tarifas están basadas en la clasificación del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías surgido en el seno del Consejo de Cooperación Aduanera (hoy Organización Mundial de Aduanas), la cual está reconocida internacionalmente y vigente en la mayoría de los países miembros de la OMC.

Por su lado, la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR) es el ordenamiento fiscal que especifica las deducciones de las importaciones y marca los lineamientos de las importaciones y exportaciones de servicios que no son manejados por la Ley Aduanera. Mientras que la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) estipula quienes están obligados al pago del IVA, que en este caso son únicamente las personas que importen bienes y servicios dado que las exportaciones no causan IVA, es decir, se les aplica la tasa 0% de acuerdo a lo establecido en esta legislación. Asimismo determina como se calcula el IVA y los casos en los que no habrá de pagarse, por ejemplo las importaciones que no pagan este impuesto son las de equipajes, las de menajes de casa y las de obras de arte destinadas a exhibición pública permanente, entre otras.

El valor que se considera para determinar el IVA en la importación de bienes tangibles es el valor que se utiliza para los fines del impuesto general de importación, adicionado con los demás que se tengan que pagar.

La Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPYS) y la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) constituyen de la misma forma una base esencial en materia aduanera. La primera, grava impuestos a productos importados específicos como son cerveza, bebidas alcohólicas y cigarros. Para calcular este impuesto se considera el impuesto general de

importación y los demás a pagar con excepción del IVA. El IEPYS se aplica tanto a las importaciones como a las exportaciones; aunque hay importaciones que están exentas del pago de este impuesto como son las importaciones temporales y las de equipajes.

En tanto que la segunda Ley establece el pago del ISAN, básicamente a la importación de vehículos con cierta capacidad de carga de mercancías y pasajeros. En este sentido, están obligados al pago de dicho impuesto quienes importen automóviles en forma definitiva. Entre las operaciones que no pagan el ISAN están las exportaciones de automóviles con carácter definitivo y, en importaciones, las que se realicen en la región fronteriza, siempre y cuando el adquirente no cambie de residencia dentro de los dos años contados a partir de la fecha de adquisición.

Aunado a éstas disposiciones, la Ley Federal de Derechos determina las cantidades que deben cubrirse para llevar a cabo actividades de comercio exterior como es el Derecho de Trámite Aduanero (DTA) y el Derecho de Trámite Aduanero Adicional. El Derecho de Trámite Aduanero se paga en todas las operaciones en las que se utilice un pedimento y, consiste en un porcentaje sobre el valor declarado para efectos aduaneros o una cantidad fija independiente de dicho valor, según el tipo de operación o mercancía de que se trate. El DTA es el derecho para realizar el despacho aduanal.

En cuanto al Derecho de Trámite Aduanero Adicional, es el derecho que se paga por concepto de regulación de tráfico vehicular con el fin de evitar la aglomeración de operaciones en determinados horarios y en reconocidas aduanas. Es un pago extraordinario por los servicios aduaneros dependiendo del horario en que se presente el vehículo ante el mecanismo de selección aleatoria para dar trámite a la operación.

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización tiene la intención de adecuar la legislación nacional a las reglas del comercio mundial en lo que se refiere a sistemas de medición y de normalización. Esto nos permite entender porque todos los productos que pretendan comercializarse ya sea en los mercados nacionales o internacionales, deben cumplir determinadas especificaciones técnicas o criterios de calidad.

Respecto a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, éstas controlan la entrada y salida de ciertas mercancías del territorio nacional y dependen de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAT), de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y de la Secretaría de Salud (SS). Estas leyes se encargan de supervisar la importación o exportación de materiales o residuos peligrosos, alimentos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, medicamentos, estupefacientes, sustancias tóxicas y vegetales, etc.

De manera específica, se consulta a la Secretaría de Agricultura entre otros aspectos para determinar si es necesario importar artículos agropecuarios cuando la producción nacional es insuficiente o, reducir algunas exportaciones cuando se pretende abastecer en primer término al mercado interno. La Secretaría de Salud, en coordinación con la Secretaría de Economía, otorga los certificados sanitarios y fitosanitarios indispensables para que una mercancía pueda internarse en el país e incluso supervisa que las personas no tengan problemas de salud que impidan su entrada al territorio nacional. Por último, la Ley de Navegación y Comercio Marítimo es de gran

utilidad para el tráfico marítimo de mercancías puesto que define los requisitos que deben cubrir los vapores al llegar a los puertos mexicanos.

Al igual que las leyes mencionadas precedentemente, la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior contiene las Reglas Fiscales de Carácter General relacionadas con los trámites, requisitos o formalidades que deben cumplirse en las operaciones de importación o exportación. Son publicadas cada año por la SHCP en el DOF con el objeto de complementar o aclarar aspectos especiales que no se establecen en las propias leyes (Ley Aduanera, Código Fiscal de la Federación, Ley Federal de Derechos, etc.) y; actualizar de acuerdo a las circunstancias los criterios adoptados por las autoridades para atender las situaciones que exige el comercio internacional, pues resulta más ágil ir modificando estas reglas que las mismas leyes.

Un marco legal relevante en el desempeño de las aduanas es el Código Fiscal de la Federación por hacer referencia a la obligación del pago de impuestos, su actualización o la causación de recargos por la falta de pago y; lo relativo a los documentos que deben acompañar al transporte de mercancías importadas en territorio nacional y al transporte de artículos personales o menaje de casa. Además, es importante conocer que el Código contiene disposiciones para la imposición de sanciones y penas corporales para aquellos que infrinjan sus disposiciones.

A pesar de que la Ley Aduanera contempla la mayor parte de las atribuciones que deben ejercer las autoridades aduaneras, podemos encontrar diversas consultas al Código Fiscal y, aunque no fuera así, a falta de disposición expresa dentro de dicha Ley tendríamos que remitirnos a este Código para dar cabal cumplimiento a la función fiscal de las aduanas.

Como es bien sabido la Constitución Política es la Ley Suprema de toda nación, ya que a partir de ella se configura el conjunto de leyes o normas jurídicas propias de un Estado moderno: por lo anterior creemos que los artículos de la Constitución Política de México que se relacionan de manera más estrecha con la operatividad de las aduanas son el Artículo 89 (facultades y obligaciones del Presidente para habilitar puertos, aduanas...); el 131 (facultad de la Federación de gravar mercancías de importación o exportación y supervisar la circulación de mercancías por el territorio nacional...) y; el 133 (importancia de los tratados celebrados por México...).

El comercio exterior es uno de los tantos temas que abarca el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior los cuales destacan entre sus objetivos: promoción a las exportaciones, protección a las industrias, reducción de restricciones no arancelarias, conformación de una estructura arancelaria congruente con la modernización económica del país, agilización de los trámites en las aduanas y canalización del crédito al sector exportador. Todo ello a través de la consolidación de los programas de exportación y de la aplicación de los instrumentos previstos por la OMC y otros organismos internacionales.

Por lo que toca al Programa, éste fue publicado en mayo de 1996 por la SECOFI, hoy SE, y es complementario a otras leyes relacionadas con el comercio exterior. Describe bajo que términos se promueven las exportaciones en otros países y la estructura que México tiene en este sentido.

Por otra parte, el Manual de Operación Aduanera (MOA) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) son un mecanismo eficaz en la operatividad de las aduanas. El Manual es el documento donde se encuentran contempladas las disposiciones más

usuales o de aplicación constante que regulan el comercio exterior: en él se establece la forma en que deben actuar los funcionarios (empleados) y los usuarios de las aduanas al llevar a cabo una operación comercial, a fin de dar mayor seguridad y certidumbre a los contribuyentes y agilizar nuestro comercio con el exterior.

La trascendencia de este Manual se debe a que estandariza y describe de manera práctica las actividades que se desarrollan en las aduanas, puesto que los procedimientos para desaduanar una mercancía son similares independientemente del tipo de aduana o tráfico de que se trate: permitiendo tanto a los empleados como a las personas que hacen uso de las aduanas operar de manera más rápida. El Manual es elaborado por el Instituto de Capacitación Fiscal (INCAFI) y obviamente su contenido está basado en las distintas normatividades que rigen el comercio exterior.

El INEGI destaca en el aspecto de información estadística al presentar clasificada y ordenada toda la información de comercio exterior, lo que hace más fácil para el gobierno, personal aduanero, aduanas, empresas y particulares su acceso a este rubro, ya sea para evaluar el comportamiento de las transacciones comerciales o imponer alguna medida en determinado sector, por ejemplo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a las diversas dependencias del gobierno para actuar en tareas específicas. Tal es el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), que interviene en el aspecto administrativo del comercio exterior al controlar, fijar y aprobar las normas y tarifas para los transportes terrestres, aéreos y marítimos. También tiene ingerencia en la promoción de las vías de comunicación internacional por correo, telégrafos, etc.

De la misma forma dicha Ley delega a la Secretaría de Economía para estudiar, proyectar y determinar los aranceles y las regulaciones no arancelarias para los artículos de importación y exportación y; participar con la SHCP en la fijación de estímulos al comercio exterior. No obstante, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal precisa que la Secretaría de Hacienda tiene una participación significativa dentro de los instrumentos coordinadores del comercio exterior al tener encomendada la administración, control y aspecto recaudatorio de las aduanas así como la formulación y aprobación de leyes y códigos en la materia.

Se puede decir que el buen funcionamiento del sistema aduanero del país depende de la Secretaría de Hacienda, de ahí que la Ley Aduanera designe diversas facultades a dicha institución como lo es señalar la circunscripción territorial de las aduanas, de las administraciones regionales de aduanas y de las secciones aduaneras y; comprobar que la importación y exportación de mercancías, los datos contenidos en los pedimentos, el pago de las contribuciones y el cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias se realicen conforme a lo establecido en esta ley.

Dentro de la SHCP, concretamente en el Sistema de Administración Tributaria (SAT) y, relacionada directamente con las aduanas está la Administración General de Aduanas (AGA) para proponer los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas y; participar con las unidades administrativas de la SHCP en el estudio y elaboración de propuestas de políticas y programas relativos al desarrollo de la franja y región fronteriza del país, al fomento de

industrias de exportación, regímenes aduaneros; además de intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de restricción y regulación al comercio exterior; representar al SAT en los foros, eventos, reuniones nacionales y organismos internacionales en materia aduanera; proponer el establecimiento o suspensión de aduanas y secciones aduaneras y; autorizar programas de mejoramiento de las instalaciones aduaneras.⁵⁹

Aunque lógicamente la labor principal de la AGA es la de fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías así como los medios en que son transportadas, asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior hayan expedido las dependencias del Ejecutivo con competencia para ello.

Otro instrumento del que se auxilia la Secretaría de Hacienda para hacer del sistema aduanero y en sí del comercio exterior de México pieza clave de la economía, es el Sistema de Administración Tributaria, el cual surge de la necesidad de contar con una administración tributaria más eficiente y transparente. La Ley del SAT se publicó el 15 de diciembre de 1995 y entró en vigor el 1º de julio de 1997 con el objetivo de proporcionar un mejor servicio a los contribuyentes en el aspecto recaudatorio, promoviendo el cumplimiento voluntario por parte de éstos.

El SAT es un órgano desconcentrado de la SHCP con el carácter de autoridad fiscal y con las atribuciones que señala la propia Ley destacando: dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como a la Policía Fiscal de la Federación; vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras; participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo en las materias fiscal y aduanera y; localizar y listar a los contribuyentes para mantener actualizado el registro, etc. Para complementar las funciones de la SHCP y las del SAT y hacer más clara y práctica la operatividad de las aduanas para los usuarios, se crearon sus respectivos reglamentos ya que en éstos se describen a detalle algunos casos específicos, con el objetivo fiel de proteger la economía del país, la salud pública y el medio ambiente impidiendo el flujo de mercancías peligrosas o ilegales hacia nuestro territorio.

Son tantas las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones en materia comercial que es menester que las personas involucradas con la comercialización de mercancías (autoridades aduaneras, usuarios legitimados para actuar ante la aduana y particulares) conozcan los lineamientos existentes en este rubro; para que eviten trámites innecesarios, sanciones, pérdida de tiempo y dinero. Sabemos que ésta es una tarea compleja, por ello al relacionarnos con las aduanas es indispensable contar con los conocimientos básicos que enmarca cada precepto jurídico para que en caso de presentarse algún problema saber como proceder. Finalmente, sólo tocaría al gobierno reformar y mejorar constantemente dichos cuerpos legales para lograr un óptimo desempeño del sistema aduanero y así ser más competitivos a la hora de comerciar con otros países.

Bajo otra perspectiva y como se ha venido diciendo a lo largo del presente trabajo, la nueva dinámica económica mundial ha originado una serie de cambios a nivel internacional en las formas de comercialización, provocando en los Estados repercusiones que los han llevado incluso a replantear sus estructuras económicas internas. Por tal motivo, nuestro país tomó la decisión de

⁵⁹ Carvajal Contreras, Máximo. *Derecho...*, op. cit., p. 150-151

abrirse totalmente al intercambio de mercancías mediante negociaciones con diferentes países, con los cuales suscribió acuerdos y tratados para definir las reglas a las que se sujetaría el intercambio comercial como por ejemplo la eliminación total o parcial de aranceles, la reducción de restricciones o regulaciones no arancelarias, la aplicación de reglas y certificados de origen, entre otras.

De ahí que en el aspecto internacional el comercio exterior de México se fundamente legalmente en diversos marcos jurídicos, entre los que figuran los acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales y su participación en organismos económicos internacionales, como la Organización Mundial de Comercio (OMC) que tiene validez para la mayoría de los países del mundo por ser el instrumento más acabado en lo que se refiere a reglas de comercio internacional y; la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Dentro de los acuerdos y tratados firmados con otros países sobresalen los Tratados de Libre Comercio suscritos a nivel bilateral con Chile, Costa Rica, Bolivia, Nicaragua e Israel; los Tratados de Libre Comercio de carácter multilateral con el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Unión Europea (TLCUE), la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), el Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), el de América del Norte (TLCAN) y el de Colombia y Venezuela (G-3); así como el Acuerdo de Alcance Parcial con Ecuador y los Acuerdos de Complementación Económica con Argentina, Brasil, Cuba, Paraguay, Perú y Uruguay; adicional a la participación que tiene en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y a las buenas relaciones que mantiene con los países del Mercosur y el Caricom.

En términos generales estos acuerdos y tratados buscan intensificar las relaciones económicas y comerciales entre los países signatarios; disminuir paulatinamente los aranceles y restricciones a las importaciones; coordinar y complementar las actividades económicas; estimular las inversiones y la creación de empresas y; formular bases claras y transparentes para promover el comercio pero sobretodo; dar origen a una zona de intercambio comercial encaminada a la formación de un mercado común a través de la promoción y regulación del comercio recíproco.

Ahora bien, nuestro país mantiene también una estrecha relación con los distintos organismos internacionales comprometidos directamente con la actividad aduanera para coadyuvar a los esfuerzos realizados por las aduanas en la simplificación y armonización de los procedimientos del despacho de mercancías. El principal aporte de dichos organismos se resume en los lineamientos y recomendaciones que de ellos emanan con miras a hacer más eficientes las transacciones comerciales.

Uno de los organismos de este tipo y quizá el más importante en la materia, es el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) u Organización Mundial de Aduanas (OMA) como se le conoce hoy día. El CCA nace el 15 de diciembre de 1950 en Bruselas, Bélgica, donde tiene su sede para abordar y resolver las cuestiones aduaneras en Europa, aunque fue tal su aceptación que en 1956 extiende su acción a todo el mundo. En el año de 1994 el Consejo decide cambiar su nombre para identificar más fácilmente su posición y propósito por el de Organización Mundial de Aduanas. México manifestó su deseo de adherirse a esta organización en el año de 1987 y en 1988, ya era considerado miembro oficial. Actualmente la OMA cuenta con aproximadamente 150 países miembro y 30 organizaciones internacionales que actúan como observadores.

La OMA es un organismo técnico de carácter intergubernamental que estudia y se esfuerza por resolver la problemática que aqueja a las aduanas a nivel mundial, de ahí que su objetivo esencial sea armonizar, automatizar, mejorar y simplificar los sistemas aduaneros del mundo a fin de facilitar el desarrollo del comercio internacional. Para el desempeño de sus funciones cuenta con el Comité de la Nomenclatura, el del Valor, el del Sistema Armonizado, el de la Lucha contra el Fraude, el Técnico de Valoración Aduanera y el de Contenedores.

Esta Organización tiene como responsabilidad asegurar la interpretación y aplicación de los Convenios de Bruselas sobre Nomenclatura y Valor en Aduana; estudiar las técnicas aduaneras para lograr el más alto grado de armonización y uniformidad; cooperar con los organismos intergubernamentales en las materias de su competencia; difundir la reglamentación y las técnicas aduaneras y; desempeñar el papel de un organismo de conciliación por las desavenencias que pudieran surgir con motivo de sus convenios.

La Organización Mundial de Aduanas en su esfuerzo por combatir la corrupción formuló la Declaración de Arusha en 1993, pues reconoce que la corrupción en las instituciones aduaneras disminuye la capacidad de la aduana de ser un instrumento básico para administrar efectivamente la economía, combatir el contrabando y agilizar el movimiento del comercio exterior. "La corrupción de las autoridades aduaneras se traduce en una disminución de la recaudación que le corresponde al Estado; ineficiencia al combate de los ilícitos aduaneros; entorpecimiento del desarrollo del comercio exterior; lento avance económico y pérdida de confianza de la sociedad hacia cualquier autoridad."⁶⁰

Teniendo en consideración que la OMA siempre ha tratado de alcanzar la armonización de los procedimientos aduaneros, se ha dado a la tarea de crear y promover un sinnúmero de convenios y acuerdos aduaneros en diferentes materias técnicas como los de intercambio de información. Por su parte, los acuerdos y convenios internacionales bilaterales y multilaterales que ha ejecutado México al amparo de la Organización Mundial de Aduanas aparecen en el siguiente cuadro.

CUADRO No. 10

ACUERDOS Y CONVENIOS ADUANEROS BILATERALES DE MÉXICO EN EL MARCO DE LA OMA

Nombre del Acuerdo y/o Convenio	Fecha de Suscripción
Acuerdo sobre Asistencia Mutua entre los Servicios de Aduanas de México y los Estados Unidos de América.	30 de septiembre de 1976 Reformado el 20 de junio de 2000
Acuerdo de Facilitación Aduanera entre la Administración General de Aduanas De los Estados Unidos Mexicanos y la Aduana General de la República de Cuba.	15 de diciembre de 1982
Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y España de Asistencia Mutua Administrativa con el fin de prevenir, investigar y reprimir las Infracciones Aduaneras.	8 de febrero de 1982
Convenio de Asistencia Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa encaminado a la prevención, la investigación y la represión de los fraudes aduanales por las Administraciones de Aduanas de ambos países.	11 de marzo de 1983
Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre sus Administraciones de Aduanas.	16 de marzo de 1990
Acuerdo de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala.	16 de julio de 1990
Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Belice sobre Asistencia Reciproca entre sus Administraciones de Aduanas.	20 de septiembre de 1991

⁶⁰ "Ley del Servicio de Administración Tributaria". Servicio de Administración Tributaria, SHCP, México, 1998, p. 1

Acuerdo de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Costa Rica.	27 de agosto de 1991
Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Estado de Israel sobre Asistencia Mutua en Asuntos Aduaneros.	21 de noviembre de 1996
Convenio de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua.	27 de mayo de 1997

Fuente: www.aduanas.sat.gob.mx/aga.asp?Q=r5555

CUADRO No. 11

ACUERDOS Y CONVENIOS ADUANEROS MULTILATERALES DE MÉXICO EN EL MARCO DE LA OMA

Nombre del Acuerdo y/o Convenio
Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal.
Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías
Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC.
Convenio Aduanero para la Importación Temporal de Equipo Científico y de Equipo Profesional.
Convenio Internacional para Facilitar la Importación de Muestras Comerciales y Material de Publicidad.
Convenio Aduanero relativo a las Facilidades para la Importación Temporal de Materiales para Ferias, Exhibiciones, Exposiciones y Eventos Similares.

Fuente: www.aduanas.sat.gob.mx/aga.asp?Q=r5555

Como observamos nuestro país ha tratado de mantener actualizado y de hacer cada vez más eficiente el sistema aduanero a través de diversas acciones, siendo sin lugar a duda prueba de ello la suscripción de todos los convenios anteriores, lo que refleja una vez más la buena disposición de México de apearse a los principios internacionales en particular en esta materia tan compleja de la comercialización internacional, que tanto les atañe a los países y en la que están vinculadas directamente las aduanas.

De hecho es tal el interés del país por este tópico que inclusive también forma parte del Consejo del Caribe para la Aplicación y Ejecución de las Leyes de Aduanas (CCALA), creado en 1986 y caracterizado por agrupar a determinados países para mejorar la cooperación y el intercambio de información entre sus 34 miembros. Cabe destacar que México tomó parte activa en el CCALA en 1988 y es miembro del Comité Ejecutivo, el cual es el responsable de dirigir el Consejo, desde 1990.

Dentro de los acuerdos y convenios mencionados precedentemente sobresale el del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, que surge para dar respuesta a los problemas derivados de la diversidad de sistemas de clasificación y codificación de mercancías; solucionar las divergencias relacionadas a la determinación de los valores, cantidades, país de origen y destino, naturaleza de las mercancías, complejidad de los sistemas aduaneros, costo de la operación de comercio internacional y; especialmente para crear un sistema internacional de designación y codificación de mercancías.

Sus objetivos son hacer más ágil el comercio internacional; facilitar la captura, organización y análisis de estadísticas; reducir los gastos ocasionados por la nueva designación y el código en el curso de las transacciones internacionales y; unificar y simplificar los documentos utilizados en las operaciones de comercio exterior (catálogos comerciales, documentos oficiales y de transporte, entre otros más).

Este sistema cita al universo de mercancías que son objeto de compra, venta o transportación y es útil a los fabricantes o productores de mercancías, comerciantes, comisionistas, transportistas, importadores, exportadores, autoridades aduaneras, compañías de seguros, bancos, y en general, a todas aquellas personas que intervienen directa e indirectamente en el comercio internacional. La estructura del Sistema Armonizado permite a los países que lo adoptan, crear subdivisiones para atender particularidades de su propia estructura arancelaria. Cuenta con un índice alfabético para reconocer de manera más rápida (cada artículo y tipo de producto) a las mercancías. De esta forma ha quedado expuesto el marco jurídico nacional e internacional en el que se sustentan las aduanas, por lo que ahora nos enfocaremos a tratar los cambios principales que se han efectuado en el sistema aduanero como parte de la estrategia comercial que ahora nos atañe.

2.3. REFORMAS EN LA INSTRUMENTACIÓN DE LOS PROCESOS ADUANALES Y SUS IMPLICACIONES EN LA ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Como lo hemos venido exponiendo a lo largo de este trabajo, los cambios abruptos que se han venido gestando en el escenario mundial han afectado de manera significativa las políticas de crecimiento económico y, en general las políticas de desarrollo de México, orillándolo a adoptar nuevas estrategias que le permitan estar en sintonía con las exigencias que demanda la economía internacional. Resultado de ello ha sido la transformación que el gobierno ha impuesto en su modelo de desarrollo, el cual pasó de una economía cerrada o de crecimiento hacia adentro a una desmesurada apertura con el exterior, donde el aspecto económico es prioritario en comparación con el ámbito político, social, cultural o ambiental.

Bajo esta perspectiva, nuestra vida se encuentra regida por el comercio: mientras unos compran, otros venden. Actualmente los países consideran que un recurso sano para sus economías es dedicarse al comercio, a vender; pero no basta con vender en el mercado doméstico, hay que vender en el exterior, es decir, exportar.⁶¹ Por esta razón, cambiamos nuestra política comercial y concretamente el sistema aduanero, al ser éste el medio por el cual tenemos contacto comercialmente con el exterior.

Las Reformas en la Instrumentación de los Procesos Aduaneros obedecieron a diversos objetivos: ampliar las perspectivas para México en un mundo cada vez más interdependiente económicamente; lograr una participación competitiva en los procesos de integración del país con otros países en virtud de la política de diversificación de mercados que se había adoptado, pues los acuerdos de libre comercio suscritos buscaban liberar las restricciones (aranceles) al comercio entre las partes firmantes; facilitar, simplificar, desregular y agilizar en todo momento las operaciones de importación y exportación e; incrementar la recaudación por este concepto.

Asimismo, dichas reformas buscaban evitar la corrupción que caracterizaba a las aduanas por la complejidad de los trámites; otorgar mayor seguridad jurídica a los importadores y exportadores; incorporar y mejorar el marco legal del comercio exterior y principalmente de las

⁶¹ Maubert Viveros, Claudio. Comercio..., *op.cit.*, p. 5

aduanas en mecanismos formales que facilitaran su operación, o sea, unificar los criterios que en la materia existían para garantizar la buena actuación tanto de los contribuyentes como del personal aduanero y; acrecentar el profesionalismo de empleados y Agentes Aduanales a fin de optimizar el despacho de mercancías.

De esta forma, el gobierno empieza a llevar a cabo una reestructuración a fondo en el sistema aduanero por el bien de la economía nacional. Tal reestructuración se originó durante el sexenio de Miguel De La Madrid, se consolidó en el de Carlos Salinas y continuó permanentemente en el de Ernesto Zedillo como complemento a los cambios ya realizados.

En el período de Miguel De La Madrid y como consecuencia de la adopción de la política neoliberal en la plataforma económica del país, se inició un cambio profundo en las aduanas. En principio, México se incorpora al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, al ser este el organismo económico internacional de mayor relevancia y amplitud. El GATT, hoy OMC, significaba el respaldo y reconocimiento del país por participar de los cambios que se estaban viviendo en la economía internacional y al mismo tiempo, la oportunidad de beneficiarse de las recomendaciones que aportaba éste en materia comercial.

A partir de ese momento, la aduana deja de ser la fortaleza que protegía a la industria nacional frenando las importaciones para que los industriales quedaran como únicos proveedores del mercado nacional, para convertirse en una puerta abierta a los productos procedentes del extranjero.

Al respecto es conveniente mencionar que los aranceles que tenían que pagarse antes de la apertura al pasar por una aduana eran hasta del 100%, es decir, igual al monto que el importador había pagado al proveedor adicionalmente del IVA, DTA, precios oficiales, etc. que habrían de cubrirse. Los Precios Oficiales, también utilizados en ese entonces, eran bases gravables que fijaban el valor de ciertos productos a importar y sobre este valor se aplicaban los impuestos. Éstos tenían la tarea de impedir la subvaluación de la mercancía al pasar por la aduana o la importación de ésta con precios inferiores a su costo.

Así, se dejan de utilizar considerablemente aranceles (quedando como tarifa máxima 20%), permisos previos, autorizaciones, licencias, precios oficiales y todas aquellas barreras que impedían el intercambio comercial, lo que se traduce en una reducción de tiempo y costo al importar pero también al exportar, ya que estas operaciones incurrieran en numerosos trámites tales como obtener una licencia sanitaria y un permiso de la Secretaría de Economía, tramitar el certificado de origen, entre otros requisitos. Además de lo complicado que significaba conquistar un mercado, cobrarle y cumplirle a los clientes, había que pasar por una ventanilla única para cumplir con más de veinte trámites.⁶²

Sin embargo, para incursionar en los mercados internacionales y hacer más eficiente el sector industrial a través de las aduanas era indispensable acabar con la operatividad tradicional que las caracterizaba como era: la gran diversidad de procedimientos de despacho no escritos, pues aún en aduanas del mismo tipo se cambiaban todos los días sus reglas limitando a los usuarios en sus decisiones, al no permitirles planear sus operaciones; las prácticas complicadas y costosas para

⁶² Reyes Díaz-Leal, Eduardo. *El Semáforo Fiscal*. Ed. Universidad en Asuntos Internacionales. México. 1996. p. 9

el desaduanamiento de mercancías que incluían largos periodos de tiempo de almacenamiento y reconocimientos aduaneros de toda la mercancía y de todas las operaciones y; los horarios de trabajo reducidos y sobrecargados de personal que obligaban a prestar servicios extraordinarios todos los días a un alto costo para importadores y exportadores.

Aunado a lo anterior, las revisiones de las mercancías en transporte se hacían por un Resguardo Aduanal de escasa capacitación y honestidad; la falta de control de la conducta de los Agentes Aduanales; la recopilación rudimentaria de la estadística, capturada directamente de los documentos por los empleados aduaneros con las desventajas que ello implicaba: inoportunidad, inexactitud y costo elevado; la aplicación de exenciones, prórrogas, plazos y autorizaciones requeridas en la aduana estaban sujetas a una autorización expresa por escrito de los funcionarios que tenían tareas exageradas y; el despacho de los pasajeros internacionales realizado con la misma ineficacia que el de mercancías, constituían los aspectos prioritarios que debían abortar las aduanas.

En consecuencia la operatividad centralizada, sin metodología y sin una supervisión sistemática de la aduana propició que los usuarios entrarán en el círculo corruptivo, en otras palabras, ya no eran propiamente los empleados los que pedían una gratificación por la detección aparente de una anomalía al pretender importar o exportar sino los contribuyentes, que al tener bien claro como operaban las aduanas incurrian en prácticas irregulares ofreciendo una recompensa a los funcionarios aduaneros por permitirles por ejemplo, que en el régimen de tránsito introdujeran mercancías por una aduana y ya no fueran conducidas a la aduana de destino o internar mercancías bajo el régimen de importación temporal para evadir el pago de impuestos y dejarlas definitivamente en el país, aprovechando el desorden imperante en la operatividad de las aduanas.

En congruencia con lo anterior el Presidente Miguel De La Madrid emprendió numerosas reformas desfilando en primer término la formulación de una Ley Aduanera con su respectivo Reglamento y unas Reglas Generales en materia aduanera en 1982, que sustituía al antiguo Código Aduanero empleado por las aduanas hasta ese entonces. Con esta Ley se introducen cambios importantes a la reglamentación de las actividades de comercio exterior, sobretudo en lo relativo al despacho aduanero y; se empiezan a eliminar gradualmente prácticas corruptivas y a promover el desarrollo de la aduana. El Reglamento de la SHCP del 26 de agosto de 1983 constituyó un complemento de dicha Ley al establecer de manera específica la competencia de las aduanas.

A finales de 1988 nuestro país empezaba a ser considerado como uno de los países con mayor apertura en todo el mundo. Con Carlos Salinas al frente, México se comprometió a acabar con el proteccionismo y a mantener su apertura comercial para atraer inversión y tecnología y, así activar la economía e incursionar competitivamente en el exterior. Para tal efecto el país continuó con el modelo neoliberal, sólo que esta vez lo lleva al extremo a través de medidas que dejan de lado la problemática y requerimientos internos y que por el contrario, se vierten indiscriminadamente al sector externo de la economía.

Por esta razón, las reformas más trascendentales en el ámbito comercial y aduanero se hicieron durante el gobierno de Salinas. La adhesión de nuestro país al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) en 1988 fue determinante para conocer de forma más cercana todas las cuestiones relacionadas con las aduanas y; en consecuencia para poder impulsar su modernización,

al ser éste la máxima autoridad en la materia. La buena disposición de México por cambiar su sistema aduanero fue premiada con la designación de su Administración General de Aduanas como representante regional del CCA para el continente americano durante el período de 1992-1993 y 1993-1994, lo que lo orilló de alguna manera, a cambiar la legislación aduanera e imponer un nuevo modelo de aduana mediante las recomendaciones hechas por el organismo para reafirmarse como el líder de los servicios aduaneros en América Latina.

A partir de entonces se empezaron a fortalecer las relaciones con otros países en el ámbito aduanero, especialmente con Estados Unidos, Guatemala y Belice, nuestras fronteras norte y sur respectivamente. Es así como para finales de la década de los ochenta se comienza a otorgar cada vez más importancia a la promoción de exportaciones, aspecto que se consolida con la creación de programas como son el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), que buscaba fomentar la actividad exportadora; el DRAW BACK que pretendía devolver los impuestos en situaciones particulares a los operarios del comercio exterior y; la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones (COMPEX) cuyo objetivo era dar solución a las dificultades que enfrentaba el sector exportador.

La preocupación por el sector empresarial exportador continuó siendo prioritaria para el gobierno al comenzar los años noventa, puesto que complementariamente a los programas de comercio exterior que se habían creado, se consolidó el Programa para las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) con una serie de apoyos a este tipo de negocios; el Programa de las Empresas de Comercio Exterior (ECEX) orientado hacia las industrias comercializadoras, formando canales de comercialización para facilitar la exportación y; el Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior (PRONAMICE) que pretendía motivar la internacionalización de la industria mediante la modernización de ésta. Además, el Bancomext y la SE como las dependencias del gobierno encargadas de los asuntos comerciales, fortalecieron su apoyo al sector exportador asesorando a los exportadores, financiando sus proyectos y simplificando sus trámites.

De tal modo, se pretendía que la modernización de las aduanas beneficiara directamente a la plataforma exportadora del país, por lo que en febrero de 1991 se crea un programa que atañe a las dos partes, denominado Programa de cien días de Promoción de Exportaciones, cuyo contenido era de veintisiete puntos concernientes entre otras cosas a la Desregulación y Transporte (expedición de concesiones para la prestación de servicios en los puertos para maniobras de carga y descarga, modernización integral del sistema ferroviario, fomento a la construcción de almacenes en aeropuertos, autorización para la importación temporal de contenedores, etc.); Aspectos de Simplificación Fiscal (facilitación del IVA a empresas con programas PITEX o Industria Maquiladora) y; Medidas de Promoción (apoyo a ferias y exposiciones de exportación, diversificación de mercados y productos, etc.).⁶³

De manera simultánea Carlos Salinas en 1991 introduce un sinnúmero de cambios en la Ley Aduanera encaminados a simplificar y automatizar el proceso aduanal, aunque desde 1988 ya existían hechos fehacientes que demostraban la simplificación de las tareas de las aduanas y la preocupación de las autoridades por acabar con la corrupción, sustentados en una política de autorregulación por parte de los contribuyentes. Asimismo a principios de la década de los noventa

⁶³ Ortiz Wadgymar, Arturo. *Introducción al Comercio...* op.cit., p. 183-186

se instituyó un mecanismo que revolucionó el servicio brindado por la aduana basado en sistemas de cómputo, un programa llamado CADEPA (Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal) que imponía a los Agentes Aduanales a entregar en un disquete un informe de sus operaciones periódicamente para formar la estadística.

No obstante la CADEPA pronto se convirtió en un proyecto más ambicioso, el Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI), el cual ya no solamente recibía las declaraciones detalladas en computadora de los Agentes Aduanales y validaba las transacciones en las que intervenían, sino también designaba al Vista que debía practicar el reconocimiento de la mercancía; capturaba la estadística en forma oportuna y precisa suprimiendo el número de operaciones documentadas, a excepción de certificados, permisos, facturas y; en general todos los datos e información de las operaciones de comercio exterior, del Agente, Apoderado o Dictaminador Aduanal, de la aduana y del módulo bancario de recaudación, frustrando más fácilmente la corrupción. En términos generales su finalidad era suprimir el uso del papel para trabajar sólo con registros electrónicos en archivos magnéticos. La instalación del SAAI concluyó en 1992.

Las ventajas del SAAI rápidamente se vieron reflejadas en una reducción de los tiempos de estadia de la mercancía en las aduanas y de la intervención humana en los actos del despacho. Aspecto que se vio reforzado con el funcionamiento del Semáforo Fiscal o Mecanismo de Selección Automatizado impuesto entre 1988 y 1989 cuyo objetivo era agilizar el despacho aduanero; en lugar de revisar cada uno de los embarques se inspeccionaba a uno de cada diez en promedio, elegido aleatoriamente por el mecanismo electrónico (semáforo fiscal). Esta nueva forma de practicar el desaduanamiento de las mercancías alcanzó también al despacho de los equipajes de los pasajeros internacionales, el cual se tradujo a únicamente dos trámites: el llenado de la declaración fiscal y la activación del mecanismo de selección automatizado para determinar si el equipaje sería objeto del reconocimiento por parte de la autoridad aduanera.

Siguiendo con los cambios generados en el despacho de las mercancías sólo resta decir que para asegurar el buen desempeño de las aduanas y su compromiso de hacer bien las cosas, se estableció una Segunda Revisión (20 de julio de 1992) pero esta vez practicada por particulares denominados Dictaminadores Aduanales. Consideramos que la reforma más sustancial del despacho aduanero fue el hecho de invertir la ejecución de éste para comenzar por el pago de los impuestos y luego cumplir con los demás requisitos de la operación, lo que confirmó el principio de autodeterminación y autocumplimiento de obligaciones que el gobierno había confiado a los contribuyentes como parte fundamental de la reestructuración del sistema aduanero.

Por otro lado, la integración de sistemas de cómputo motivó en las aduanas otras reformas de consideración tales como: la eliminación y reacomodo de aduanas, secciones y oficinas aduaneras de menor rango; en 1990 se suprimieron 9 aduanas y 2 más en 1992 y se crearon las de Colombia en la frontera norte y Altamira en el Golfo de México. El Secretario de Hacienda deja de ser la autoridad superior inmediata de las aduanas para dejar esta tarea a la Administrador General de Aduanas.

La remodelación de las instalaciones aduaneras no se hizo esperar especialmente en las aduanas de la frontera norte y en la del Aeropuerto de la Ciudad de México. Este proyecto se llevó a cabo en coordinación con las Secretarías que tienen competencia en las fronteras, puertos y

aeropuertos e incluía diseños modernos dando especial atención a la instalación de circuitos cerrados de televisión en todos los puentes y pasos fronterizos para registrar los movimientos de personal, vehículos y mercancías al entrar o salir del país con la intención de descubrir cualquier anomalía e identificar a los autores.

Otro cambio gestado en la aduana a raíz del uso de computadoras fue la disminución del número de empleados aduaneros y, la fijación de nuevos turnos a fin de distribuirlos más racionalmente y proporcionar servicio todos los días del año. Se incrementaron los salarios según la importancia de los puestos y se establecieron premios al buen desempeño. La capacitación se convirtió en una práctica común y quedó como competencia del Instituto de Capacitación Fiscal (INCAFI) y de la Administración General de Aduanas quien la impulsa y desarrolla con manuales de operación para el desarrollo integral del personal aduanero y hacendario y, a través de las sugerencias de la OMA. Los procesos de reclutación se controlan rigurosamente para reducir los casos de nombramientos por influencias políticas.

La sustitución del Resguardo Aduanal por la Policía Fiscal Federal (PFF) y la renovación de los Vistas Aduanales constituye un claro ejemplo de las modificaciones efectuadas en la administración del personal de aduanas, ahora controlado por horarios, capacitado, seleccionado minuciosamente, rotado periódicamente y con funciones claramente definidas han hecho más transparente la forma de trabajar de la aduana. Actualmente la PFF puede solicitar una revisión de las mercancías pero únicamente para comprobar que el embarque ha cubierto los pasos del despacho aduanal, requiriendo la documentación que compruebe el cumplimiento de las obligaciones en materia aduanera más no para checar la clasificación arancelaria y si el despacho estuvo o no bien efectuado.

Una de las acciones de la modernización emprendidas también en la década de los noventa fue la concesión a la iniciativa privada de los servicios que prestaban las aduanas. Así, pasaron a manos de particulares buena parte del servicio de cómputo; el mecanismo de selección aleatoria; el almacenaje; el transporte, maniobras y transbordos de las mercancías; la recaudación de impuestos, entre otros, dejando exclusivamente a las aduanas el primer reconocimiento y los recintos fiscales. La intención de ello era hacer más eficiente y rentable al sistema aduanero y frenar la corrupción que aquejaba a éste.

Por lo que fue necesario reformar la Ley Aduanera y la legislación complementaria de la que se auxiliaba, así como establecer detalladamente las condiciones y los lineamientos bajo los cuales se conducirían los particulares. Puede decirse que las concesiones han hecho más expedito el despacho y mejorado las instalaciones para atender las necesidades de los importadores y exportadores, ya que al hacerse a través de licitaciones públicas que exigen a los aspirantes experiencia y garantías económicas adquieren el compromiso tanto con los usuarios como con la autoridad de prestar un buen servicio.⁶⁴ Creemos que el hecho de haber restringido el manejo del dinero recaudado al personal aduanero, dejándolo a las instituciones bancarias, ha sido un avance notable en la reestructuración de las aduanas.

⁶⁴ Reyes Díaz-Leal. *El Semáforo...*, op.cit., p. 39

Dentro de los cambios hechos a la Ley de 1992 cobran relevancia el régimen de tránsito para el que se establecen nuevos controles (inscripción en un registro de tránsito) con el propósito de erradicar los abusos de los contribuyentes y; la base gravable para calcular los impuestos, la cual dejó de calcularse de acuerdo al precio internacional de las mercancías o valor normal por limitar las facultades de negociación de los importadores para conseguir descuentos especiales, adoptando el valor en aduana como procedimiento para calcular la base gravable en la importación de productos. Como se mencionó anteriormente el valor en aduana es el valor que tienen las mercancías al llegar a cualquiera de las aduanas mexicanas.

En 1993 se sustituye el mecanismo de Precios Oficiales por el de Precios Estimados, los cuales son precios de referencia que utiliza el gobierno para normar su criterio en cuanto al valor de las mercancías que se importen en nuestro país.⁶⁵ La publicación en ese mismo año de la Ley de Comercio Exterior reafirmó aún más la voluntad del gobierno por hacer del sector externo de la economía un ente competitivo en el contexto mundial.

Sin lugar a duda, la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte durante el gobierno de Carlos Salinas significó un paso decisivo para la modernización del sistema aduanero mexicano, dado que el hecho de haber firmado este tratado comercial demandaba aduanas modernas, eficientes y congruentes con las de Estados Unidos y Canadá y; además porque el TLCAN marcó la pauta para celebrar otros acuerdos comerciales.

Como podemos observar con el Presidente Salinas la aduana abandonó totalmente su papel de interceptora de los flujos de comercio exterior para convertirse en un instrumento de control selectivo y de recaudación de las contribuciones; receptor de las declaraciones de importación y exportación; supervisor técnico y descentralizado de la legalidad de las transacciones comerciales y; protector de los intereses nacionales (salud, flora, fauna, seguridad nacional, etc.) basado en todo momento en una política de autorregulación por parte de los contribuyentes.

Sobre las reformas hechas en el sexenio de Ernesto Zedillo, éstas se concretaron esencialmente a continuar con las que se emprendieron desde del gobierno de Miguel De La Madrid y concretamente con el de Carlos Salinas: hacer más eficientes los servicios aduaneros a través de la simplificación de trámites y de la correcta aplicación de las obligaciones fiscales; acabar con la corrupción al dotar a los contribuyentes de plena confianza al realizar sus operaciones comerciales y al mismo tiempo dar mayor seguridad a los importadores y exportadores y; concentrarse en los requerimientos de las personas que realizan transacciones con el exterior más que en los sistemas o procedimientos. Todo esto bajo el supuesto de seguir con la apertura comercial e incrementar la participación de México en el exterior.

Con todo lo anterior se considera que las reformas más sustanciales que se llevaron a cabo durante el mandato de Ernesto Zedillo fueron: la publicación el 15 de diciembre de 1995 de una nueva Ley Aduanera, que entró en vigor el 1º de abril de 1996, con 203 artículos y 9 artículos transitorios y con cambios interesantes en materia de infracciones (multas) y; la opción que tiene el contribuyente para interponer el recurso de revocación antes de acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación con motivo del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), entre

⁶⁵ *Ibidem.*: p. 102

otros. Con algunas modificaciones la Ley Aduanera de 1996 es la que prevalece hasta nuestros días.

Básicamente las transformaciones ejecutadas en este período fueron reducir los requisitos del régimen de depósito fiscal para hacerlo más accesible al posibilitar que las mercancías pudieran ser almacenadas en un almacén general de depósito aún cuando no presentaran certificado de origen o cualquier otro documento pudiéndolos mostrar después e; incorporar las aduanas al sistema fiscal, la estructura comercial de nuestro país actualmente se establece desde el aspecto tributario.

Además de la implantación de nuevas disposiciones en materia de Reglas de Origen para las mercancías de importación; obligación de los importadores de colocar una etiqueta en todas las mercancías que pretendan introducir al país a fin de proteger a los consumidores sobre la calidad, contenido y descripción de los productos y; reconsideración de los derechos y obligaciones del Agente Aduanal, especialmente para delegarle responsabilidades.

La reorganización administrativa de la SHCP fue un paso decisivo para el sistema aduanero porque al modificar su Reglamento Interior el 30 de junio de 1997 se creó el Sistema de Administración Tributaria (SAT) y su respectivo Reglamento, como órgano desconcentrado de la SHCP y como el encargado de definir la competencia de la Administración General de Aduanas.

A partir de entonces también se han llevado a cabo reformas de consideración en el sistema aduanero como la utilización del servicio de mensajería para la entrega de documentación por parte de los importadores y exportadores, con lo que se agilizan los trámites y gestiones de comercio exterior al eludir presentarse en las ventanillas correspondientes y perder tiempo, dinero y esfuerzo. El desarrollo de los medios de comunicación ha sido un factor decisivo para lograr el buen desempeño de las aduanas, puesto que ahora los contribuyentes cuentan con diversas líneas telefónicas en el interior de la República y área metropolitana para recibir asistencia e información específica sobre la ejecución de sus trámites y; una página en internet para consultar todo respecto al sistema aduanero.

Hoy día las importaciones y exportaciones no representan mayor complicación si se cumple con todas las formalidades que para tal efecto se requiere: presentar un pedimento, pagar las contribuciones al comercio exterior y en su caso, manifestar los permisos previos, autorizaciones, normas oficiales (regulaciones no arancelarias) y, tratándose de importaciones estar registrado en el Padrón de Importadores.

Por ello destacan como nuevas formas de operación de las aduanas el Padrón de Importadores y el Padrón de Importadores de Sectores Específicos. Con relación al primero podemos decir que pese a que el Padrón ya había estado en operación años atrás, éste no tenía la trascendencia que hoy tiene en tanto que como no contaba tácitamente con el carácter de obligatorio los importadores no lo utilizaban. No obstante, actualmente el Padrón de Importadores forma parte primordial del marco jurídico del comercio exterior y ofrece diversas opciones⁶⁶ a los

⁶⁶ Solicitud de Autorización para importar mercancías sin estar inscrito en el Padrón de Importadores; solicitud de Autorización para importar mercancías sin haber concluido el trámite de inscripción al Padrón de Importadores; solicitud de Autorización para dejar sin efecto la suspensión en el Padrón de Importadores y; solicitud de Modificación de datos en el Padrón de Importadores.

contribuyentes que están interesados en emplearlo o que ya lo emplean para facilitarles sus operaciones.

El Padrón General de Importadores es creado por el SAT a través de la Administración del Padrón de Importadores (adscrito a la AGA) como una herramienta para combatir la evasión fiscal y la economía informal, así como para controlar las operaciones de comercio exterior supervisando a los importadores que ingresan mercancías al país y vigilando el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Es compromiso de los importadores estar inscritos en este Padrón, sin embargo, sólo podrán suscribirse aquellos contribuyentes que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, acrediten ante las autoridades aduaneras que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes y cumplan con las disposiciones de la Ley Aduanera y las Reglas de Carácter General en materia de comercio exterior. Este trámite administrativo es totalmente gratuito.

Como parte de la simplificación administrativa para hacer más ágiles las operaciones comerciales, las importaciones efectuadas por pasajeros, misiones diplomáticas, consulares, organismos internacionales, empresas de mensajería y paquetería; aparatos ortopédicos o prótesis para uso de personas con discapacidad; medicamentos con receta médica; libros, esculturas, pinturas y en general obras de arte, entre otras, no será necesario inscribirse en el Padrón.

El Padrón de Importadores de Sectores Específicos representa también un aspecto inédito dentro de la operatividad actual de las aduanas y nace en el marco de la AGA con el objetivo de detectar actividades fraudulentas, trasbordo ilegal y subvaluación de mercancías. Como sectores específicos se encuentran los productos cárnicos, electrónicos, juguetes, madera, calzado, cerveza, vinos y licores, cigarrillos, textiles, bicicletas, acero, frutas, etc; de manera que quienes pretendan importar esta clase de mercancías deberán inscribirse en este Padrón, inclusive aún cuando ya formen parte del Padrón de Importadores. Los trámites y requisitos para adherirse al Padrón de Importadores de Sectores Específicos pueden variar en función de cada sector.

Otro aspecto característico de los avances efectuados recientemente en materia de comercio exterior es el Registro de Empresas Certificadas, el cual es un registro que agrupa a las empresas que importan y exportan con la intención de ofrecerles asesoría y apoyo en todo lo concerniente a su operatividad y, respaldarlas mediante el reconocimiento de ser una empresa certificada de comercio exterior que brinda confianza y seguridad tanto a nivel nacional como internacional. Este registro nos permite contar con una base de datos amplia y confiable para saber por ejemplo cuales son las principales empresas exportadoras del país.

Como se puede ver el sistema aduanero no ha permanecido estático ante los cambios abruptos que acontecen día con día en el comercio internacional, por tal motivo el *modo operandi* de la infraestructura aduanera en esta administración está dirigida particularmente a perfeccionar la operatividad de las aduanas a través de acciones que se han puesto en marcha y; crear permanentemente nuevos mecanismos de operación en función de los requerimientos actuales.

Una práctica común que solían hacer las autoridades aduaneras para identificar a las personas que realizaban las gestiones motivo de las operaciones comerciales era pedir a los empresarios comunicarán, en escrito libre, los datos de la persona que los representaría; empero como esto no se llevaba a cabo con la debida seriedad a través de una base de datos se caía en

confusiones respecto de las responsabilidades que le competían al representante y al representado. Para evitar este tipo de situaciones en el año 2002 se crea un documento oficial denominado Carta de Encomienda en la cual los importadores comunican al SAT la autorización de los Agentes Aduanales, para que actúen como consignatarios o mandatarios así como su revocación, agilizando con ello las operaciones comerciales al dejar bien claro en esta carta que la persona que la presenta es la responsable de ejecutar todo lo concerniente al despacho de las mercancías.

Aún cuando el sistema aduanero se ha modificado considerablemente en los últimos años, el gobierno en coordinación con las dependencias involucradas con su operatividad deben seguir innovando en este rubro para responder oportuna y competitivamente a las exigencias de la economía internacional. Ahora que el sistema aduanero es mejor, más práctico, más transparente, más factible de ser cumplido y que está más preocupado tanto por la buena actuación de los usuarios como de sus funcionarios, debe orientarse a promover más fehacientemente la estrategia de promoción de exportaciones que ha seguido el país durante más de una década.

Efectivamente hoy día la relación que existe entre el sistema aduanero y el sector exportador es de vital importancia para nuestro comercio exterior. Con una buena planeación de objetivos y acciones a seguir por parte de cada uno, ambos pueden constituir el medio para impulsar el crecimiento económico de México. Las aduanas por su lado, han manifestado su voluntad por adecuarse a las necesidades de las empresas que realizan transacciones comerciales con el exterior al reducir de manera significativa la requisición para importar y exportar, mientras que los usuarios de éstas basados en el principio de autorregulación tratan de cumplir cabalmente la legislación aduanera a fin de evitar la imposición de multas o sanciones.

Además, si las personas que utilizan los servicios de la aduana expresaran sus experiencias, sugerencias o comentarios en conjunción con las dependencias competentes en la materia, podrían hacerlas más útiles a los intereses de las empresas exportadoras.

Ante el actual contexto internacional, la aduana tiene la encomienda de facilitar los flujos de comercio internacional pero sin perder el papel de protección que tiene hacia la economía nacional y en general, con los diversos intereses del país. Al ser el factor común dentro del comercio exterior del país o si se prefiere, el complemento que hace que nuestro comercio con el exterior se realice o no de manera eficiente es relevante conocer del tema, ya que mientras más se esté informado más y mejores transacciones se podrán consumir. Dicho de otro modo, la trascendencia de la aduana en el comercio internacional es indudable por lo que el conocimiento de su naturaleza jurídica y operatividad, resultan indispensables para poder efectuar una importación o exportación.

Con lo anterior nos referimos a identificar todos los mecanismos susceptibles de ser utilizados en las aduanas para que las empresas aprovechen las ventajas que ofrecen y sean más eficientes. Para ello es necesario saber como se realiza una importación o exportación; los trámites previos y posteriores que se deben llevar a cabo; las alternativas que se pueden utilizar para simplificar las operaciones comerciales y evitar problemas a futuro. En nuestra opinión, cada empresa de acuerdo a sus requerimientos debe investigar por sí misma los requisitos que se necesitan cubrir al pasar por la aduana y no dejarse llevar por los procedimientos que comúnmente se usan cuando la aduana que hoy tenemos ofrece toda una gama de posibilidades para introducir o extraer mercancías del territorio nacional.

Es bien sabido que una de las funciones principales de la aduana es proteger a la industria nacional al impedir el paso de aquellos productos que dañan a la producción interna, de ahí que las aduanas tengan que imponer determinadas medidas que les permitan estar alerta ante tal situación. Tales medidas son concretamente las restricciones y regulaciones no arancelarias, fundamentadas jurídicamente en la Ley de Comercio Exterior y utilizadas prácticamente por todos los países para regular, alentar o desalentar su comercio.

Por citar algo, las aduanas deben exigir a los productos que se internan al país que tengan un mínimo de calidad, así como que cumplan con las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's) y; verificar que las mercancías de importación que requieran permiso previo se sometan a las formalidades previstas por la ley. Por ejemplo la SHCP canceló el permiso de importación de carne de res a 18 empresas estadounidenses al evadir aranceles compensatorios por medio de la falsificación de documentos, facturación por empresas inexistentes y contrabando.⁶⁷

El papel de la aduana en este sentido es de consideración, si se toma en cuenta que en ocasiones las restricciones y regulaciones no arancelarias son los únicos instrumentos a través de los cuales las aduanas controlan, prohíben o restringen las importaciones que dañan a la economía interna sin contraponerse a la política del liberalismo económico que sigue el país. Así, la importancia de las restricciones y regulaciones no arancelarias radica en que son la única forma en la que los países pueden proteger su comercio.

Otro aspecto que debe vigilarse minuciosamente por las aduanas para hacer más eficiente nuestro comercio exterior es el relacionado con las cuotas compensatorias, que como ya lo señalamos anteriormente son impuestos que impone el gobierno a productos que se introducen al país bajo prácticas desleales de comercio (subvención, dumping, discriminación de precios). Desde que se inició la apertura comercial en el país más de 500 fracciones arancelarias están gravadas con esta cuota especial.⁶⁸

Por esta razón al ser un mecanismo de apoyo para las empresas mexicanas las autoridades aduaneras deben poner especial interés en la clase de importaciones que se están realizando, cuál es su procedencia y bajo que condiciones entran al país, con la intención de detectar cualquier irregularidad al respecto. Las Medidas de Salvaguarda impuestas para regular o restringir temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de la producción nacional, también deben ser seguidas muy de cerca por las aduanas para su correcta aplicación.

Un problema vinculado con las medidas precedentemente descritas es que algunas veces resulta imposible emplearlas dado que las mercancías se internan en el país de manera ilegal, es decir, sin pasar por la aduana y por lo tanto sin pagar los impuestos y más aún, sin cumplir con la documentación requerida. A pesar de las reformas hechas al sistema aduanero el contrabando de mercancías aún persiste, un ejemplo de ello es lo que sucede con la industria del regalo, la cual ha reiterado al gobierno mexicano que si no cierra sus fronteras a la entrada de mercancía ilegal y de mala calidad, el cierre de este tipo de empresas y la pérdida de más fuentes de empleo no se hará esperar.

⁶⁷ *El Financiero*, 19 de diciembre de 2000, p. 18

⁶⁸ Reyes Díaz-Lcal, Eduardo. *El Semáforo...*, op.cit., p. 88

Generalmente, los productos que llegan en estas condiciones son de China por lo que los empresarios del ramo han exigido la imposición de cuotas compensatorias a todos los artículos provenientes de aquel país y una rigurosa vigilancia en las aduanas, para evitar que productos de mala calidad sean introducidos al territorio y vendidos a bajos costos, provocando un descalabro económico para los industriales nacionales que producen con calidad y pagan sus impuestos. Además no se debe perder de vista la entrada de China a la OMC, puesto que esto representa para la industria nacional un grave peligro debido a que los productos chinos aunque son de mala calidad representan un gran atractivo para los consumidores del país.⁶⁹ De tal modo esta problemática constituye una tarea más para las aduanas, quienes con medidas concretas deben actuar en el corto plazo en apoyo al sector empresarial.

Por otro lado, con la política de diversificación de mercados que lleva a cabo México como parte de su estrategia comercial, la aduana adquiere una responsabilidad mayor dado que al incrementarse el flujo de mercancías aumenta de cierta manera su compromiso porque su papel no radica únicamente en despachar los productos que llegan del extranjero, sino en supervisar que todo lo que se introduzca al país cumpla con la normatividad que existe en ese sentido. Es el filtro que determina lo que entra o sale del territorio en base a sus propias disposiciones y, a las establecidas por las diferentes dependencias y organizaciones de carácter internacional vinculadas con la materia y, el instrumento que marca la tendencia del comercio exterior del país.

Para hacer más factible esta tarea de la aduana, los tratados de libre comercio tienen que suscribirse con reglas claras y específicas en cuestión de aranceles, periodos de desgravación, reglas de origen entre otros, para agilizar su paso por las aduanas. De hecho el procedimiento aduanero que se sigue es el mismo, la única diferencia es que se les da un trato preferencial en relación con las mercancías provenientes de terceros países. Hay aduanas que manejan dos tablas arancelarias, una para productos originarios de tratados comerciales y otra para terceros países. Creemos que la única desavenencia que pudiera gestarse con la operatividad de las aduanas y los tratados es que mientras el gobierno ha hecho hasta lo imposible para que las mercancías de éstos entren sin mayor complicación, los exportadores no pueden decir lo mismo, concretamente en lo que se refiere a países como Estados Unidos quien de una u otra forma impone un sinnúmero de obstáculos a los productos mexicanos que pretenden incursionar en su mercado.

Hasta el momento solamente se ha referido a la actuación tan compleja y determinante que tienen las aduanas dentro de las transacciones comerciales, sin embargo, el compromiso de hacer eficiente y competitiva esta variable de la economía nacional no corresponde exclusivamente al sistema aduanero sino que recae también en las empresas y el gobierno; por lo que toca a las empresas, éstas deben estar bien informadas sobre los diferentes procedimientos aduaneros vigentes para hacer sus importaciones y exportaciones más ágiles. Asimismo, si planean sus operaciones considerando tanto los tiempos de producción como los tiempos de desaduanamiento incrementarán su intercambio comercial.

El sector empresarial no debe dejar que por cuestiones de desconocimiento de Incoterms (condiciones de compra y venta), documentos (certificado de origen, factura consular, etc.), trámites o la adquisición a destiempo de los formatos (por ejemplo, el cuestionario para solicitar modificaciones arancelarias), que ofrecen principalmente la SHCP y la SE y que son requeridos en

⁶⁹ El Financiero, 26 de diciembre de 2000, p. 17

la aduana, se entorpezcan sus negocios y por ende la economía nacional. Así, las empresas deben colaborar con las aduanas para lograr un óptimo funcionamiento del comercio del país con el exterior.

En relación al gobierno, éste tiene que crear más mecanismos de apoyo para el sector empresarial que incluyan desde el financiamiento de sus proyectos hasta la comercialización de sus productos, para evitar que por problemas de esta clase se afecte la comercialización de nuestros productos.

En conclusión, para el importador y exportador los logros obtenidos con la modernización del sistema aduanero han sido satisfactorios, especialmente con la simplificación de trámites y con la versatilidad de productos que se comercializan en el país, sólo que como hoy hay más que comprar es importante que como consumidores aprendamos a comprar, contemplando que lo importado no necesariamente es mejor que lo nacional. Hasta la fecha la aduana se ha consolidado como un sector estratégico que no sólo ha facilitado las operaciones de importación y exportación, sino protegido y a su vez fomentado el comercio exterior de México, empero, debe seguir pendiente de las acciones que de una u otra forma perjudican a las transacciones comerciales que realiza el país tales como la capacitación de sus empleados, la impartición de cursos sobre lavado de dinero, propiedad intelectual, narcotráfico e inclusive hacer propuestas a las diversas instituciones que intervienen en su operatividad a través de sus propias experiencias.

Haciendo hincapié en la relación tan estrecha que guarda el sistema aduanero con la promoción de exportaciones, en el siguiente tema se tratará de forma específica todo lo concerniente a esta última a través de la exposición de los principales mecanismos de apoyo a la exportación que ha formulado el gobierno para dar cumplimiento a uno de los objetivos de la política comercial, con la intención de corroborar la hipótesis planteada al principio del presente trabajo, es decir, si la modernización emprendida en el sistema aduanero ha hecho más accesible a este tipo de instrumentos su operatividad e incrementado el comercio exterior de México, sobretodo nuestras exportaciones.

3. EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES EN EL MARCO DE LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA ADUANERO MEXICANO

Antes de hablar de los programas de exportación como hoy se conocen, es preciso señalar que éstos se han venido gestando desde décadas atrás, claro está con los objetivos, operatividad y alcances de acuerdo a la política comercial que prevalecía en el momento en que fueron creados. Así tenemos que en los años sesenta (13 de septiembre de 1961) se crea por acuerdo presidencial el Subsidio Triple con la finalidad de beneficiar a los exportadores de manufacturas, en aquellos impuestos que aminoraban su competitividad, al respaldarlos hasta por el total del impuesto de importación que causaban las materias primas, materiales auxiliares, partes o piezas que no se fabricaban en el país y que eran necesarias para integrar sus productos de exportación. Dicho incentivo fiscal era algo así como lo que actualmente conocemos como Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (DRAW BACK).

Para 1980 los mecanismos de exportación son, de una u otra forma, la manifestación concreta de las medidas que venía imponiendo el gobierno a raíz del cambio de estrategia económica; cuando abandonamos el modelo de sustitución de importaciones y adoptamos el neoliberalismo económico.

De ahí que se diga que los antecedentes más próximos de éstos se ubican dentro de la administración del Presidente Miguel De La Madrid Hurtado, tan es así que el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) se instrumentó en 1985 y el de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) en 1986. A pesar de que tales mecanismos no estaban consolidados de manera formal como lo están recientemente, bien sentaron las bases para ir definiendo disposiciones que incentivarán al sector exportador del país, como la devolución automática del IVA y el apoyo a las empresas comercializadoras.

Ya para la década de los noventa, durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari los instrumentos de fomento a las exportaciones se consolidan y adquieren una línea de acción más oficial, dado que el gobierno se fija como uno de sus objetivos centrales convertir el comercio exterior del país y concretamente las exportaciones en el motor de la economía; motivando para ello la aplicación y el fortalecimiento de los incentivos ya existentes y de los diversos sistemas de apoyo al sector exportador nacional y, la creación de otros más como el Programa de las Empresas de Comercio Exterior (ECEX) y el del DRAW BACK.

En la administración actual el marco de estos incentivos de comercio exterior no ha cambiado de fondo dado que el gobierno sigue preocupándose por integrar al país al proceso de globalización económica de la mejor manera, esto es, con los máximos beneficios posibles a través de una participación activa por parte del Estado en la economía internacional. En este sentido, el Ejecutivo se ha comprometido a eliminar las restricciones que aún limitan la competitividad de la cadena productiva del país mediante diversas acciones como son la promoción de la inversión privada en materia de infraestructura; el desarrollo de capacidades empresariales y una nueva cultura laboral por medio de diálogos y consensos; el apoyo a los emprendedores para ejecutar sus

proyectos productivos con sistemas de financiamiento y asesoría adecuados a sus necesidades y características y; la incorporación de las micro, pequeñas y medianas empresas a la actividad económica con programas de financiamiento y crédito, entre muchas más.⁷⁰

De manera que el presente capítulo estará enfocado a describir y evaluar la operatividad con la que se han conducido desde ese entonces cada uno de los programas de exportación, que se considera son los más importantes: PITEX, Maquila, ECEX, ALTEX y DRAW BACK, entre otros mecanismos adicionales encaminados al mismo fin, con la intención de dar a conocer las herramientas que tienen a su disposición los exportadores al llevar a cabo sus labores comerciales para que puedan aprovechar más competitivamente las oportunidades de negocios que se les presentan en el mercado interno e internacional por un lado, y por otro para comprobar si efectivamente la modernización del sistema aduanero implantada por el gobierno como parte de su estrategia económica liberal ha incrementado y hecho más accesible nuestras transacciones con el exterior.

En términos generales, los mecanismos de fomento a las exportaciones los establece el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Economía en coordinación con las dependencias competentes y, tienen como objetivo central elevar la participación de los productos mexicanos en la economía mundial mediante una mejora en torno al abasto de materias primas, partes, componentes, maquinaria y equipo necesario para producir, logrando con ello una disminución en los costos de producción; una eficiencia productiva por la adquisición de tecnología y; una reducción tributaria y administrativa.

Razón por la cual dichos mecanismos facilitan por todos los medios la importación temporal de los insumos requeridos en la fabricación de los productos de exportación; pues se considera que si en un momento dado las materias primas, partes y componentes nacionales no son suficientes para alcanzar la competitividad internacional se deben buscar alternativas de abasto en otros países.

El orden en el que se abordarán los programas no tiene nada que ver con su importancia sino más bien con la forma en la que comúnmente se exponen dentro de la normatividad de comercio exterior, de hecho tampoco se han agrupado en base a los objetivos que persiguen como lo hacen algunos autores. Por ejemplo, hay quienes consideran que éstos se clasifican de acuerdo al tipo de actividad de las empresas: en productoras, comercializadoras y mecanismos auxiliares. Las industrias productoras ó que se dedican a realizar procesos de elaboración, adaptación, ensamble o transformación pueden utilizar el PITEX, Maquila o ALTEX; en el caso de empresas comercializadoras el esquema aplicable es el ECEX y; el sector empresarial que no tiene el respaldo suficiente para ejecutar propiamente sus operaciones comerciales, emplea el DRAW BACK.

Para otros, los programas se dividen en tres grupos: el primer grupo instituido por el Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación y el de la Industria Maquiladora, con los cuales el contribuyente puede planear en tipo y cantidad sus exportaciones al poder importar todo lo que requiera para producir, o lo que es lo mismo, importar temporalmente para perfeccionar sus exportaciones; el segundo grupo constituido por las Empresas de Comercio

⁷⁰ www.pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idsección=33

Exterior, es decir, por los proveedores nacionales de las industrias exportadoras que importan insumos sólo para enajenarlos y no para transformarlos en mejores condiciones comerciales y; por último el tercer grupo conformado el de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores, utilizado por empresas que les resulta difícil programar sus transacciones.

3.1. PROGRAMA DE IMPORTACIÓN TEMPORAL PARA PRODUCIR ARTÍCULOS DE EXPORTACIÓN (PITEX)

Como se mencionó anteriormente el PITEX es uno de los mecanismos más importantes de promoción a las exportaciones, por tal motivo es imposible referirnos a éste como un programa independiente o indiferente hacia con los demás. De ahí que para tener un panorama más amplio y entendible de sus alcances, la exposición de este programa comenzará con un esbozo general de su definición, marco jurídico, tipos, entre otros para después hablar de aspectos más específicos como son las ventajas, obligaciones, importancia dentro de la economía del país, etc.

Como su nombre lo indica, el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación es un programa que permite a las empresas realizar importaciones temporales sin arancel alguno para producir sus artículos de exportación, es decir, es un instrumento mediante el cual los productores de mercancías destinadas a la exportación (exportadores) importan temporalmente las materias primas, partes, componentes, equipo y maquinaria que utilizarán en la elaboración de sus productos, sin cubrir el pago de los impuestos al comercio exterior como son el impuesto general de importación (IGI), el impuesto al valor agregado (IVA) y, en su caso, las cuotas compensatorias. Con el PITEX se pueden importar temporalmente los bienes que resulten más competitivos en el extranjero que en el mercado nacional para la producción de exportaciones, permitiéndole así al gremio exportador reducir sus costos operativos y penetrar competitivamente en el comercio mundial y a la vez en nuestra economía interna. De manera que con este mecanismo, los productores seleccionan libremente entre proveedores nacionales y del extranjero, las mejores condiciones de abastecimiento.

El marco legal de este programa incluye diversos ordenamientos y disposiciones legales y fiscales que van desde el Decreto que lo origina; la Ley Aduanera y su Reglamento; la Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento; la Ley del Impuesto sobre la Renta; la Ley Federal de Derechos; el Código Fiscal de la Federación; el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía; los Acuerdos por los que se establecen requisitos específicos para la importación y exportación de mercancías; las Resoluciones relativas a la aplicación de disposiciones en materia aduanera; las Resoluciones que reforman, adicionan y derogan Reglas Fiscales de Carácter General relacionadas con el comercio exterior y; aquellas que se publican constantemente en el DOF para actualizarlo conforme a los preceptos de los tratados de libre comercio suscritos por México. Obviamente el Decreto que establece los Programas de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación es el más importante por describir en forma clara y precisa la operatividad del mismo.

El Decreto con el cual se creó el PITEX fue el del 9 de mayo de 1985 durante el gobierno de Miguel De La Madrid, no obstante, a partir de ese momento se han publicado otros Decretos en el Diario Oficial de la Federación para reformarlo y adicionarle preceptos que le permitan estar

sincronizado con el contexto económico internacional y sobretodo, con los tratados de libre comercio que ha venido suscribiendo México en los últimos años. Los Decretos que hasta el momento se tienen del PITEX son: el del 3 de mayo de 1990, el del 11 de mayo de 1995, el del 13 de noviembre de 1998, el del 30 de octubre del 2000 y el del 31 de diciembre del mismo año.

Independientemente del Decreto PITEX, el programa también está sustentado jurídicamente en el Plan Nacional de Desarrollo de los últimos tres periodos de gobierno, esto es en el PND de 1989-1994, 1994-2000 y 2000-2006 dado que consideran, cada uno a su manera, que uno de los objetivos prioritarios de la política de comercio exterior es el fomento a las exportaciones no petroleras lo que lleva consigo a diversificar nuestros mercados; hacer frente a la competencia internacional; mejorar los procesos productivos y; aprovechar las oportunidades de los tratados de libre comercio tomando como base el Programa Nacional de Modernización Industrial y de Comercio Exterior 1990-1994, el cual nos dice que para elevar la competitividad internacional de la industria se requiere incrementar la calidad de los procesos productivos de las ramas industriales del país,⁷⁸ a través de la obtención de los bienes y servicios que resulten más redituables en el extranjero.

Habiendo señalado lo anterior resulta fácil comprender que los objetivos del PITEX están orientados a apoyar a las empresas mexicanas que realizan operaciones de exportación para que accedan en mejores términos a los mercados internacionales, así como a estimular la modernización de la infraestructura productiva del país y a desarrollar niveles de eficiencia industrial en beneficio del consumidor nacional.

De modo que el PITEX no sólo busca incrementar nuestras exportaciones y encauzar una posición económica estratégica de México en el exterior ayudando a las empresas, sino también tiene como finalidad colaborar con el gobierno para facilitarle el control de las operaciones de comercio exterior al identificar a los exportadores que utilizan importaciones temporales en su producción y, ubicar aspectos importantes que se desprenden de éstos como son:

- ✓ Los generales de la empresa: quienes son los socios, cuando se dio de alta, cual es su domicilio fiscal, cual es su situación fiscal, etc.
- ✓ Las materias primas, partes, componentes y consumibles que se requieren importar temporalmente; cual es la relación de los productos importados con los productos exportados (por ejemplo, cuantos Kg de PVC se requieren importar para exportar 30,000 vasos).
- ✓ La información general de la operación aduanera: que aduana se va a utilizar, cual es la aduana de control del programa, como se llevará a cabo el despacho aduanero, quienes participarán durante su realización (Agente o Apoderado Aduanal), etc.

Es una práctica común que la autoridad solicite una lista de las mercancías que se importaron temporalmente contra los productos de exportación que se produjeron, no en cantidad total de importación-exportación pero sí en relación de kilos, metros o cualquier otra unidad de medida contra la unidad que se utilice en la exportación. Con ello la autoridad puede reconocer

⁷¹ "Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación", en Compendio de Comercio Exterior. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, p. 21

fácilmente si una empresa que importó determinada cantidad de materia prima durante un año, ha cumplido con el número de productos terminados que tiene que exportar, incluyendo el porcentaje y cantidad total de mermas y desperdicios. Así, es posible percibir la existencia de importaciones temporales que no se exportaron y que se destinaron a ventas en el mercado doméstico.

Ahora bien son acreedores a suscribir un programa PITEX las personas físicas o morales productoras de bienes no petroleros establecidos en el país, que realicen directa e indirectamente la exportación de mercancías y; las Empresas de Comercio Exterior (ECEX) con registro vigente expedido por la Secretaría de Economía en la modalidad de proyecto específico.⁷²

El PITEX es administrado por la SE, aunque se faculta también a la SHCP para que junto con ésta expidan dentro de sus respectivas competencias las disposiciones necesarias para la aplicación del programa. Los trámites para su autorización son sencillos, ya que sólo basta que los interesados se presenten ante la SE, concretamente en la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior (DGSC) (Av. Insurgentes Sur No.1940, Col. Florida, C.P. 01030, México D.F.) o en las Delegaciones o Subdelegaciones Federales de la Secretaría ubicadas en el interior del país con la solicitud debidamente requisitada, conforme al formato que para tal efecto se establezca. En caso de que la empresa cuente con varias plantas dicha solicitud puede presentarse en la oficina de su elección siempre que los trámites subsecuentes se realicen en ese mismo lugar.

Con la intención de agilizar los trámites que se demandan a las personas interesadas en obtener un PITEX, se permite que la solicitud, ya sea para programa nuevo o ampliación del mismo, se llene en el programa PITEX.EXE para que se presente en disquete. Dicho programa se obtiene en la página de Internet de la Secretaría de Economía ([//www.economia.gob.mx/?P=777](http://www.economia.gob.mx/?P=777)), en el módulo de Discos de Captura o directamente en las ventanillas de atención al público de la DGCE o de las representaciones federales de la SE en el interior del país, presentando un disco magnético, en el cual es grabado el programa. Para los casos de modificación o cancelación del Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación el contribuyente simplemente presenta en los lugares precedentemente mencionados un escrito libre en el que expone tal situación.

Es importante comentar que tanto el disquete como la documentación que solicita la SE para suscribir este mecanismo se entrega en original y copia, puesto que esta última sirve de comprobante para recoger el oficio de autorización o negativa que se emite en un plazo de veinte días hábiles. Ahora bien, la Ley Federal de Derechos establece el cobro de un derecho por el estudio y trámite de cada solicitud de programa PITEX que a partir del 1° de enero de 2002 era de \$811 pesos, aunque este cobro es actualizado semestralmente en los meses de enero y julio de cada año.

Generalmente la documentación que se insta a quien pretende adoptar un PITEX es el acta constitutiva, poder notarial o constancia de acreditamiento de personalidad de la empresa, expedida por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SE; cédula del Registro Federal de Contribuyentes; carta donde se manifieste que el producto es completamente diferente al resto de

⁷² El término de proyecto específico se refiere a uno de los supuestos bajo los cuales se puede autorizar un PITEX, ya que éste puede aplicarse a toda la empresa, parte de ella o proyecto específico. Para mayor comprensión este tema será tratado ampliamente más adelante.

los demás que fabrica la empresa (por tanto, los insumos, maquinaria y equipo a importar al amparo del programa sólo pueden ser utilizados para su proceso), en el caso de proyecto específico; carta de responsabilidad solidaria del transformador, cuando se registre a terceros para realizar procesos complementarios y; comprobante de pago de derechos.

Tratándose de exportadores directos se debe entregar adicionalmente los contratos, órdenes de compra o documento similar que respalden las proyecciones de exportación para el primer año de operación o bien, la relación de pedimentos de exportación del último año que contenga número de pedimento, fecha, descripción de los bienes de exportación, valor en dólares y en moneda nacional y sumatoria total. Mientras que en el caso de exportadores indirectos se requiere de una carta en la que se comprometan a exportar los productos fabricados o elaborados por el solicitante del programa.

En caso de que la solicitud no esté bien requisitada o carezca de alguna documentación, la Secretaría entrega al interesado un oficio resolutivo que establece los requerimientos de información que deben cubrirse para conseguir el dictamen de la solicitud en un plazo de siete días aproximadamente.

La resolución de aprobación del PITEX se emite una vez que la SE ha solicitado la opinión de la SHCP, a efecto de constatar que la empresa está al corriente en sus obligaciones fiscales y que no se encuentra sujeta al procedimiento administrativo por algún delito fiscal. La autorización consta de un oficio impreso en papel seguridad, firmado por el Director de la DGSCE, el Delegado o Subdelegado Federal de la SE y comprende los siguientes datos: número, campo de aplicación y vigencia del programa; las mercancías de exportación y las de importación temporal, incluyendo su fracción arancelaria y su descripción; los plazos de permanencia en el país de los bienes importados y; los compromisos y obligaciones que genera para el solicitante.

Obviamente, el hecho de que sólo se tenga que presentar la solicitud para conseguir un Programa de Importación Temporal no exime a los titulares de cubrir otros requisitos como son la presentación de declaraciones, estados financieros, actas constitutivas, registros de la SHCP, etc. que comprueben la existencia y cumplimiento del contribuyente en materia fiscal y; documentos que describan los procesos productivos a los que se someterán las importaciones temporales, a fin de que se tenga una referencia práctica de la relación importación-exportación.

Por otra parte, es imperante que la empresa que se adscribe a un programa de este tipo se comprometa a exportar cuando menos el 30% ó en su defecto, el 10% (o el equivalente a 500 mil dólares) de sus ventas totales al año. Por esta razón el PITEX se divide en dos grupos: el PITEX Grande y el PITEX Chico. El PITEX Grande es aquel que autoriza a los contribuyentes a importar temporalmente todos sus bienes de capital (maquinaria y equipo) además de las materias primas y consumibles que requieran utilizar en la fabricación de sus mercancías, siempre y cuando exporten como mínimo el 30% de sus ventas anuales.

El PITEX Chico únicamente se utiliza para insumos que se incorporarán directa e indirectamente a las mercancías de exportación y quienes adoptan este programa se ven impuestos a vender el 10% de la producción que realizan al año. Como se puede observar las empresas deciden, de acuerdo a sus posibilidades y necesidades, si adoptan un PITEX Grande y exportan el 30% de sus ventas o un PITEX Chico para exportar solamente el 10%, con lo que se deja ver la

buena disposición del gobierno por la flexibilidad de las políticas de este programa.

De hecho, tanto se ha hablado de los apoyos constantes de las autoridades a los exportadores y de la accesibilidad de las autoridades en la materia que incluso hoy día es posible obtener un programa PITEEX bajo promesa de que se alcanzaran los porcentajes requeridos. Esto significa que no es necesario haber exportado el 10% o el 30%, sino que basta con que el exportador se comprometa a tal circunstancia para que proceda, dándole confianza a éste para que concerte sus pedidos de exportación o genere más al tener la seguridad de que no pagará los impuestos al comercio exterior por las materias primas importadas que transformará y posteriormente exportará⁷³.

Una ventaja muy interesante y por cierto parecida a la anterior que otorga este mecanismo a los empresarios, es el hecho de que el PITEEX puede ser otorgado en relación a las ventas totales de la empresa; a una planta (nave industrial identificable por contar con instalaciones productivas físicamente independiente del resto de la empresa) o; a un proyecto específico (producto totalmente diferenciado del resto de los elaborados por la empresa) de ésta.

Lo anterior obedece a que muchas industrias no pueden cumplir con los porcentajes de exportación del 10% y del 30%, de manera que sino se alcanzara a exportar por ejemplo el 10% de las ventas totales, quizá aplicándose a una división de la empresa o más aún, a un proyecto específico si se pudiera conseguir ese 10%, dado que se reduce el volumen de ventas sobre el cual se calcula el porcentaje de exportación. Sin duda alguna bajo esta última figura es más factible alcanzar los volúmenes de exportación mínimos y cualquier persona puede gozar de los beneficios de un PITEEX. No obstante, es importante aclarar que dichos beneficios sólo se aplicarán sobre el campo en que se haya acreditado el mismo (empresa, planta o proyecto)⁷⁴.

Consideramos que las ventajas principales que ofrece el programa PITEEX son dos: la importación temporal de todos los insumos que requieran los industriales para elaborar sus productos de exportación y; la transferencia de mercancías entre titulares del mismo PITEEX, con otros programas de apoyo a las exportaciones (Maquila y ECEX, por ejemplo) e inclusive con personas que no están involucradas con mecanismos de este tipo.

En relación a las mercancías que se pueden importar bajo el amparo de un PITEEX, la Ley Aduanera prevé que las mercancías permitidas para importarse bajo este régimen y sus plazos de permanencia en el país son los siguientes:

⁷³ Reyes Díaz-Lea Eduardo. *El Semáforo...*, *op.cit.*, p. 137-138, 140

⁷⁴ Reyes Díaz-Lea Eduardo. *Importaciones Temporales*. Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1995, p.26

CUADRO No. 12

MERCANCÍAS QUE SE PUEDEN IMPORTAR BAJO EL AMPARO DE UN PITEX

Periodo	Tipo de Mercancías
Hasta por 18 meses	✓ Combustible, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación; materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar totalmente a integrar mercancías de exportación; envases y empaques; etiquetas y folletos. Es menester señalar que con estas mercancías resulta imposible realizar el retorno toda vez que su consumo se realiza durante los procesos de producción de los artículos de exportación. Así, éstas son más bien importaciones definitivas que no pagan impuestos porque se consumen mientras que se generan exportaciones.
Hasta por 2 años	✓ Contenedores y cajas de trailer.
Hasta por 5 años o por el plazo previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta para su depreciación	✓ Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinadas al proceso productivo. Equipos y aparatos para el control de la contaminación, para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquellos materiales relacionados directamente con los bienes de exportación y el proceso productivo, además de equipo para el desarrollo administrativo

Fuente: Reyes Diaz-Leal Eduardo. Importaciones Temporales, Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1995, p. 21

Estos plazos representan la fecha límite en que habrán de ser retornadas, exportadas o destinadas a otro régimen las mercancías importadas temporalmente una vez que hayan cumplido con el destino prometido en el pedimento aduanero de importación. En caso contrario se entenderá que las mismas se encuentran ilegalmente en el país por haber concluido el régimen de importación temporal al que fueron destinadas.

Como se puede observar se permite la importación de casi todos los bienes de capital que demanda la empresa exportadora y una consideración especial sobre la maquinaria y equipo importado temporalmente es que pueden ser vendidos, cedidos o rentados a un tercero mediante un contrato y una carta de responsabilidad solidaria por los créditos fiscales que se pudieran derivar de la operación, siempre que las personas que los adquieran los destinen a elaborar productos de exportación.

En resumen, al poseer un registro PITEX se pueden importar las materias primas y los bienes de activo fijo necesarios para la producción de mercancías de exportación. No obstante, también existe la posibilidad, aunque no es muy común, de que las empresas PITEX importen mercancías y las exporten después sin haberlas sometido a un proceso de elaboración, transformación o reparación. Tal es el caso de los envases que se utilizan para contener mercancía con integración de mercancía nacional.

En este grupo están incluidas también las operaciones que no alteran materialmente las características de la mercancía como son la carga, descarga, cualquier movimiento necesario para mantenerla en buena condición o transportarla, así como procesos que van desde la simple dilución en agua o en otra sustancia; la remoción en óxido, grasa, pintura u otros recubrimientos; la aplicación de conservadores, lubricantes, encapsulación protectora o pintura para conservación; el ajuste, limado o corte hasta el empaque, embalado, marcado, etiquetado, etc.

Por el tratado de libre comercio celebrado con Estados Unidos y Canadá es muy frecuente que las empresas PITEX importen mercancías de estos países sólo para repararlos o alterarlos e inmediatamente después las exporten. Aunque puede suceder que las empresas PITEX exporten

temporalmente las mercancías que importaron para que sean reparadas en el extranjero o sustituidas por otras y, lógicamente esto aplica con tasa 0% de IVA.

Sin duda alguna, el hecho de exportar o retornar mercancías en la misma condición en que fueron importadas debe ser manifestado en la solicitud del programa, presentando para tal efecto una carta en la que se describa detalladamente el proceso respectivo. Igualmente, es importante que la exportación de las mercancías se lleve a cabo por la empresa que haya efectuado la importación temporal de éstas, es decir, que se devuelvan al extranjero mediante una exportación directa.

Esta claro que los suscriptores del programa que importen maquinaria y equipo están obligados a utilizarla directamente en el proceso productivo que origina exportaciones, por ejemplo, que la maquinaria de coser que se haya importado se utilice para confeccionar las camisas que se exporten. Sin embargo, una empresa PITEK que importe temporalmente maquinaria y que conserve la posesión de la misma y la destine a los fines establecidos está autorizada a celebrar contratos de arrendamiento respecto de ésta o a enajenarla a personas morales residentes en México, siempre que los adquirentes asuman la responsabilidad solidaria por el pago de las contribuciones y en su caso de las cuotas compensatorias, incluyendo las multas que se pudieran causar.

Para que lo anterior proceda es necesario que el titular del PITEK solicite autorización de la Administración Jurídica de Ingresos o de la Administración de Grandes Contribuyentes y presente el número de programa, vigencia y objeto de éste; descripción detallada, clasificación arancelaria de la maquinaria, lugar donde se encuentra y copia del pedimento de importación temporal; precio de venta de la maquinaria y precio estipulado en el contrato de arrendamiento; denominación o razón social, domicilio fiscal, RFC del adquirente y copia del escrito legal en el que el adquirente asuma su responsabilidad solidaria por los impuestos, multas, etc. que se causen.⁷⁵

A pesar de la gran variedad de mercancías que podemos importar al contar con un PITEK, si los productos que pretendemos internar en el país para elaborar nuestras exportaciones no se encuentran listados y claramente especificados en el programa, no podrán ser importados temporalmente ya que se exige durante la importación, la presentación de una copia del programa y si en éste no se contemplan, la autoridad no deja ejecutar dichas importaciones.

Ante esta situación la SE acepta que los titulares realicen todas las ampliaciones que sean necesarias al listado de productos que deseen someter a este procedimiento, siempre y cuando tengan congruencia y cumplan con las especificaciones pactadas. De tal forma el PITEK puede ser modificado o ampliado en todo momento, ya sea para incorporar insumos no previstos originalmente en el mismo o bien para incrementar el número de éstos. Indiscutiblemente, la Secretaría de Economía comunicará a la SHCP los términos en los que fue aprobada su modificación o ampliación en un plazo no mayor de tres días hábiles a partir de su aprobación y, desde el 1º de enero de 2001 dicha notificación se expide en papel seguridad.

⁷⁵ "Resolución de Comercio Exterior 3.19.25", en Compendio de Comercio Exterior. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002, p. 114

En efecto, el 30 de diciembre de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo por el que establece un calendario para que las empresas actualicen en el Sistema Integral de Comercio Exterior (SICEX) las mercancías que deseen importar al amparo de su programa, indicando su descripción y clasificación arancelaria. Con lo cual el gobierno federal y los particulares tienen absoluta certeza en la realización de las operaciones de comercio exterior, al evitar que personas que no cuenten con la autorización correspondiente cometan abusos que perjudiquen los esquemas de fomento a las exportaciones.⁷⁶

Asimismo, la SE determina mediante Acuerdo publicado en el DOF las mercancías que no pueden importarse al amparo del programa o que para hacerlo deben cumplir requisitos específicos.

Una vez cumplido esto, los exportadores podrán importar lo que requieran sin problema alguno, orientándose únicamente a aprovechar al máximo otras ventajas a las cuales también se hacen acreedores los PITEEX como son las exenciones fiscales en sus importaciones. Reiterando, este programa brinda la posibilidad de importar temporalmente los diversos bienes a ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de mercancías de exportación, sin cubrir el impuesto general de importación (IGI), el impuesto al valor agregado (IVA) y en su caso, el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPYS) y las cuotas compensatorias.

No obstante la omisión del pago de impuestos al comercio exterior, las mercancías importadas bajo este régimen deben cumplir con las obligaciones que se deriven en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias así como con las formalidades del despacho aduanero. Adicionalmente a este beneficio, las empresas acogidas a un programa PITEEX tienen la seguridad de realizar sus operaciones comerciales con amplias facilidades aduaneras tales como la simplificación del despacho aduanero, la exportación por aduana distinta de la utilizada para la importación y el hecho de no declarar el número de pedimento de importación en el de exportación; buscando en todo momento facilitar el desaduanamiento, disminuir el control por parte de la autoridad y evitar cualquier obstáculo que ocasione pérdida de tiempo, dinero y esfuerzo a los exportadores que se sujeten a este programa.

A diferencia de las mermas y desperdicios que se desprenden de las importaciones normales, las de las importaciones que llevan a cabo los PITEEX gozan de un trato diferente y por tal motivo en la solicitud se debe definir el porcentaje que por estos conceptos se calcula. Las empresas pueden disponer libremente para destruir o retornar al extranjero las mermas y desperdicios que se deducen de la importación temporal, sin cubrir los impuestos al comercio exterior. Si la empresa decide destruirlos no es necesario solicitar la presencia de la autoridad pues sólo basta presentar aviso de destrucción, mediante formato libre ante la Administración Local de Auditoría Fiscal o la Administración Local de Grandes Contribuyentes que corresponda al lugar donde se encuentran las mercancías, cuando menos con treinta días de anticipación a la fecha de destrucción.

En dicho aviso se señala el lugar donde se localizan las mercancías, sus condiciones, el día, hora y lugar en el que se pretende llevar a cabo la destrucción, así como la descripción de dicho proceso, asentando en número y letra la proporción de la mercancía que se destruye en calidad de

⁷⁶ www.economia.gob.mx/?P=1274

desperdicio respecto de la cantidad de mercancía importada que fue destinada al proceso productivo. Posteriormente la autoridad aduanera levanta un acta de hechos y si no hay inconveniente autoriza la destrucción. Cuando el aviso de destrucción no reúne los requisitos, la autoridad aduanera lo devuelve al interesado señalándole que no puede realizar el procedimiento de destrucción hasta que se presente el aviso que cumpla con todos los lineamientos.

Los residuos que se generen con motivo del proceso de destrucción pueden utilizarse por el importador, sin ningún trámite adicional, siempre que no sean reutilizados para los fines motivo de la importación.⁷⁷ Aparentemente esto resulta muy complicado, pero en sí, la destrucción es una práctica simple que sólo requiere de un aviso y de registrarla en la contabilidad de la empresa para comprobar dicha destrucción.

Adicionalmente, las empresas con programa PITEX gozan del beneficio de poder donar los desperdicios, maquinaria y equipo obsoleto cumpliendo con un determinado procedimiento que consiste en que los titulares del PITEX y las personas físicas o morales que pretendan adquirir tales mercancías, presenten simultáneamente los pedimentos de exportación e importación definitiva por conducto de Agente o Apoderado Aduanal ante la aduana que corresponda al domicilio fiscal de la donante. Las empresas que adquieran las mercancías deben anexar al pedimento de importación el documento mediante el cual se acredite el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a las mercancías y, expedir a las empresas donantes un comprobante de las mercancías recibidas. Por su parte la empresa PITEX anexa al pedimento de exportación la copia de autorización de la Administración Local Jurídica de Ingresos o de la Administración Local de Grandes Contribuyentes y la copia del comprobante que le hubiere expedido la empresa donataria.

Los desperdicios considerados como residuos peligrosos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente y demás disposiciones aplicables en la materia, no son susceptibles de donación.

Refiriéndonos todavía a las mermas y desperdicios que generan las empresas que cuentan con programa PITEX, es menester señalar que este tipo de empresas tiene derecho a efectuar el retorno del producto resultante de los procesos de transformación, elaboración o reparación, siempre que se trate de mercancías importadas de los países miembro del TLCAN y que éste se haga a Estados Unidos.

En caso de que el beneficiario determine destinar las mermas y desperdicios al mercado nacional esto se hará previo pago de los impuestos a la importación de acuerdo a la fracción arancelaria que corresponda al producto resultante de la transformación. Para tal efecto las cuotas, bases gravables, tipo de cambio, regulaciones y restricciones no arancelarias serán las que rijan a la fecha de pago.

Un aspecto que favorece considerablemente también a las personas adscritas a un PITEX es que las industrias de autopartes con programa PITEX, que se encuentren ubicadas en la franja o región fronteriza y que enajenen partes y componentes a la industria terminal automotriz y

⁷⁷ "Resolución de Comercio Exterior 3.19.8", en Compendio de Comercio Exterior, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002, p. 106

manufacturera de vehículos de autotransporte ubicada en el resto del territorio nacional, pueden efectuar el traslado de dichas mercancías al resto del país, toda vez que obtengan autorización de la Administración General Jurídica de Ingresos o de la de Grandes Contribuyentes y; presenten un escrito de que la empresa efectivamente pertenece a la industria terminal automotriz, los documentos que acrediten los datos y vigencia del programa, la lista de las mercancías que serán trasladadas, la autorización y la factura que contenga el número del programa. los datos del vehículo en que se efectúe el traslado y el lugar al que van a ser destinadas las mercancías.⁷⁸

Otra de las ventajas para un Programa de Importación Temporal es el poder vender en el mercado nacional parte de su producción, es decir, se permite vender en nuestro país los productos elaborados con insumos importados al amparo de un mecanismo de este tipo, siempre y cuando las empresas se comprometan a mantener un superávit comercial y a liquidar los impuestos correspondientes a la operación comercial.

Siguiendo con aquellas mercancías que pueden permanecer o no en el territorio nacional, es pertinente destacar que está autorizado cambiar de régimen temporal a definitivo las importaciones efectuadas por un programa PITEX. Esto significa que si importamos temporalmente ciertas mercancías y por alguna circunstancia se decide que es más conveniente, para el proceso productivo, que éstas permanezcan definitivamente en el país podemos recurrir a la legislación aduanera para llevar a cabo dicho procedimiento.

Lógicamente para poner en práctica el cometido anterior es imperante pagar el IGI actualizado en los términos del Código Fiscal, las cuotas compensatorias vigentes al momento del cambio de régimen y los recargos que corresponderían en los términos del Código, a partir del mes en que las mercancías se importaron temporalmente y hasta que los mismos se paguen; así como contar con la opinión de la SE. Esto obedece a que la Ley Aduanera indica que las cuotas, bases gravables, tipo de cambio, aranceles, restricciones y regulaciones no arancelarias serán las que rijan al momento de arribo de las mercancías, pero que estos impuestos deberán actualizarse y cubrir los recargos fiscales cuando el pago se haga posteriormente.

Aparentemente esto resulta muy sencillo pero no es así, puesto que el cambiar de régimen implica algunas limitantes en cuanto al tipo de mercancía y a la cantidad que se pretende cambiar. Si se trata de materia prima por ejemplo, la ley específica que únicamente el 30% de ésta podrá cambiarse a fin de evitar que los contribuyentes se aprovechen de las importaciones temporales para diferir el pago de impuestos.

Tratándose de maquinaria y equipo no existe limitación alguna y la empresa con programa PITEX tiene la posibilidad de cambiar de régimen temporal a definitivo toda la maquinaria y equipo que desee sin problema alguno, presentando por conducto de su Agente Aduanal el pedimento de importación respectivo, sin embargo en este caso el proceso para cambiar el régimen aduanero es más complejo que con la materia prima. En principio, las mercancías al no quedar sujetas a una actualización de impuestos y recargos como sucede con la materia prima, en virtud de que tal situación haría poco competitivo el cambio de régimen porque al cobrarse tales impuestos se afectarían directamente los costos del importador-exportador, se recurre a un método

⁷⁸ "Resolución de Comercio Exterior 3.19.10", en Compendio de Comercio Exterior, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002, p. 107

de depreciación. Dicho método consiste en depreciar, rebajar el valor de la maquinaria y equipo, de acuerdo al tiempo en que éstos estuvieron en el país bajo el régimen temporal produciendo artículos de exportación ahorrándose el pago de impuestos, para posteriormente aplicarle el impuesto de importación que corresponda.⁷⁹

Como consideraciones especiales del cambio de régimen están que las empresas PITEX que convengan en hacer dicha operación, no requieren presentar las mercancías ante la aduana al momento de tramitar el nuevo pedimento y; que no se consideran importadas definitivamente las mermas y los desperdicios de las mercancías importadas temporalmente, siempre que éstos se destruyan o reciclen y se cumpla con las disposiciones de control que establezca el Reglamento.

Las empresas PITEX que cambien de régimen de importación temporal a definitivo las mercancías adquiridas para la fabricación de sus productos de exportación, pueden aplicar la tasa arancelaria preferencial establecida por algún tratado de libre comercio, siempre que dicho cambio lo concreten en un plazo no mayor de cuatro años a partir de su importación temporal en el caso del TLCAN; en los demás tratados suscritos por México, el cambio de régimen tendrá como plazo un año. En este caso el IGI se determina aplicando la tasa arancelaria preferencial vigente al momento del cambio de régimen y los desperdicios que se pretendan destinar al mercado nacional, no quedarán sujetos al trato arancelario preferencial previsto en estos tratados.

El Padrón de Importadores de Sectores Específicos es un aspecto que favorece también a los PITEX, puesto que a través de éste pueden agilizar la importación de las mercancías que pretenden utilizar en la fabricación de sus productos de exportación, obviamente para ello deben cumplir cabalmente con las disposiciones que especifique el Reglamento de la Ley Aduanera. Como ejemplo de Sectores Específicos están la cerveza, los vinos y licores y los cigarrillos.

El poder determinar en forma provisional el valor en aduana de las mercancías importadas temporalmente para hacer más rápida la operación comercial es una figura que favorece a las PITEX. Dicho valor se efectúa generalmente en base a la cantidad que se haya declarado en el contrato de seguro de transporte de las mercancías.

Los titulares de un programa PITEX están facultados para promover el tránsito interno de las mercancías importadas temporalmente para su retorno al extranjero a través de su Agente o Apoderado Aduanal, tan sólo con presentar el pedimento de exportación y/o factura junto con la mercancía ante el módulo de selección automatizado en la aduana de despacho o en la aduana de salida para llevar a cabo la activación del semáforo fiscal, procediendo en los términos del resultado de éste.

Es bien sabido que las empresas con programa PITEX realizan importaciones temporales para elaborar productos de exportación y un beneficio al respecto es que estas empresas pueden encargar a otras similares o a personas distintas la transformación, elaboración o reparación de las mercancías importadas, siempre que se dé aviso a la autoridad aduanera manifestando fecha y número del pedimento de importación temporal, mercancías amparadas por el mismo y especificaciones del proceso industrial al que serán sometidas; nombre, domicilio y clave del RFC de la persona física o moral que efectuará el proceso industrial y el lugar en que se llevará a cabo;

⁷⁹ Reyes Díaz-Leal, Eduardo. El Semáforo... *op.cit.*, p. 142

compromiso del tercero de realizar o continuar el proceso industrial y su aceptación de asumir la responsabilidad solidaria de todas las obligaciones que se deriven y; copia del oficio de autorización expedido por la SE.

De la misma forma pueden encargar a otras empresas el retorno de las mercancías y por lo tanto, considerarlas como retornadas al extranjero toda vez que se presente el pedimento de exportación y el de importación temporal y se paguen los impuestos correspondientes (mediante depósito en Cuenta Aduanera) por parte de quien asuma la responsabilidad, sin que sea necesario presentarlas físicamente en la aduana. Si las empresas PITEEX deciden no retornar las mercancías importadas tienen la posibilidad de donarlas al Fisco Federal o a personas susceptibles de recibir donativos previa autorización de la autoridad aduanera,⁸⁰ aunque deberán reintegrar el IVA cuando el contribuyente haya obtenido la devolución de dicho gravamen.

Ahora bien para agilizar las transacciones comerciales de los titulares de un PITEEX, a éstos se les permite promover el despacho aduanero de las mercancías importadas temporalmente mediante un pedimento consolidado, tan sólo con presentar un documento en el que se especifiquen la totalidad de las operaciones que llevará a cabo el Agente Aduanal. Dicho pedimento puede amparar movimientos hasta por un periodo de seis meses o por más de 10 operaciones con el mismo Agente Aduanal.

Toda empresa que este involucrada con el comercio exterior al utilizar el régimen aduanero de tránsito (interno o internacional) tiene la obligación de utilizar Cuentas Aduaneras, las cuales son un mecanismo eficaz que facilitan el trabajo a las empresas exportadoras al permitirles depositar los impuestos a pagar por las mercancías importadas en Instituciones de Crédito. Sin embargo, tratándose de industrias con programa PITEEX este precepto no procede. Adicionalmente, se releva también a este tipo de empresas de identificar las mercancías que importen temporalmente siempre y cuando los productos importados sean componentes, insumos y artículos semiterminados previstos en el programa.

Con la finalidad de dotar a las empresas con programa PITEEX de más elementos para hacerlas más eficientes en la ejecución de sus operaciones, la Secretaría de Economía les ofrece la posibilidad de contar con el Sistema Integral de Comercio Exterior (SICEX), en tanto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les ofrece el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI). Estos sistemas informáticos al estar conectados facilitan y organizan los movimientos de las empresas PITEEX, debido a la amplia información de comercio exterior con la que cuentan en su base de datos.

Habiendo mencionado las ventajas más relevantes que favorecen a las empresas acogidas a un Programa de Importación Temporal, es menester mencionar ahora las obligaciones que deben cumplir como tales. Una de las exigencias más comunes que se les solicita a esta clase de programas es la presentación de sus informes de actividades ante la SE y las autoridades aduaneras.

⁸⁰ "Reglamento de la Ley Aduanera 2001", en Compendio de Comercio Exterior, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001, p. 55

Los reportes que se entregan a la SE son de dos tipos: anuales y semestrales. Los anuales se presentan en los dos primeros meses del año o en su defecto, a más tardar en el mes de abril mediante la forma oficial aprobada por la Secretaría, extendiendo una copia a la Administración Local de Auditoría Fiscal de la SHCP que corresponda a su domicilio fiscal en el mes de mayo. El informe semestral se presenta en el mes de enero y en el mes de junio en el formato establecido para ello ante la Administración Local de Recaudación, correspondiente al domicilio fiscal del contribuyente. Este informe es más bien un avance del que se entrega anualmente.

Ambos reportes constituyen el medio para informar detalladamente a las autoridades respectivas sobre las operaciones de comercio exterior y en particular, sobre el porcentaje de avance de las exportaciones que han ejecutado los titulares del programa, de tal forma que si la empresa no presenta la información que se le solicita dentro del plazo establecido, su programa quedará suspendido y no podrá gozar de los beneficios del mismo en tanto no subsane esta omisión. En caso de que para el último día hábil del mes que determine la SE la empresa no haya presentado dicho informe, ésta iniciará el procedimiento de cancelación del programa.

La presentación de estos informes, sobretodo del que se manifiesta anualmente, no exime a los beneficiarios del PITEX de la obligación de utilizar el Sistema Informativo de Control de Inventarios que establece la SHCP, así como de conservar a disposición de la SE la documentación correspondiente en los términos y por los plazos establecidos en el CF. Además, cuando sea necesario el titular de un programa debe presentar la información que para efectos estadísticos se determine.⁸¹

Otra declaración que están impuestos a manifestar los PITEX es la que se proporciona a las autoridades aduaneras sobre las mercancías que retornen, la proporción que representan de las importadas temporalmente, las mermas y los desperdicios que no se retornan, así como aquellas que son destinadas al mercado nacional. Con esta información se busca conocer las importaciones temporales efectivamente consumadas y sus consecuentes exportaciones. Esta declaración se presenta en forma anual y mediante el formato oficial aprobado por la SHCP.

Por otro lado, es deber de quienes suscriben un PITEX llevar un control de inventarios registrado en contabilidad mediante un sistema computarizado conforme a lo previsto en la Ley Aduanera, la que señala las bases a través de las cuales deben conducirse aquellos que importen mercancías. Esta tarea es de gran trascendencia porque, aunque no es propiamente de carácter obligatorio, es una herramienta muy útil para que los contribuyentes tengan una excelente inspección física de sus mercancías (distinguir las nacionales de las extranjeras) y una cabal observancia con el Fisco.

Para llevar eficientemente este control de inventarios se hace imperante que el importador obtenga la información, documentación y otros medios de prueba necesarios para comprobar el país de origen y de procedencia de las mercancías; entregue a su Agente o Apoderado Aduanal una manifestación por escrito bajo protesta de decir verdad con los elementos que permitan determinar el valor en aduana de las mercancías y; esté inscrito en el Padrón de Importadores a cargo de la SE a fin de facilitar sus transacciones comerciales.

⁸¹ Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), Secretaría de Economía, México, 2001, p. 27

Figura también como una de las responsabilidades para las empresas PITEX pagar el impuesto general de importación de las materias primas siempre que éstas sean: 1) posteriormente exportadas o retornadas a los Estados Unidos o Canadá; 2) utilizadas como material en la producción de otra mercancía, posteriormente exportada a los Estados Unidos o Canadá; 3) sustituidas por una mercancía idéntica o similar utilizada como material en la producción de otra mercancía posteriormente exportada o retornada a los Estados Unidos o Canadá.

Sin lugar a duda, el pago del IGI al que se está alusión opera únicamente para aquellas mercancías que no se consideran originarias de la región que comprende el TLCAN, puesto que tratándose de mercancías originarias de conformidad con este tratado no se cubrirá dicho impuesto. Un ejemplo muy común al respecto es el que sucede con la importación temporal de tela formada y cortada totalmente en Estados Unidos para ser ensamblada en bienes textiles y del vestido en México para que se exporten a Estados Unidos, así como en la importación de los insumos necesarios para la elaboración de éstos bienes.⁸²

Otro arancel que también están obligados a cubrir las personas con un programa PITEX es el impuesto general de exportación (IGE), el cual se grava por las materias primas o mercancías nacionales o nacionalizadas que se hubieren incorporado a los productos resultantes de los procesos de transformación, elaboración o reparación, conforme a la clasificación arancelaria del producto terminado. Para calcular el IGE se determina el porcentaje que, del peso y valor del producto terminado, corresponda a las materias primas o mercancías que se les hubieren incorporado, conforme a la Ley Aduanera.

Bajo otra perspectiva, es fundamental que las empresas adscritas a un Programa de Importación Temporal tengan una amplia disponibilidad con el gobierno y las dependencias competentes, la SHCP y la SE, a fin de llevar un control más preciso sobre las operaciones de comercio exterior (entrada y salida de mercancías) y sobre el cumplimiento fiscal de los contribuyentes (impuestos, recargos) que por este concepto se genera.

La vigencia de los programas PITEX es indefinida siempre que el titular cumpla con los requisitos y obligaciones establecidas en el Decreto que lo origina y, está en función también de los compromisos contraídos por México en acuerdos y tratados internacionales. De tal modo que la renovación del PITEX es automática y se prorroga año con año sin necesidad de presentar una declaración de actividades de los doce meses anteriores, donde se demuestre que se han ejecutado los porcentajes de exportación establecidos en el programa.

Por lo que respecta a la cancelación del PITEX, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Hacienda lo suspenderán y aplicarán las multas a que haya lugar cuando se compruebe el incumplimiento de los contribuyentes a lo dispuesto en el Decreto. Una vez que inicia el procedimiento de cancelación, la SE notifica al exportador las causas que motivaron dicho proceder concediéndole un plazo de diez días hábiles para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan.

⁸² *Ibidem*, p. 22-23

En el caso de que el exportador no desvirtúe las causas que originaron la cancelación y se notifique la anulación del programa, las mercancías que se hubiesen importado temporalmente al amparo del PITEX deben cambiarse a régimen definitivo o retornarse al extranjero en los términos de la Ley Aduanera en un plazo de sesenta días contados desde el día en que se notificó tal cancelación.

Otro motivo para iniciar la revocación de este programa se presenta cuando la SHCP le comunica a la SE que el exportador se encuentra sujeto al procedimiento administrativo de ejecución o al proceso fiscal por algún delito fiscal; cuando omita la presentación de la declaración de sus ejercicios fiscales o; cuando no presente el dictamen de sus estados financieros correspondientes a un ejercicio para efectos fiscales.

Los titulares de un PITEX a quienes se les cancele el programa por estas dos últimas razones no podrán volver a obtener autorización bajo ningún mecanismo de fomento a la exportación, por un plazo de tres años a partir del momento en que se haya cancelado su programa. Asimismo, también es válido que el titular en forma voluntaria de por concluido el PITEX, para lo cual debe elaborar un escrito libre en el que se solicite su cancelación y señale las causas de tal petición. Los suscriptores del programa cuentan con un plazo de sesenta días para retornar al extranjero o efectuar el cambio de régimen de las mercancías importadas temporalmente, aunque la Administración Local Jurídica de Ingresos o la de Grandes Contribuyentes que corresponda al domicilio fiscal de la empresa pueden disponer de un plazo mayor para que éstos cumplan con tales obligaciones.

El PITEX es un mecanismo de promoción a las exportaciones muy flexible, al permitir que sus titulares adquieran mercancías nacionales o importadas de forma definitiva para ser utilizadas en la fabricación o elaboración de sus productos de exportación o bien; encomienden a otras empresas los procesos complementarios de transformación o elaboración de los bienes importados temporalmente al amparo de su programa. Sin embargo, para gozar de estos beneficios es imprescindible que las empresas den a conocer a sus proveedores nacionales en el Registro de Proveedores Nacionales de Exportación (PRONEX) para que con ello facturen también, con tasa del 0% del IVA y; presenten un escrito libre donde señalen: nombre o razón social y RFC de los transformadores así como carta de responsable solidario del transformador.

A partir del 22 de marzo de 2002, es responsabilidad de las empresas con programa PITEX declarar en las solicitudes de autorización la descripción y la fracción arancelaria tanto de los productos a importar como a exportar.

Como se señaló al principio de la exposición del PITEX, éste es uno de los mecanismos más trascendentales con los que cuenta el sector empresarial mexicano para hacer más eficientes sus transacciones con el exterior debido a los amplios beneficios que otorga; a la facilidad con la que se puede acceder a éste por las diversas opciones que ofrece a las empresas para suscribirlo (empresa, planta o proyecto específico) y; por la conectividad que guarda con los otros mecanismos de promoción (Maquila, ECEX, ALTEX, etc.) para hacer aún más factible su operatividad. Por esta razón consideramos que de todos los programas que se van a tratar en el presente capítulo, el PITEX es de los más solicitados, sobretodo por aquellas empresas que no cuentan con la suficiente experiencia en materia de comercio exterior y que no tienen los recursos

necesarios para incursionar en este campo, el cual por la competencia internacional que impone la globalización económica, cada vez es más complejo.

Por citar algo, hasta el año 2002 la Secretaría de Economía tenía registrados 5,542 programas PITEX. Podría pensarse que las suspensiones de los Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación son poco frecuentes, empero no es así, dado que la entrada ilegal de productos asiáticos (principalmente chinos) ha hecho que las empresas con programa PITEX, e inclusive Maquila, estén vigiladas y reciban visitas trimestrales con el fin de verificar que lo que se importa temporalmente corresponda a la capacidad de sus instalaciones. Para ejemplificar lo anterior, a mediados del año 2003 de las 2,300 empresas del sector textil-confección registradas en el programa PITEX y en la Industria Maquiladora 1,000 perdieron sus permisos y, aunque las razones fueron de diversa índole muchas de estas cancelaciones se debieron a una mala operación.⁸³

El vínculo que guarda el programa PITEX con los otros programas de apoyo al sector exportador es variado, pues está en función de los objetivos de cada uno. Así tenemos que la SE autoriza a empresas que trabajan bajo Decreto PITEX se acojan a un programa de la Industria Maquiladora, cuando se trate de plantas o proyectos distintos de los que se tengan registrados o previa renuncia de la empresa a los beneficios del programa PITEX, siempre que cumplan con los requisitos correspondientes. En este último caso, la SHCP y la SE precisan las condiciones, plazos y garantías para el cumplimiento de los compromisos que hubieren suscrito como empresa PITEX.

Contrario a esto, la SE también autoriza que las empresas con programa de Industria Maquiladora se adscriban al PITEX en los mismos términos que se señalaron anteriormente. Refiriéndonos a la relación que guardan las Empresas de Comercio Exterior (ECEX) con las empresas PITEX, ésta estriba en que las ECEX, con registro vigente expedido por la SE, pueden gozar de los beneficios del PITEX para proyectos específicos de exportación siempre que exporten la totalidad de sus mercancías. Por su parte, las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) obtienen la autorización del programa en forma automática.

Como se puede apreciar estos programas mantienen una conexión muy estrecha, ya que mientras se está inmerso en uno se puede a su vez adherirse a otro, aunque este lazo se percibe aún más con la transferencia de mercancías que puede llevarse a cabo entre los titulares de un programa PITEX, Maquila y ECEX, la cual se maneja a través de una Constancia de Exportación que expiden estas empresas para comprobar sus exportaciones indirectas. Por supuesto, las mercancías que ampara dicha Constancia son consideradas exportadas definitivamente para efectos de la facturación a tasa cero de IVA y aduanalmente no se requiere la presentación de pedimento alguno.

No obstante todos los elementos antes descritos para explicar la operatividad del programa PITEX, su alcance se vería demasiado limitado si éste permaneciera intacto a las condiciones propias de la situación económica que vive el país, pues aunque es un programa muy amplio que abarca tanto aspectos generales (importación de mercancías) como específicos (tipo de mercancía, cantidad y plazos de permanencia en el país) requiere de una constante actualización. La posibilidad de modificar y/o reformar el PITEX debe estar orientada en todo momento a extender

⁸³ www.impuestum.com/noticias/2076.html/reforma

los beneficios del programa a un mayor número de empresas exportadoras, en especial a las de menor tamaño, a través de una administración más efectiva y simplificada y de una deregulación de trámites y procedimientos, por ejemplo.

Preocupado por esta situación, el gobierno ha implantado medidas que permitan a las empresas que cuentan con un programa PITEX realizar sus operaciones de comercio exterior con seguridad mediante instrumentos como son la Tarjeta Inteligente SICEX que administra la SE y la incorporación al SAAI que encabeza la SHCP por medio del SAT. Si bien la conectividad de estos sistemas informativos hace más eficaz las transacciones comerciales de las empresas, actualmente el gobierno autoriza que éstas lleven a cabo sus actividades sin tener necesariamente la tarjeta SICEX para agilizar aún más sus trámites y disminuir sus costos.

Como observamos la existencia de mecanismos de promoción a las exportaciones como el PITEX, ha beneficiado a las empresas productoras mexicanas para que puedan incursionar en los mercados internacionales ofreciendo una mayor calidad, un mejor servicio y precios competitivos en sus productos, al concesionarles importar temporalmente de cualquier parte del mundo las materias primas, maquinaria y equipo necesarios para la fabricación de productos de exportación, sin el pago del impuesto general de importación, del impuesto al valor agregado y de las cuotas compensatorias.

Adicionalmente, se considera que el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación ha contribuido en gran medida a la generación de divisas, ya que su participación en la economía externa ha ido incrementando en los últimos años. Para reforzar lo anterior, en la siguiente gráfica se muestran las exportaciones de las empresas PITEX de 1994 a 2001.

GRÁFICA No. 2



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

Nota: Incluye datos correspondientes al sector automotriz.

Es obvio el papel de las empresas con programa PITEX en nuestras transacciones comerciales con el exterior, pues vemos que de los 16,400 millones de dólares (mdd) que se exportaban a través de éstas en 1994, para el año 2001 se rebasaban los 50,000 mdd, lo que nos deja ver por un lado la aceptación del programa dentro del sector exportador por todo lo que ofrece y por otro, la tendencia de nuestra economía, concretamente del sector empresarial, de querer estar involucrado cada vez más con las cuestiones de comercio exterior, lo que como todos sabemos se debe también en gran medida a las condicionantes de la globalización.

Del mismo modo esta gráfica nos permite visualizar que si bien este programa ya estaba consolidado con el gobierno de Carlos Salinas, su trascendencia fue más notoria en el de Ernesto Zedillo; lo que reafirma el supuesto que hemos venido planteando a lo largo de esta investigación al referir que la política comercial, con su consecuente estrategia de promoción a las exportaciones y diversificación de mercados, que se inició en el sexenio de Miguel De La Madrid ha perdurado prácticamente sin reformas de consideración hasta nuestros días. No obstante la importancia del PITEX en nuestras transacciones comerciales con el exterior y en la economía del país, programas como el de la Industria Maquiladora de Exportación han dejado de figurar entre los mecanismos de apoyo al comercio exterior, pues cada uno está planeado para responder a parámetros específicos.

3.5. REGISTRO PARA EL FOMENTO Y OPERACIÓN DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN

Otro de los programas de gran relevancia dentro de los mecanismos de promoción a las exportaciones es el de la Industria Maquiladora el cual, al igual que el programa PITEX, es bastante amplio en función de su operatividad, de lo que ofrece al exportador, de las diversas modalidades bajo las cuales puede suscribirse y del tiempo que lleva funcionando, ya que en sus más de treinta años de operación ha atravesado por diferentes etapas. Aunque al mismo tiempo, es excesivamente cuestionando por las enormes facilidades que ha otorgado al capital extranjero para establecerse en México, *so pena* de promover el comercio exterior del país; por tolerar la falta de integración con la economía nacional, el escaso desarrollo de actividades industriales más complejas, la vinculación con la producción industrial y de consumo de Estados Unidos, la precarización del empleo y el deterioro ambiental; por el lugar tan preponderante que ha ocupado dentro de la balanza comercial en los últimos años, al considerársele el único medio capaz de impulsar nuestro desarrollo y crecimiento económico y más recientemente; por la pérdida de ventajas competitivas que ha mostrado ante los cambios que están sucediendo en el contexto económico internacional.

Por lo anterior, la exposición de este tópico tan controversial dejará ver por una parte el lado positivo de la Industria Maquiladora y por otro, los aspectos por los que tanto se ha criticado. Para ello comenzaremos por señalar aspectos generales del mismo como son sus antecedentes, definición, marco jurídico, registro, tipos de maquiladoras, etc. para posteriormente explicar cuales son los alcances y obligaciones que deriva para quienes obtienen un programa de Maquila y finalmente, poder presentar un análisis exhaustivo de los beneficios reales que ha generado al sector exportador y en general a la economía del país.

Ahora bien, por la gran similitud que guarda con el programa PITEX trataremos de abreviar en aquellos temas que sean completamente idénticos para no caer en confusiones o repeticiones que entorpezcan la exposición, ya sea presentando una pequeña explicación o especificando que opera bajo las mismas condiciones del Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación.

El esquema inicial de la Industria Maquiladora se remonta a 1965 durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, quien con la finalidad de crear fuentes de empleo, capacitar la mano de obra e industrializar la región fronteriza del país accedió a simplificar y apoyar la internación de plantas externas con capital hasta del 100% extranjero a través del Programa de Industrialización de la Frontera Norte, que otorgaba todas las condiciones de apoyo institucional y de infraestructura para que dichas empresas se sintieran atraídas para establecerse en esa región. Uno de los apoyos a este programa era permitir la libre importación de materia prima, equipo y maquinaria por parte de estas fábricas o manufacturas para que produjeran productos destinados exclusivamente a la exportación y con ello, lograr un superávit en nuestra balanza comercial y a su vez un crecimiento en la economía nacional.

Ante tales concesiones este panorama resultaba muy atractivo tanto para el gobierno como para el sector industrial, pues se creía que mediante este tipo de industrias se iban a obtener grandes beneficios al absorber su infraestructura física y operativa, sin embargo no fue así, ya que se pasó por alto que estas empresas maquiladoras eran verdaderos monstruos comerciales con mucha experiencia en el ramo pero sobretodo, con una consolidación y reconocimiento a nivel internacional que sólo buscaban complementar sus procesos productivos con la mano de obra mexicana barata, por lo que fuimos muy ingenuos al creer en la buena disposición de tales empresas.

Una Maquiladora de Exportación se define como una unidad económica, empresa, persona física o moral que realiza operaciones de transformación, elaboración o reparación mediante el uso de materias primas e insumos importados temporalmente, con la finalidad de destinar su producción a la exportación.⁸⁴ Dicho de otro modo, el programa de la Industria Maquiladora es un instrumento con el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en la transformación, elaboración y/o reparación de productos de exportación, sin cubrir el pago del impuesto de importación, del impuesto al valor agregado y, en su caso, de las cuotas compensatorias. Asimismo permite a los titulares del programa realizar aquellas actividades de servicio que tengan como finalidad la exportación o apoyar a ésta.

Técnicamente esta es la definición de una Maquiladora, no obstante, consideramos que la definición más apropiada es la que define a las Maquiladoras como plantas establecidas en nuestro territorio con capital nacional o extranjero, que vienen a aprovechar la mano de obra mexicana que es reconocida mundialmente como barata, a raíz de las facilidades que otorga el gobierno a los inversionistas extranjeros para montar sus fábricas en el territorio nacional, prácticamente en cualquier sitio, aunque eso ha sido más común en la frontera norte.⁸⁵

⁸⁴ Maubert Viveros, Claudio. *Comercio Internacional*.... *op.cit.*, p. 36

⁸⁵ Reyes Díaz-Leal, Eduardo. *El Semáforo*.... *op.cit.*, p. 136

De lo anterior se deduce que el objetivo real de las empresas Maquiladoras es utilizar al país para que en él se lleve a cabo alguna parte del proceso de producción final de un artículo, en virtud de que el empresario considera que es más barato o con menores costos de producción encomendárselo a esta clase de empresas que realizarlo él mismo. Mientras que la finalidad del Programa de la Industria Maquiladora como tal es promover el establecimiento y regular la operación de las Maquiladoras, mediante la aplicación de un mecanismo ágil y descentralizado que haga más eficiente su operación.

El marco jurídico del programa Maquila está regido por diversos ordenamientos y disposiciones legales y fiscales entre los que destacan: el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en el DOF el 1º de junio de 1998 y los diversos que lo reforman del 13 de noviembre del mismo año, del 30 de octubre y 31 de diciembre de 2000 y, del 12 de mayo de 2003; la Ley Aduanera y su Reglamento; la Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento; la Ley del Impuesto sobre la Renta; la Ley Federal de Derechos; la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento; la Ley de Inversión Extranjera; el Código Fiscal de la Federación; el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía; los Acuerdos por los que se establecen requisitos específicos para la importación y exportación de mercancías; las Resoluciones relativas a la aplicación de disposiciones en materia aduanera; las Resoluciones que reforman, adicionan y derogan Reglas Fiscales de Carácter General relacionadas con el comercio exterior y; aquellas que se publican constantemente en el DOF para actualizarlo conforme a los preceptos de los tratados de libre comercio suscritos por México.

Asimismo, están involucradas también con el funcionamiento de este programa la Secretaría de Economía y la Secretaría de Gobernación. Por lo que toca a la SE es bien sabido que esta dependencia es la encargada de la operación y control no sólo del programa de la Industria Maquiladora sino de los otros mecanismos de fomento a las exportaciones, la cual para hacer más ágil dicha tarea faculta a sus Delegaciones y Subdelegaciones Federales para aplicar algunas disposiciones de su competencia contenidas en el Decreto. En relación a la SEGOB, ésta es la que autoriza la internación del personal extranjero administrativo y técnico para el funcionamiento de las empresas Maquiladoras. Los permisos correspondientes se emiten en las Delegaciones de Servicios Migratorios establecidas en el país o por conducto del Servicio Exterior Mexicano en el extranjero.

Anteriormente, a fin de apoyar el cumplimiento del Decreto y coordinar las acciones de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal que intervienen en la aplicación del mismo, existía además un Grupo de Trabajo para la Industria Maquiladora de Exportación. Este Grupo estaba integrado por Representantes, Presidentes y Secretarios de la Secretaría del Medio Ambiente, de Gobernación, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de Comunicaciones y Transportes, Bancomext, Nafin, INEGI, etc. y entre sus funciones más importantes destacaban: formular y evaluar los lineamientos generales y por ramas para el fomento y operación de la Industria Maquiladora; establecer los mecanismos de coordinación para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Decreto y la agilización de trámites administrativos y; presentar programas para desarrollar la infraestructura básica y de servicios de las Maquiladoras.

Respecto a los tipos de Maquiladoras, el Decreto que da origen a este programa señala que existen cinco:

- ✓ La Maquiladora de Exportación: persona moral que en los términos del Decreto le sea aprobado un programa de operación de maquila.
- ✓ La Maquiladora por Capacidad Ociosa: empresa, persona física o moral que establecida y orientada a la producción para el mercado nacional le sea aprobado un programa de maquila para la exportación.
- ✓ La Maquiladora de Servicios: empresa a la que le sea aprobado un programa de operación maquila y cuya actividad sea la de prestar servicios que tengan como finalidad la exportación o apoyar a ésta respecto de empresas Maquiladoras o empresas con programa PITEEX.
- ✓ La Maquiladora que desarrolla Programas de Albergue: empresa, persona física o moral a la que le sea aprobado un proyecto de exportación y a la cual las empresas extranjeras le facilitan la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente dichos proyectos.
- ✓ La Submaquila: es un proceso complementario industrial o de servicios destinado a la transformación, elaboración o reparación de la actividad objeto del programa, realizados por persona distinta al titular del mismo o inclusive por las mismas Maquiladoras.⁸⁶

No obstante, para algunos autores las Maquiladoras son de tres clases: primeramente, las que están totalmente controladas y poseídas por extranjeros, llamadas comúnmente *Direct Ownership*. Bajo este esquema las Maquiladoras son establecidas, dirigidas y supervisadas por quien designe el capital extranjero, sobre el particular no existe limitación alguna y menos después de la publicación de la nueva Ley de Comercio Exterior (27 de diciembre de 1993); el propietario (extranjero) es el responsable de todos los actos de la Maquiladora. Después, las parcialmente controladas y ostentadas por extranjeros, conocidas también como *Shelter Program*. Con esta modalidad se da una fusión o asociación entre capitales extranjeros con plantas nacionales; regularmente el inversionista extranjero es responsable y controla la parte técnica y de producción y, ambos son obligados ante las autoridades del país.

Finalmente, las que están bajo contrato de maquila con alguna empresa mexicana o residente del país, denominadas Subcontratistas. En ésta el inversionista extranjero contrata a una empresa nacional para que realice algún trabajo de maquila; la empresa nacional se hace responsable de sus actos ante la autoridad⁸⁷.

⁸⁶ La SE para autorizar operaciones de Submaquila debe considerar la opinión de la SHCP. La autorización la emite la SE en un plazo de cinco días hábiles: concluido el plazo sin que se dicte la resolución se entenderá que se aprueba la solicitud respectiva y la Secretaría procede a expedir la constancia escrita a petición del solicitante en un plazo no mayor de tres días hábiles.

⁸⁷ Reyes Díaz-Leal. Eduardo. *El Semáforo...*, op.cit., p. 34

Para obtener, ampliar o modificar un programa de Maquila en cualquiera de las modalidades que se mencionaron precedentemente, los interesados deben presentar su solicitud ante la SE en los formatos respectivos, específicamente en la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior o en las Delegaciones y Subdelegaciones Federales de la Secretaría ubicadas en el interior del país y; cumplir con algunos requisitos como son: presentar acta constitutiva de la sociedad, contrato de arrendamiento o compra venta del local, copia del RFC y contrato de maquila debidamente protocolizado ante fedatario público. Al igual que en el PITEX la documentación que se solicita al titular del programa debe entregarse en original y copia, puesto que esta última sirve de comprobante para recoger el oficio de autorización o negativa.

La SE, previamente a la autorización del registro, solicita opinión a la SHCP sobre la procedencia de otorgar dicha autorización para constatar que la empresa esté al corriente de sus obligaciones fiscales y, que el solicitante no se encuentre sujeto al procedimiento administrativo por algún delito fiscal. Al aprobar el programa esta Secretaría asigna a las empresas una clave para que la utilicen en todos los trámites que realicen ante las diferentes dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, sin perjuicio de otros registros y, comunica a la SHCP los términos en los que fue aprobado el programa (o la ampliación o modificación del mismo), en un plazo de tres días hábiles a partir de su aprobación. La respuesta a las solicitudes se da a conocer en un periodo de diez días hábiles, cumplido este tiempo sin que se emita resolución alguna se entiende que se aprueba la solicitud y extendiéndose la constancia escrita en un lapso no mayor de tres días hábiles.

Tratándose de las solicitudes relacionadas con proyectos agroindustriales y aquellos dirigidos a la utilización de recursos minerales, pesqueros y forestales, éstas se analizan cuidadosamente por las autoridades responsables conforme a la legislación y a los programas del gobierno en materia ecológica y de protección al medio ambiente. Las dependencias involucradas en estos proyectos proporcionan su opinión por las consultas que sobre el particular efectúe la SE a más tardar en diez días hábiles.

Como se puede observar el trámite para suscribir un programa de Industria Maquiladora es sencillo, por lo que se pueden beneficiar con este programa todas las personas físicas o morales residentes en el país que cumplan con los requisitos previstos en el Decreto. La Secretaría de Economía en su labor de simplificar los trámites administrativos relacionados con el comercio exterior, únicamente evalúa a las empresas en función de la cantidad de empleos a generar, la tecnología a trasladar, la inversión que se realizará y el tipo y cantidad de exportaciones que se desprenderán del programa. De modo que si el titular de un programa Maquila sigue cabalmente los lineamientos del Decreto su vigencia será indefinida y en su defecto, sólo sufrirá alguna modificación por los compromisos que contraiga México en acuerdos y tratados internacionales.

Bajo otra perspectiva, el 2 de mayo de 2001 se dio a conocer en el DOF el Registro Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación con la finalidad de hacer más fácil la operatividad de las empresas Maquiladoras, entrando en vigor el 1º de junio del mismo año. Dentro de este nuevo mecanismo de apoyo a la Industria Maquiladora, la Secretaría de Economía desarrolló el Módulo del Sistema Integral de Comercio Exterior correspondiente a las Maquiladoras (SICEX-Maquila) para registrar y controlar estos programas a través de una base de datos con la información necesaria que permitiera atender sus solicitudes con mayor agilidad y menores costos.

La clave de este Registro está integrada por cuatro dígitos que identifican el año de entrada en el SICEX-Maquila y el número consecutivo que se le asignó a la empresa al ser registrada en el Módulo (por ejemplo, 2001-4). Dicha clave se utiliza para ejecutar cualquier trámite administrativo que se derive del Decreto ante la SE o en las operaciones aduaneras. En caso de que a las empresas titulares de un registro de Industria Maquiladora no se les haya asignado la clave del registro SICEX-Maquila, pueden solicitarla mediante la presentación del formato respectivo y en un plazo no mayor de diez días hábiles la SE asignará la clave mediante la entrega de la constancia respectiva. Empero, la Secretaría no registrará en el SICEX-Maquila a las empresas que no se encuentren al corriente de sus obligaciones estipuladas en el Decreto, la Ley Aduanera y demás disposiciones de carácter fiscal.⁸⁸

Para facilitar aún más los trámites de las Maquiladoras y como parte del proceso de simplificación administrativa en todo lo concerniente al comercio exterior, el 22 de marzo de 2002 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se dieron a conocer diversas disposiciones en materia de instrumentos de comercio exterior y programas de fomento, para actualizar el módulo informático SICEX-Maquila en lo referente a las fracciones arancelarias contenidas en la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (TIGIE) vigentes a partir del 18 de enero de 2002.

Asimismo, el Acuerdo por el que se dan a conocer disposiciones relativas al Registro Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación del 30 de diciembre de 2002, reiteró el compromiso de brindar transparencia en los trámites que realizan las Maquiladoras al permitirles conocer por Internet (www.economia.gob.mx/?P=1250) las mercancías que tienen autorizadas para importar temporalmente al amparo del programa en sus distintas categorías (materias primas, contenedores, maquinaria, equipo y herramientas) con la fracción arancelaria vigente que le corresponde, tan sólo con ingresar el nombre del representante legal, el número de Maquila y la clave del RFC. Aunado a lo anterior, este Acuerdo también permite a las Maquiladoras realizar de manera sencilla la solicitud de ampliación del programa autorizado a través de los sistemas de cómputo (www.economia.gob.mx/?P=55).

Otro instrumento que ha servido a bien para el mejor desempeño de las Maquiladoras es el programa de las Empresas Comercializadoras de Insumos para la Industria Maquiladora, publicado el 3 de agosto de 1994. Este programa se creó con el objeto de integrar asociaciones de compra internacional que mejoraran la posición negociadora de los exportadores mexicanos, dado que a una Empresa Comercializadora se le permite importar temporalmente materias primas, partes y componentes sin cubrir el pago de los impuestos al comercio exterior toda vez que las venda o transfiera a empresas con programas PITEEX o Maquila y; gozar de los mismos beneficios de estas empresas como son la exención de la tasa del IVA por realizar exportaciones indirectas y manejar sus operaciones temporales conforme lo hacen las empresas con programas de este tipo.

La empresa que quiera suscribirse en este instrumento debe estar registrada como empresa Maquiladora de Servicios al amparo del Decreto que da origen al Registro de la Industria Maquiladora de Exportación y; al igual que los programas de fomento a la exportación, una Empresa Comercializadora está comprometida a presentar reportes semestrales de sus operaciones

⁸⁸ "Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación", en Compendio de Comercio Exterior, Ediciones Fiscales. ISEF, México, 2002, p. 64

tanto a la SE como a la SHCP. Cumpliendo con lo estipulado en el Decreto que las origina, el registro de estas empresas tiene una vigencia indefinida además de que pueden ser representadas por un Apoderado Aduanal y gozar de los apoyos financieros que les ofrece Bancomext.

La Industria Maquiladora así como las empresas PITEX que adquieran productos provenientes de las Empresas Comercializadoras los considerarán como importados temporalmente y por lo tanto, les aplicarán las mismas reglas que a sus importaciones normales. Por lo anterior, se puede decir que una Empresa Comercializadora de Insumos es una Maquiladora de Servicios puesto que está encomendada a localizar proveedores internacionales y realizar estudios de mercado, promoción y coinversión en favor del desarrollo de sus clientes.⁸⁹

Respecto a las ventajas que nos ofrece el programa de la Industria Maquiladora, destaca en primer término el hecho de poder importar temporalmente de proveedores mundiales en condiciones competitivas los bienes a ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de mercancías de exportación libre de los impuestos al comercio exterior (IGI, IVA y en su caso, IEPYS y cuotas compensatorias). Además, los titulares de un programa de este tipo tienen la posibilidad de importar una amplia gama de mercancías que van desde materias primas, partes, componentes, contenedores, cajas de trailer, herramientas, instrumentos, moldes, refacciones (insumos) hasta toda la maquinaria y equipo técnico y de investigación (bienes de activo fijo) necesarios en la elaboración de sus productos de exportación.

De hecho, estas mercancías y sus plazos de permanencia en el país aparecen a detalle en el tema del PITEX por ser exactamente las mismas y estar sometidas a consideraciones similares, así sólo resta decir que es importante que las mercancías que importen temporalmente las Maquiladoras se retornen al extranjero o se destinen a otro régimen aduanero en el tiempo previsto, para evitar que su estancia se considere ilegal en el país por haber concluido el régimen de importación temporal.

Cuando las Maquiladoras no lleven a cabo la transformación, elaboración o reparación de las mercancías importadas temporalmente se permite el retorno de las mismas sin el pago del IGI, siempre y cuando se comprueben los motivos que dieron lugar al retorno de las mercancías. Ahora bien, a la Industria Maquiladora se le permite también importar temporalmente mercancías para ser retornadas en el mismo estado, toda vez que su importación se realice mediante pedimento y las mercancías se encuentren autorizados en el programa correspondiente.

Como sucede en el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, la SE confiere también a las personas que suscriben un programa de Maquila hacer todas las ampliaciones necesarias al listado de mercancías que se autoriza importar, a fin de que ejecuten de la mejor manera posible sus procesos de producción. Al mismo tiempo, se determina a través de Acuerdo publicado en el DOF, las mercancías que no pueden importarse al amparo del Decreto o que para ello deban sujetarse al cumplimiento de requisitos especiales. Una ventaja adicional respecto a las importaciones temporales que pueden efectuar las empresas Maquiladoras es que en caso de que éstas por alguna razón no puedan retornar las mercancías importadas temporalmente, la SE con opinión de la SHCP puede autorizar a una persona que no cuente con programa para que retorne las mercancías. La respuesta a tal petición se extiende en un periodo de

⁸⁹ Reyes Díaz-Leal, Eduardo. *Importaciones...*, op.cit., p. 30-32

siete días hábiles, concluido este tiempo sin que se emita resolución la Secretaría expide la constancia escrita en un plazo no mayor de tres días hábiles.

Un beneficio quizá muy envidiado por las empresas que no cuentan con un mecanismo de apoyo a la exportación, es el respaldo que les brindan las autoridades aduaneras a estas empresas al permitirles gozar de un procedimiento simplificado aduanal, por medio de un despacho consolidado. Con un despacho consolidado la Industria Maquiladora puede importar durante una semana todos los embarques que requiera, amparados por un permiso de importación, sin la necesidad de elaborar un pedimento de importación. Al final de la semana el Agente o Apoderado Aduanal formula un pedimento que consolide todos los embarques de dicha semana evitando con ello pérdida de tiempo en aspectos administrativos y una reducción en costos de operación. Se dice que esta operación constituye una de las más grandes ventajas que tienen las Maquiladoras sobre las empresas PITEX.

Asimismo, las empresas Maquiladoras están exentas de activar por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizado cuando efectúen ellas mismas el retorno de las mercancías transformadas, elaboradas o reparadas; cuando cambien de régimen de importación temporal a definitivo los bienes de activo fijo y; cuando extraigan de depósito fiscal bienes de activo fijo o bienes que serán sujetos a transformación, elaboración o reparación.

Otra de las ventajas muy apremiadas de las cuales goza el programa Maquila es el hecho de poder considerar el material rechazado por falta de calidad como desperdicio. En otras palabras el material que ya manufacturado en el país sea rechazado por los controles de calidad de la empresa, así como los envases y el material de empaque que se hubieran importado como un todo en las mercancías importadas temporalmente quedará contemplado como desperdicio.

Es bien sabido que las mermas y desperdicios que se derivan de las importaciones temporales de las Maquiladoras tienen un trato especial al igual que las de los programas PITEX, en tanto que pueden ser transferidos entre empresas Maquiladoras o bien, entre empresas con Programa de Importación Temporal. Fuera de esto las mermas y desperdicios utilizados en el proceso maquilador deben retornarse al extranjero o internarse en territorio nacional pagando los impuestos requeridos; destruirse o donarse a instituciones susceptibles de recibir donativos en términos de la legislación correspondiente con autorización de la SE.

El cambio de régimen también está permitido para las mercancías que se importen bajo este programa siempre que se cumpla con el pago de impuestos respectivo. En este caso, las empresas Maquiladoras pagan sus impuestos sobre la fracción arancelaria del producto terminado, mientras que en el PITEX el pago de los impuestos se hace directamente sobre la fracción y los valores de los productos originalmente importados al amparo del régimen temporal.

Una Industria Maquiladora al cambiar el régimen de importación temporal a definitivo goza de la aplicación de la tasa preferencial estipulada en los acuerdos comerciales suscritos por México, al momento del cambio de régimen. Los términos bajo los que procede tal consideración son exactamente los mismos que para una empresa PITEX.

Cabe señalar que el tratamiento para la inscripción en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos; la determinación en forma provisional del valor en aduana; la utilización del tránsito interno de las mercancías importadas temporalmente para su retorno al extranjero; la exención de utilizar las Cuentas Aduaneras en el régimen de tránsito (interno o internacional); el poder encargar a otra empresa similar o distinta la transformación, elaboración o reparación de las mercancías importadas temporalmente y; la donación de mercancías ya sea al Fisco o a empresas susceptibles de recibir donativos se conducen de la misma forma que en el programa PITEX.

No obstante todo lo anterior, consideramos que un aspecto que beneficia mayormente a las Maquiladoras es el hecho de poder vender en el territorio nacional gran parte de su producción; pero como esta situación es muy cuestionada puesto que para algunos es realmente redituable y para otros muy perjudicial, será tratada más adelante.

Sin lugar a duda, los titulares de un programa Maquila perderían todos estos beneficios en caso de incumplimiento a lo dispuesto en el Decreto, a los términos establecidos en el registro autorizado o por opinión de la SHCP en lo relativo a sus obligaciones fiscales, ya que la SE suspendería o cancelaría su inscripción en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación. Las empresas a quienes se les cancele el programa por estar sujetos a un proceso penal por delito fiscal o cuando no se presente el dictamen de sus estados financieros, no podrán volver a obtener una autorización para operar bajo ningún programa de fomento a la exportación por un plazo de tres años a partir de la fecha en que se cancele el programa. El trato para la cancelación de un programa Maquila es el mismo que se mencionó en el PITEX.

Dentro de las obligaciones que debe cumplir una empresa Maquiladora está en primer término el informar a las autoridades competentes de la SE y de la SHCP sobre sus actividades, dentro del plazo y en el formato autorizado por dichas dependencias.

Los reportes se presentan anualmente, a más tardar el último día del mes de abril, a este reporte se le conoce como Declaración Anual de Empresas Maquiladoras de Exportación; semestralmente, en los dos primeros meses del año (o a más tardar en el mes de abril) y en el mes de junio; bimestralmente, cuando se efectúen ventas en el mercado nacional y; mensualmente para fines estadísticos. La finalidad de dichos reportes es dar a conocer detalladamente las operaciones de comercio exterior realizadas al amparo del programa para contrastar las cifras generadas por concepto de importaciones contra las de exportaciones; supervisar la cantidad de mercancías que aún permanecen en el país, el porcentaje que se produjo por mermas y desperdicios, el monto y valor total de la exportación, así como el de las ventas en el mercado nacional y el porcentaje que representan y; con ello analizar si el programa realmente está funcionando como incentivo para incrementar nuestras exportaciones e impulsar la economía del país.

Cabe señalar que la presentación de los informes de actividades que entregan las Maquiladoras no exime a los titulares del programa de utilizar el Sistema Informativo de Control de Inventarios que establezca la SHCP y conservar a disposición de ésta misma la documentación correspondiente en los términos del CF. De no cumplir estas disposiciones en el período de tiempo pactado o lo antes posible, el programa es suspendido y de seguir incumpliendo, cancelado. Las formalidades para llevar a cabo estos reportes al igual que lo relacionado con el control de inventarios que llevan los programas de Maquila son absolutamente las mismas que se siguen en el programa PITEX.

Igualmente, una Maquiladora debe dar las facilidades que requiera el personal tanto de la SE como de la SHCP para que efectúen las revisiones necesarias sobre el cumplimiento del programa. Dicha verificación está sujeta a lo previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.⁹⁰

Como sucede con las empresas que están adscritas a un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, las Maquiladoras están obligadas también a desempeñar los lineamientos que determine el TLCAN en relación a las importaciones temporales. Por ejemplo, una Industria Maquiladora cumplirá con el cometido de pagar el IGI como si estuviera realizando una importación definitiva, siempre que las mercancías importadas provengan de otros países y sean posteriormente exportadas o retornadas a los Estados Unidos o Canadá; utilizadas como material en la producción de otra mercancía, posteriormente exportada o retornada a los Estados Unidos o Canadá o; sustituidas por una mercancía idéntica o similar utilizada como material en la producción de otra mercancía posteriormente exportada o retornada a los Estados Unidos o Canadá.

Empero, cuando las empresas Maquiladoras realicen ellas mismas la exportación o retorno de las mercancías importadas temporalmente tienen derecho a la exención del IGI toda vez que se conduzcan bajo los preceptos que determinen las autoridades correspondientes. Como lo señalamos precedentemente el pago del IGI al que se hace alusión procede exclusivamente para aquellas mercancías provenientes de países ajenos al TLCAN y opera prácticamente igual que en el programa PITEX.

Por otro lado, tratándose de mercancías que se pretendan importar para exportarse o retornarse en la misma condición en que se hayan importado, únicamente bastara con que las empresas Maquiladoras lo manifiesten así en la solicitud del programa presentando para tal efecto una carta en la que se describa detalladamente el proceso respectivo.

Independientemente de la buena disposición que debe tener la Industria Maquiladora con el gobierno a través de sus diferentes dependencias, principalmente con la SE y la SHCP, en todo lo concerniente a su desempeño (información, estadísticas, control de inventarios, etc.) las Maquiladoras tienen otras tareas. Es deber fundamental de las empresas con programa Maquila o si se prefiere, requisito indispensable para una Maquiladora que pretende establecerse en el país crear fuentes de empleo; capacitar y entrenar al personal o mano de obra que utilice en cada uno de los niveles que corresponda; contribuir a una mayor integración interindustrial para elevar la competitividad internacional de la industria nacional; impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología en el país y; fortalecer la balanza comercial a través de una mayor aportación neta de divisas.

De la misma forma, las empresas a las que se les apruebe un programa de Maquila se comprometen a destinar los bienes importados a los fines específicos para los que fueron autorizados; cumplir con los requerimientos en materia de ecología y de protección al ambiente conforme a las disposiciones vigentes; notificar a la SE en el caso de suspensión de actividades en un término que no exceda diez días (naturales) contados a partir de la fecha en que suspendan sus

⁹⁰ "Decreto para el Fomento y Operación de la Industria...". *op.cit.* p. 24

operaciones y; estar al corriente de sus obligaciones fiscales y laborales que les correspondan⁹¹.

Una consideración especial para las Maquiladoras que deseen vender sus productos en territorio nacional es que tienen que cubrir el impuesto general de importación y demás contribuciones respectivas, no obstante, el arancel que deben pagar sólo es por los materiales importados a nuestro país, más no por la mano de obra, partes, componentes o insumos incorporados. Cuando proceda, se aplicará el arancel preferencial conforme a los acuerdos y tratados comerciales suscritos por México siempre que las mercancías hayan ingresado al país bajo la vigencia de éstos y, que el importador cumpla con los requisitos y condiciones establecidos en los mismos.

Para formalizar el pago del IGI se elabora un nuevo pedimento de importación conocido como Pedimento de Reexpedición formulado por un Agente o Apoderado Aduanal, en él se manifiestan los implementos que se importaron bajo el régimen temporal y la fracción arancelaria del producto terminado, la base gravable y el tipo de cambio de la fecha de reexpedición.⁹² Obviamente, las Maquiladoras que vendan sus artículos en el mercado nacional también deben mantener el mismo control y normas de calidad que aplican para sus productos de exportación, así como sujetarse a las disposiciones legales aplicables en la materia, aunque quedan exentas del requisito de permiso de importación al ser consideradas de alguna forma como empresas nacionales, por estar establecidas en el país y emplear mano de obra y materias primas nacionales.

Sobre el particular existe una gran polémica porque hay quienes se preguntan qué beneficios tiene entonces la Industria Maquiladora para el sector exportador cuando el gobierno le permite vender hoy día el total de su producción en el mercado doméstico, de acuerdo a lo pactado en el TLCAN.

Desde este punto de vista, podría decirse que la ventaja radica en que el costo de los productos que fabrica una Maquiladora resulta más barato que si se importaran por completo, en tanto que los impuestos de importación son gravados exclusivamente por los insumos directos y no por la maquinaria, equipos, aparatos o gastos indirectos del producto terminado. En contraste con lo antepuesto, a quien más favorece está situación es a los dueños de las Maquiladoras, a los empresarios extranjeros que aprovechándose de los innumerables apoyos administrativos, fiscales y de operación al igual que de las concesiones que les brindan las autoridades gubernamentales, de la mano de obra y del suministro de nuestras materias primas, han ido desplazando poco a poco la industria nacional. Ante tal circunstancia ha quedado obsoleto aquello de que la condición principal para la operación de las Maquiladoras en el país era destinar los productos que elaboraran a los mercados internacionales, es decir, a la exportación.

Hasta aquí, se ha descrito de forma general el aspecto operativo del programa de la Industria Maquiladora de Exportación, por lo que ahora nos enfocaremos a realizar un análisis exhaustivo de los efectos reales, positivos y negativos de las Maquiladoras en la economía del país así como de sus perspectivas en este nuevo milenio. A diferencia de otros mecanismos de promoción a las exportaciones, el programa involucrado con las Maquiladoras ha sido muy controversial en sus más de tres décadas de operación porque al mismo tiempo que se les ha

⁹¹ *Ibidem*, p. 23-24

⁹² Reyes Díaz-Leal, Eduardo. *El Semáforo...*, op.cit., p.135

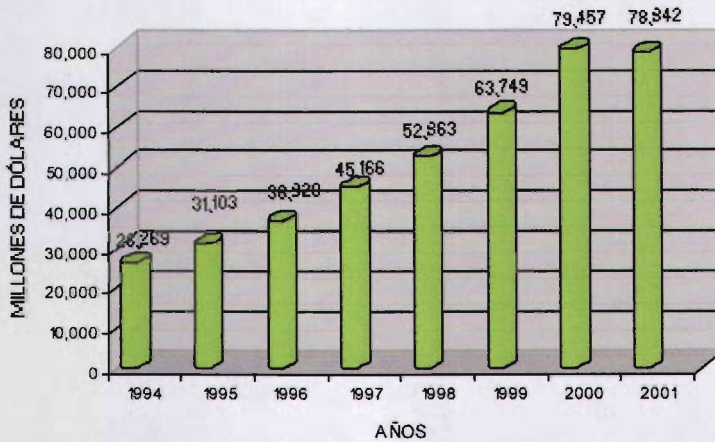
criticado severamente a estas empresas por aspectos de significación como son el ecológico y el laboral, también se les ha reconocido la dinámica con la que han participado en la vida económica nacional, tan es así que inclusive se les ha llegado a considerar como la actividad central de la economía del país.

Haciendo un recuento de lo satisfactorio que ha sido la instalación de Maquiladoras en México, podemos empezar por comentar que actualmente existen en promedio 3,200 empresas operando al amparo de este programa. Mostrando un crecimiento acelerado constatado por los indicadores positivos de empleo, número de establecimientos, saldo de la balanza comercial y captación de inversión extranjera. De hecho, los establecimientos maquiladores llegaron a ser considerados como el sector más exitoso de la economía, prácticamente el motor del desarrollo y la modernización industrial del país y de la nueva división internacional del trabajo y; la segunda fuente generadora de divisas sólo superada por las exportaciones petroleras durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Para reafirmar lo anterior, en la siguiente gráfica figuran las exportaciones de las empresas Maquiladoras efectuadas durante el período comprendido entre los años de 1994 a 2001.

GRÁFICA No. 3

**EXPORTACIONES DE LAS EMPRESAS MAQUILADORAS
DE EXPORTACIÓN 1994-2001**



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

Como podemos observar en casi una década de operación esta industria registro un crecimiento constante cada año en sus exportaciones aproximadamente del 16.6%, con una participación promedio del 45% del total de nuestras ventas.⁹³

Además, a raíz de la llegada de las Maquiladoras a nuestro territorio se observaron relativos avances en materia laboral, productiva, industrial, tecnológica y; se establecieron nuevos organismos de soporte al desarrollo industrial. Las Maquiladoras que mayores esfuerzos han mostrado por integrarse a las cadenas globales de producción son los que fabrican televisores, computadoras, autopartes y pantalones de mezclilla.

Sin embargo, a pesar de la importancia y crecimiento que ha mantenido la Industria Maquiladora en todos estos años, no cesan las críticas a estas empresas y al modelo de industrialización que representan. Sin duda alguna, una de las paradojas centrales de las Maquiladoras ha sido la cuestión laboral; mientras que por un lado las Maquiladoras imponían sistemas y formas de trabajo más racionales, eficientes y competitivas; por otro, disminuían los salarios reales y las condiciones de trabajo con dificultad alcanzaban los niveles mínimos que establecía la Ley Federal del Trabajo. Por citar algo, en 1990 los salarios en el país eran de aproximadamente 5 centavos de dólar la hora, en tanto que en Estados Unidos fluctuaban entre 2 y 2.5 dólares, aunado a esto a los trabajadores se les violaban frecuentemente sus derechos como lo eran los relacionados con la jornada de trabajo y las instalaciones y equipo para desarrollar sus actividades.

Así operó prácticamente la Industria Maquiladora en el aspecto laboral, pero cabe destacar que a mediados de la década de los noventa esta situación cambió gradualmente, en parte por los años de operación de estos establecimientos y además por el cambio en las variables del entorno económico internacional. Tan es así que el salario promedio en dólares pasó de 1.16 a 2.36 entre 1995 y 2002 y las condiciones de trabajo mejoraron. Un estudio realizado por El Colegio de la Frontera Norte en ese mismo período mostró que las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo eran muy aceptables.⁹⁴

A pesar de los beneficios relativos generados por las empresas Maquiladoras, pesan más otros factores como lo es el hecho de que el crecimiento que han originado ha estado concentrado en la frontera norte del país y después, en muy pocas empresas exportadoras vinculadas al capital extranjero y con escasa incidencia o efecto multiplicador sobre la economía interna. Por ello las cifras de exportación y el que estos establecimientos fabriles hayan sido o sean el eje de la economía es algo sumamente cuestionable.

Además desde que se instituyó el programa Maquila empezaron a invadirnos las Maquiladoras estadounidenses, las cuales no han hecho otra cosa que explotar intensivamente la mano de obra mexicana; utilizar todo aquello que requieren para la fabricación de sus productos, al ser mucho más baratos en México que en otros países por la paridad cambiaria y sobretodo; incrementar los lazos económicos con Estados Unidos pero no para beneficiarnos de ello sino para incrementar nuestra dependencia económica hacia aquel país. El sistema que inteligentemente han empleado estas empresas es la llamada Planta Gemela, que consiste en aprovechar la cercanía de ciudades fronterizas como Tijuana y San Diego, Cd. Juárez y el Paso Texas y otras ciudades contiguas, estableciendo en el lado americano la matriz y en el lado mexicano la sucursal Maquiladora, lo que refleja claramente el papel que jugamos con estas industrias y donde queda la mayor utilidad del negocio.

⁹⁴ Carrillo, Jorge y Redi Gomis. "Los Retos de las Maquiladoras ante la Pérdida de Competitividad", en Comercio Exterior, México, abril de 2003, p. 320

De tal manera, una industria de Estados Unidos podía ampliarse con una Maquiladora en México y el empresario con sólo cruzar la calle o puente fronterizo podía manejar su negocio sin problemas de tiempo, distancia y transporte. Por esta razón los inversionistas norteamericanos llegaron a afirmar que la situación geográfica de México era en definitiva más competitiva que la de regiones como Corea, Singapur, Taiwán y otras más que involucraban costos adicionales de fletes, seguros y maniobras, los que encarecían el producto y retrasaban el proceso. Tan sólo nótese que en 1996 los empresarios estadounidenses poseían un 80% del total de las maquiladoras del país.⁹⁵

En contraposición con la participación de las Maquiladoras taiwanesas, coreanas y japonesas que no ha sido tan amplia como las estadounidenses, aunque ha ido creciendo poco a poco. Los saldos positivos que ha arrojado esta situación son escasos en tanto que sólo se puede hablar de un mayor nivel tecnológico en las plantas manufactureras, una incipiente autonomía respecto de las decisiones de las matrices y una participación de técnicos e ingenieros mexicanos.

Otro aspecto de consideración en el que ha incurrido negativamente la Industria Maquiladora en el país es el ecológico, pues se estima que la gran mayoría de estas empresas no reexportan sus desechos tóxicos y lógicamente los dejan aquí sin guardarlos o procesarlos adecuadamente, generando mucha contaminación dentro de nuestro territorio.

Pero ¿por qué permitir la operatividad de las compañías Maquiladoras durante tantos años, cuando las repercusiones negativas en la economía eran obvias? Al respecto habrá quienes asuman que la Industria Maquiladora se ha mantenido como una constante en nuestra economía porque bien o mal, ha generado una balanza comercial superávitaria, esto es, un ingreso importante de divisas para el país en su conjunto, simplemente por las actividades que realiza. Desde nuestro punto de vista, no criticamos que empresas extranjeras operen en México, sobretodo cuando así lo determina de alguna forma la economía internacional sino el desinterés o más bien la falta de lealtad con las empresas locales por parte del gobierno, al otorgarles más apoyos a estas industrias que vienen del exterior.

Desde la década de los ochenta, con el cambio de modelo económico, las compañías Maquiladoras gozan de un tratamiento especial dentro de la política comercial y han estado expuestas en forma preferencial en los planes del gobierno como el PRONAFICE, el PROFIEIX y otros. Asimismo, el gobierno en su afán de combatir el desempleo, la migración y las condiciones deplorables de vida de la población a través de las empresas Maquiladoras, ha motivado la creación de parques industriales dotados de todos los servicios (agua, energía eléctrica, carreteras, etc.) y en algunos casos hasta de la exención del impuesto predial como un estímulo para que estas industrias se asentaran en México.

En efecto, lo que se cuestiona es por qué el gobierno no se detuvo a analizar exhaustivamente, a pensar con objetividad el contexto en el que se desarrollarían las Maquiladoras y les abrió desmedidamente las puertas sin tomar en cuenta los efectos que generarían al sector exportador y en general, a la economía interna cuando era evidente que lejos de favorecer a las empresas mexicanas las estaba acabando lentamente por la competencia que aquellas representaban. Competencia que en gran parte se presenta por los subsidios que otorgan las

⁹⁵ *Ibidem*, p. 255

mismas autoridades a las Maquiladoras, en contraparte con las trabas fiscales, administrativas y de operación que tienen que enfrentar las industrias nacionales.

Está claro que las Maquiladoras solamente se han refugiado en México para beneficiarse de nuestra posición geográfica (casi 2000 Km de frontera con el país más consumidor del mundo); la mano de obra barata; la utilización de materias primas, materiales, accesorios nacionales; la posibilidad de vender ahora, el total de su producción en el territorio nacional; las políticas comerciales laxas como lo es el hecho de no exigirles en la fabricación de sus productos una integración de contenido nacional, entre otros. De manera que las cuantiosas utilidades que han percibido este tipo de empresas se aprecian más bien en los países donde están ubicadas sus empresas matrices. Se dice que para contrarrestar un poco esta situación la SHCP instituyó en 1995 un Impuesto Sobre la Renta para este gremio, conocido como Precio de Transferencia o *Transfer Price*, el cual aplicaba un porcentaje determinado sobre las ventas que la Maquiladora realizaba.⁹⁶

No obstante, suponemos que si las Maquiladoras se han aprovechado de la situación del país es porque en buena medida el gobierno ha dado pauta a que todo esto suceda al otorgarles todas las facilidades para su establecimiento en cualquier parte del territorio nacional, sin pagar los impuestos al comercio exterior y sin limitación alguna para introducir cualquier tipo de mercancía. El inconveniente de ello es que el crecimiento que han generado ha estado concentrado en principio, en la frontera norte del país y después en muy pocas empresas exportadoras vinculadas al capital extranjero y con escasa incidencia o efecto multiplicador sobre la economía interna. Por esta razón las cifras sobre exportación y el que las Maquiladoras fueron el eje de la recuperación económica en la década precedente es algo sumamente cuestionable.

Es importante mencionar que no pretendemos satanizar a este tipo de industrias o considerarlas como las culpables de todos los problemas económicos que han aquejado al país en los últimos años sino más bien criticar el papel de las autoridades por no haber reflexionado a conciencia lo que implicaría abrirse totalmente al exterior y más aún, dejar en manos de empresarios extranjeros buena parte de nuestra economía otorgándoles todo tipo de concesiones, aún cuando el gobierno ya tenía antecedentes de la posición en la que la industria Maquiladora estaba colocando al país económicamente.

Hasta finales de la década de los noventa este fue el modo de conducirse de la Industria Maquiladora, ya que a partir de entonces el esquema operativo de ésta empezó a cambiar notablemente. Aún cuando los establecimientos maquiladores explotaban todo cuanto querían obteniendo considerables ganancias, comenzaron a retirarse del país para buscar lugares más redituables.

Ahora que estas compañías ya han explotado y obtenido considerables ganancias están retirándose del país, ya sea porque se les han impuesto algunas reglamentaciones; incrementado encarecidamente el costo de los insumos que requieren y sus ganancias ya no son las mismas, o bien; porque según estas empresas ven poco redituable la situación económica y/o política del país y prefieren dirigirse a países asiáticos por el éxito económico que están teniendo en el comercio mundial.

⁹⁶ Reyes Díaz-Leal, Eduardo. *Importaciones...*, op.cit., p. 30

De ahí que a las empresas Maquiladoras se les haya etiquetado como “establecimientos golondrinos” caracterizados por sus inversiones especulativas, por generar en el corto plazo un relativo crecimiento económico de las poblaciones donde se establecen pero que en el largo plazo ejercen relaciones de dependencia poco saludables para la estabilidad de los países, originando incluso una mayor inestabilidad económica de la que tenían antes de la llegada de estas empresas.

Independientemente de que anteriormente se haya cuestionado la condescendencia del gobierno hacia con estos establecimientos así como las ventajas y desventajas que arrojaron a la economía nacional, el hecho de que las empresas con programa Maquila estén saliendo de México tiene un trasfondo: la pérdida de sus ventajas competitivas alcanzadas ante los inéditos factores que se imponen tanto en el ámbito nacional como internacional en este nuevo milenio. Entre estos factores figuran.

- ✓ La entrada en vigor del artículo 303 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte el 1º de enero de 2001, con el cual la competitividad de las empresas exportadoras se vio afectada, toda vez que los aranceles que antes se exentaban a las importaciones temporales realizadas por las empresas PITEX o Maquila y las devoluciones (DRAW BACK), ya no podían omitirse en su totalidad cuando los insumos o componentes fueran de terceros países y el destino de exportación del bien fuera Estados Unidos o Canadá.
- ✓ El deterioro de la infraestructura por falta de recursos para nuevas inversiones e infraestructura (carreteras, aduanas y telecomunicaciones) incrementó el tiempo de entrega, distribución y costos.
- ✓ La falta de seguridad pública en el país, la violencia, la corrupción y los secuestros también elevaron los costos de operación de las empresas por la contratación de policías, seguros, etc.
- ✓ El surgimiento de países con una alta competitividad derivada de los bajos costos salariales, los apoyos y subsidios de los gobiernos, la gran disponibilidad de mano de obra y un mercado potencial enorme, como es el caso de China que ha logrado disminuir de manera notable los costos de operación, de tal suerte que hasta hoy día ningún país ha podido competir ante tales circunstancias. En efecto, China es el principal competidor de las maquiladoras mexicanas ya que ese país paga salarios 4.5 veces más bajos que México (50 centavos de dólar la hora, contra 2.67) y tiene una disponibilidad de mano de obra 10 veces mayor a la nuestra (1,295 contra 100.4 millones respectivamente).
- ✓ La desaceleración de la economía estadounidense desde mediados de 2000 que dio lugar a una drástica baja en el consumo de aquel país.
- ✓ El incremento de la tramitología pese a la simplificación administrativa, a la promoción y a los apoyos que había otorgado el gobierno a lo largo de más de treinta años de operación de las Maquiladoras. Se generó un cambio de reglas anárquico que disminuyó la credibilidad del gobierno al mismo tiempo que desestimuló dichos establecimientos. Un ejemplo de ello es la creación de un nuevo impuesto llamado subsidio al salario a finales del año 2001, el cual lógicamente beneficia relativamente a los trabajadores con un 4% más, sin embargo la

situación es que este porcentaje aparece en el recibo de pago como si el gobierno lo pagara cuando en realidad lo pagan las empresas.⁹⁷

Por todo lo anterior, observamos que las Maquiladoras han atravesado por distintas etapas durante sus varios lustros de operación; durante los años ochenta fueron muy criticadas por la problemática laboral y ecológica que trajo consigo su particular modo de conducirse en esos aspectos; en los años noventa fueron reconocidas de cierta forma, por los empleos que generaron, la tecnología que trasladaron al país y sobretodo por el superávit que consiguieron en la balanza comercial. No obstante, a partir de este milenio, los retos a que se enfrenta esta industria rebasan con mucho los de decenios anteriores, dado que ante su debilitamiento por la pérdida de sus ventajas competitivas, su preocupación ahora es como permanecer en el mercado, como lograr mejoras tecnológicas y laborales y como atraer nuevas inversiones en un entorno económico de incertidumbre. Es tan severa la inestabilidad por la que está atravesando la Industria Maquiladora que su futuro es incierto.

En este sentido, es imperante que la SE, la SHCP, el gobierno y demás dependencias respectivas replanten a través del programa Maquiladora el papel de las Maquiladoras a fin de definir las condiciones propicias para que estas subsistan. Esto no significa otorgarles todo tipo de concesiones, sacrificando incluso nuestro sector empresarial como se hizo anteriormente, sino analizar en el amplio sentido de la palabra, lo que más conviene a las Maquiladoras ante la dinámica económica nacional e internacional en la que se encuentran inmersas. Sabemos que esto no es fácil pero también creemos que es poco serio por parte de las autoridades que se les haya dado en un principio un trato excesivamente especial y actualmente se les impongan innumerables barreras administrativas, fiscales y operativas.

Si desde que comenzaron a operar las Maquiladoras se hubiese modificado gradualmente el marco operativo que las regía, de acuerdo a los imperantes económicos internos y externos, con una visión de corto, mediano y largo plazo quizá hubiéramos evitado en buena medida esta situación; puesto que es ilógico operar un programa que lejos de beneficiar a las empresas mexicanas las esté acabando lentamente por la competencia tan grande que aquellas representan.

Inevitablemente nos encontramos ante una economía internacional inédita caracterizada por la exportación de capitales hacia los países más competitivos, lo cual lleva el propósito de abaratar los costos de las empresas transnacionales al explotar la mano de obra y consumir la materia prima de los países donde se establecen. Por esta razón la forma de ejercer nuestro comercio exterior ha cambiado también y un hecho que lo confirma es el uso que ha hecho el sector empresarial implicado con las importaciones y exportaciones del programa de las Empresas de Comercio Exterior (ECEX) que, como su nombre lo indica está orientado a proporcionar los medios para que estos negocios se desarrollen mejor.

⁹⁷ Carrillo, Jorge y Redi Gomis. "Los Retos de...", *op. cit.*, p. 323-326

3.5. EMPRESAS DE COMERCIO EXTERIOR (ECEX)

Debido a la complejidad que experimenta día con día el comercio internacional, nuestro país ha tenido a bien adoptar sus propias prácticas y costumbres, claro está basadas en la normatividad internacional. Una práctica común que ha venido empleando, al igual que la mayoría de las naciones, para hacer más vasto y productivo su comercio exterior es la utilización de empresas especializadas en la comercialización internacional conocidas también como *Trading Companies*.

De hecho, se dice que el éxito de los principales países exportadores y de los grandes consorcios de exportación y transnacionales se debe a este tipo de empresas. Por citar algo, Japón concentra su actividad comercial internacional mediante *Trading Companies* las cuales representan a empresas medianas y pequeñas que, inclusive, mandan maquilar sus productos a casas particulares. En Italia, las comercializadoras constituyen la base de sus operaciones comerciales haciéndolas un verdadero monstruo de la competencia internacional a pesar de que su industria es inminentemente pequeña y el 80% de sus empresas son talleres.⁹⁸

En México el mecanismo encargado actualmente de llevar a cabo una función similar es el programa denominado Empresas de Comercio Exterior (ECEX). Este programa surge durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari en 1990, aunque la idea de consolidar un aparato de esta clase se origina desde el gobierno de José López Portillo quien impuso los Consorcios de Comercio Exterior, que apenas llegaban a 30 y, posteriormente con Miguel De La Madrid Hurtado a través de las Asociaciones Exportadoras que brindaban apoyos financieros y logísticos.

El registro de empresas ECEX es un instrumento de promoción a las exportaciones dirigido especialmente a las empresas comercializadoras, con el cual éstas pueden acceder a los mercados internacionales con facilidades administrativas y apoyos financieros de la banca de desarrollo. Según dicho programa, se consideran Empresas de Comercio Exterior aquellas empresas de servicio que tienen la posibilidad no sólo de ofrecer servicios sino de intercambiar y vender productos, de ahí su relación con los programas PITEX y Maquila. Mientras tanto hay quienes convienen que para ser empresa ECEX es imperante que los bienes terminados que enajenen en México sean en su totalidad importados y los que adquieran en el país los destinen a la exportación.⁹⁹

De acuerdo a las acciones que ha estado poniendo en marcha el gobierno en materia comercial, el programa ECEX se creó entre otras cosas para apoyar a las empresas que desarrollan actividades de comercio exterior, en especial a las medianas y pequeñas empresas, impulsando la comercialización y la promoción de sus mercancías en los mercados internacionales para con ello incrementar su demanda y mejorar sus condiciones de competencia internacional.

⁹⁸ Reyes Díaz-Leal, Eduardo. *Importaciones...*, op.cit., p. 40

⁹⁹ Pérez Vidorique, Juan Antonio. "El Impacto del Impuesto al Valor Agregado en las Constancias de Exportación", *Manual de Importaciones Temporales de PITEX y Maquila*, Kansa, México, 2001, p. 92

El marco legal que sustenta este programa comprende el Decreto para el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, publicado en el DOF el 3 de mayo de 1990 y reformado mediante el diverso del 11 de mayo de 1995; el Decreto ECEX del 11 de abril de 1997; la Ley Aduanera y su Reglamento; la Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y su Reglamento; el Código Fiscal de la Federación; el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía; los Acuerdos por los que se establecen requisitos específicos para la importación y exportación de mercancías; las Resoluciones relativas a la aplicación de disposiciones en materia aduanera; las Resoluciones que reforman, adicionan y derogan Reglas Fiscales de Carácter General relacionadas con el comercio exterior y; aquellas que se publican constantemente en el DOF para actualizarlo conforme a los preceptos de los tratados de libre comercio suscritos por México.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en materia de comercio exterior ha referido a las empresas ECEX para hacer más factible el acceso de los exportadores al financiamiento en condiciones de competencia internacional a través de la banca de desarrollo, con especial atención al sector empresarial más vulnerable (micro, pequeñas y medianas empresas).

En términos generales, estos preceptos jurídicos nos señalan las características de las empresas que pueden obtener dicho título, los beneficios que se les otorgan y la importancia que representa el establecimiento de este tipo de empresas para promover la entrada de las empresas a los mercados internacionales.

De acuerdo al Decreto que da origen a las empresas ECEX, existen dos modalidades bajo las cuales pueden operar las comercializadoras: Consolidadoras de Exportación o Promotoras de Exportación. La SE otorga el registro de Consolidadora de Exportación a las personas morales que estén constituidas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, que cuenten con un capital social mínimo de 2 millones de pesos y que realicen exportaciones de mercancías de cuando menos cinco empresas productoras nacionales.

Además, que incluyan dentro de su objeto social: la integración y consolidación de exportaciones preponderantemente; la prestación de servicios integrales para apoyar a las empresas productoras en sus operaciones de comercio exterior; la capacitación a pequeñas y medianas empresas productoras en el diseño, desarrollo y adecuación de sus productos conforme a la demanda del mercado internacional y; la prestación de servicios complementarios a la comercialización. Es obligación de toda empresa Consolidadora exhibir una copia de la declaración anual de impuestos de los últimos tres ejercicios fiscales a la SHCP. En caso de ser empresas de reciente creación basta con presentar una copia de la última declaración de impuestos anexando los estados financieros firmados por el Presidente, Director o Contralor General de la empresa.

Por otra parte, se consideran empresas Promotoras de Exportación aquellas personas morales que estén formadas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, que cuenten con un capital social mínimo de 200 mil pesos y que realicen exportaciones de por lo menos tres empresas. El objetivo de una empresa Promotora está encaminado básicamente a la comercialización de mercancías en los mercados internacionales y a la identificación y promoción de mercancías mexicanas en el extranjero, con el fin de incrementar su demanda. A diferencia de las empresas Consolidadoras, una empresa Promotora de Exportación debe entregar copia de la

declaración anual de impuestos únicamente del ejercicio fiscal anterior.¹⁰⁰

Son objetivos de las empresas con programas ECEX buscar el desarrollo y la conquista de mercados internacionales representando los intereses de todo tipo de industriales, preferentemente medianos y pequeños; promover mercancías no petroleras para incrementar su demanda en el exterior; compartir gastos de comercialización como son investigación de mercado, publicidad, localización de compradores e inclusive localización de fuentes internacionales de abasto; fomentar la integración de partes y componentes de proveedores nacionales a mercancías de exportación; proporcionar servicios integrales a las compañías productoras, diversificando sus actividades en aspectos como empaque, transporte, aseguramiento y en general, en la logística de comercialización internacional.

Así como asesorar a las empresas para la adecuación de sus productos a los requerimientos del mercado internacional; elaborar catálogos, participar en ferias y organizar eventos promocionales; brindar asesoría a empresas en la ejecución de trámites de carácter administrativo y aduanal y; abastecer de partes y componentes fabricados por proveedores nacionales a empresas PITEX, Maquiladoras o exportadores finales; orientar sus esfuerzos a la creación de una imagen en el extranjero para los productos mexicanos a través de marcas propias; desarrollar canales de comercialización internacional y; consolidar una oferta exportable adecuada a las exigencias del mercado mundial para generar una mayor capacidad de respuesta a órdenes de compra.

Los trámites relativos al programa ECEX son gratuitos y pueden ser realizados en la ventanilla de atención al público de la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior de la SE y en las Delegaciones y Subdelegaciones Federales de ésta, ubicadas en el interior del país. Los requisitos pueden ser entregados por medio de correo certificado o mensajería con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes paguen el servicio correspondiente.

El procedimiento a seguir para obtener un título ECEX es muy sencillo, sólo se requiere presentarse en la ventanilla que se mencionó anteriormente para conseguir una solicitud de inscripción en el Registro ECEX y posteriormente, entregarla en original y copia acompañada de la documentación complementaria: copia del acta constitutiva, poder notarial o constancia de acreditamiento de personalidad jurídica expedida por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SE o clave de la cédula del RFC y; de la última declaración anual de impuestos para la modalidad de Promotora y, de las últimas tres declaraciones para empresa Consolidadora.

Adicional a una descripción breve de la infraestructura y equipo de la empresa y un programa anual en el que se describan cada una de sus actividades desglosándolas mes a mes y; un Formato de Solicitud de Proveedor Nacional de Exportación (PRONEX) por cada uno de los proveedores que no cuenten con programa PITEX o Maquila. La copia de la solicitud es sellada y sirve de comprobante para recoger el oficio de autorización o negativa que se emite en un plazo máximo de quince días hábiles. Ahora bien si la solicitud para obtener un programa ECEX no fue bien requisitada o carece de alguna documentación, la SE emite un oficio resolutorio estableciendo las razones por las que se niega y los requerimientos de información para proseguir con el dictamen, en un plazo máximo de diez días hábiles. En caso de ser aprobada la solicitud, la

¹⁰⁰ Empresas de Comercio Exterior (ECEX), Secretaría de Economía, México, 2001, p. 15-16

Dirección General de Servicios al Comercio Exterior entrega al interesado el oficio de autorización de registro ECEX.

Para hacer más accesible el desempeño de las actividades de los titulares de un programa ECEX, es posible modificar el programa una vez expedida la solicitud. La modificación puede hacerse en función de la razón social de la empresa, representante legal, modalidad del programa, domicilio fiscal, productos de exportación y proveedores, entre otros. Para que esto proceda solamente es necesario presentar un escrito libre ante la SE firmado por el representante legal de la empresa manifestando lo que se solicita.

Una vez obtenido el registro ECEX, sus suscriptores están obligados a realizar exportaciones a más tardar en el primer año siguiente a la fecha de su inscripción por un importe mínimo de 250 mil dólares cuando se trate de empresas Promotoras y, de 3 millones de dólares en el caso de Consolidadoras; llevar un control de inventarios conforme a lo previsto en la Ley Aduanera y; conservar en todo momento un capital no menor al acreditado a la hora de su registro.

Al igual que en los programas PITEX y Maquila, las personas adscritas a un programa de Empresas de Comercio Exterior están impuestas a informar a las autoridades competentes sobre sus actividades. Para ello proporcionarán durante los primeros quince días del mes de enero de cada año, un informe en el que describan los mecanismos y condiciones conforme a los cuales llevarán a cabo sus operaciones de comercio exterior de acuerdo a su modalidad. En dicho informe deben anexar una relación de pedimentos y/o Constancias de Exportación que avalen sus exportaciones.

Este informe se presenta en formato denominado Reporte Anual de Operaciones de Programas de Fomento a las Exportaciones y, al igual que la solicitud de registro, puede entregarse en las ventanillas de atención al público de la DGCE, en la Delegación o Subdelegación que corresponda o vía Internet en el Módulo Tramitanet (www.economía.gob.mx). Aunque el presentar dicho informe por esta última vía implica contar con la constancia única de acreditamiento de personalidad ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SE y con la cédula del RFC, ya que el número de esta constancia y el RFC son la llave de acceso para entrar a este sistema.

La presentación vía Internet del reporte anual de las empresas ECEX es sin duda alguna una buena medida para la agilización de los trámites que deben cumplir éstas; no obstante, la autoridad y el mismo sistema determinarán aleatoriamente los reportes de las empresas que se someterán a revisión.

Para un mayor control por parte de la SE y de la SHCP, las empresas ECEX tienen que elaborar otro reporte anual y entregarlo en medios magnéticos en el mes de abril de acuerdo al formato establecido por la SE y acompañarlo de la documentación comprobatoria necesaria, del cual se entregará una copia a la Administración Local de Auditoría Fiscal de la SHCP que les corresponda.

Respecto a las Empresas Comercializadoras que se dedican exclusivamente a las transacciones de vehículos, el procedimiento a seguir con las declaraciones que se exhiben a las autoridades varía un poco, por mencionar algo las ECEX tienen que entregar mensualmente en

dispositivos electromagnéticos el precio de cada unidad importada. Una limitante de estas empresas es que no pueden efectuar la importación temporal de bienes de activo fijo ni enajenar o traspasar las mercancías importadas a empresas distintas a las autorizadas, o sea que no estén adscritas a un programa de fomento a las exportaciones.

Como podemos ver las funciones de una ECEX, ya sea como Consolidadora o Promotora de Exportación, están orientadas a un fin común: motivar e incrementar la demanda de productos nacionales en el extranjero, por lo que al hablar de los beneficios a los que se hacen acreedoras las empresas adscritas a este programa no existe distinción alguna entre ambas modalidades. Algunos conocedores de esta clase de empresas dicen que también es un compromiso de las ECEX lograr exportaciones anuales por un mínimo de 3 millones de dólares en dos años contados a partir de su registro y; mantener en todo momento un saldo positivo en su saldo comercial.¹⁰¹

Es menester señalar que el programa de Empresas de Comercio Exterior goza de todas las ventajas que la SE establezca, o de las que en el futuro acuerde o convenga con otras entidades y dependencias de la Administración Pública Federal o Local, aunque consideramos que el apoyo más interesante que tienen es el financiero por parte de la banca de desarrollo del país. Las ECEX cuentan con la participación económica del Banco Nacional de Comercio Exterior y de Nacional Financiera. Por lo que toca a Bancomext, esta institución ha establecido un Programa de Apoyo Financiero dirigido a prestar servicio como banca de primer piso; otorgar créditos conforme a los productos financieros vigentes y; apoyar su participación en ferias y misiones organizadas por éste, en las que absorberá un porcentaje de los costos de espacio y construcción en los términos que acuerde con la empresa.

En relación a Nafin, la SHCP ha tomado las medidas para que ésta brinde a las ECEX una atención preferente, asistencia y apoyo financiero necesario para la consecución de sus proyectos. Además de extenderles tanto a las empresas ECEX como a sus proveedores servicios especializados de capacitación y asistencia técnica, a través de su Programa de Desarrollo Empresarial. Para mayor accesibilidad, las oficinas estatales, regionales e internacionales de esta institución orientarán a las ECEX sobre las gestiones para la obtención de los apoyos que otorga.

Otro elemento que favorece considerablemente a las empresas ECEX es el hecho de poder manejar sus transacciones comerciales mediante Constancia de Exportación. Esto es a un titular de dicho programa que expida tal documento se le permite adquirir productos en territorio nacional de proveedores locales y comercializarlos en el extranjero sin cargarles el IVA, ya que al igual que en las transferencias entre PITEX y Maquila esto se concibe como una exportación indirecta.

Las adquisiciones domésticas de las ECEX pueden ser de productos que sean total o parcialmente de partes importadas temporalmente, en cuyo caso la Constancia hará las veces de pedimento de exportación para el proveedor de la ECEX, quien considerará dichos productos exportados definitivamente. Así, la empresa ECEX que expide la Constancia asume los bienes como importados temporalmente con la responsabilidad de exportarlos en su totalidad directa o indirectamente. En resumen, las Empresas de Comercio Exterior tienen la posibilidad de adquirir mercancías de proveedores nacionales, con el tratamiento de exportación definitiva a tasa 0% de IVA.

¹⁰¹ Maubert Viveros. Claudio. Comercio Internacional... *op.cit.*, p. 141-142

A manera de explicación la Constancia de Exportación se emite entre particulares y no requiere certificación oficial alguna, más que registrar previamente a los proveedores nacionales ante la SE mediante un escrito en papel membretado de la empresa en el que se señale el nombre, RFC del proveedor y los productos que enajenará a las Empresas de Comercio Exterior. Es posible que las ECEX consigan mercancías en el país y no las destinen a la exportación sino a su venta en el territorio nacional, sólo que en este caso no tienen los beneficios a que se refiere el Decreto y por lo tanto no se pueden expedir Constancias de Exportación respecto de tales mercancías.

No obstante las ventajas que genera para las ECEX el empleo de la Constancia de Exportación, también deben cumplir con algunas obligaciones como son: entregar a sus proveedores copia de la documentación oficial que les expidan las autoridades donde se acreditan como tales, a fin de que éstos anoten en todos sus comprobantes para efectos fiscales el número de registro que se les haya asignado; informar al igual que sus proveedores, de las operaciones ejecutadas con Constancia de Exportación a la SE en los plazos y en la forma oficial que determine la SHCP; así como dar a conocer trimestralmente a las autoridades fiscales las adquisiciones que hayan efectuado de personas residentes en el país y, en el caso de proveedores, los bienes enajenados a las empresas ECEX los días quince de los meses de enero, abril, julio y octubre.

Siguiendo con la exposición de los beneficios a los que se hacen acreedoras las Empresas de Comercio Exterior, es pertinente añadir que las ECEX cuentan con un descuento del 50% en el costo de los productos y servicios no financieros que proporciona Bancomext, negociado por la SHCP; la posibilidad de contratar los servicios de un Agente o Apoderado Aduanal exclusivo para varias aduanas y diversos productos para que efectúe sus despachos aduaneros o lo que es lo mismo, la exportación física de las mercancías y; el hecho de contar con un programa anual expedido por la SE para precisar las actividades que podrán ser desarrolladas por estas empresas, orientando con ello sus funciones al informarles concretamente sus posibles tareas, dejando de lado la ejecución de actividades secundarias como podría ser la importación de mercancías para su venta en el mercado nacional.

En relación a los proveedores de las ECEX, éstos gozan de la tasa del 0% de IVA sobre los bienes enajenados siempre que acrediten la Constancia, aunque deben pagar los impuestos correspondientes cuando éstos los dejen en el mercado nacional. Debido a la importancia que representa también el programa ECEX dentro de los mecanismos de promoción a las exportaciones, la relación que guarda con los programas PITEEX y Maquila es muy estrecha.

Las ECEX son las únicas comercializadoras que pueden suscribir un programa PITEEX pero generalmente lo hacen en la modalidad de proyecto específico, pues como es bien sabido el PITEEX puede operar bajo tres modalidades: empresa, planta productiva o proyecto específico y; obtener de manera automática una Constancia de Empresa Altamente Exportadora es decir, suscribirse al programa de exportación ALTEX sin ejecutar trámite alguno. Asimismo las empresas ECEX pueden celebrar operaciones comerciales con las Maquiladoras, con lo que podemos observar que a estas empresas se les permite participar en estos mecanismos, en virtud de que pueden funcionar como una asociación de compras de diversas empresas productoras de exportación de nuestro país, entendiéndose que pueden importar temporalmente materias primas, partes, componentes, etc. y

transferirlos a otras empresas que se dediquen a la exportación.¹⁰²

Por otro lado, la SE cancelará el registro a las ECEX que incumplan las disposiciones del Decreto o hayan presentado información falsa para su registro, independientemente de las sanciones que procedan de conformidad con otros ordenamientos legales; pero tendrá una vigencia indefinida siempre que su titular cumpla con los compromisos suscritos. Sobre el particular, también puede suceder que los titulares de un programa ECEX deseen voluntariamente dejar sin efecto su inscripción, para lo cual tendrán que presentar un escrito libre indicando el número de programa y el motivo que origina la solicitud de cancelación, debidamente firmado por el representante legal de la empresa.

Aludiendo a lo precedentemente expuesto podemos decir que las Empresas de Comercio Exterior constituyen actualmente uno de los medios más utilizados por los países para promover, incrementar y controlar su comercio exterior. Al ser empresas intermediarias o comercializadoras sus esfuerzos los enfocan al desarrollo de mercados, cuidando desde la atención a los clientes hasta la detección de sus necesidades, delegando únicamente a los industriales la tarea de la producción y optimización de costos. Sin lugar a duda este tipo de empresas tiene una participación significativa dentro del comercio internacional, dado que la industria de la mayoría de los países es en gran número mediana, por lo que se hace necesario formar alianzas estratégicas para intensificar la posición negociadora de las exportaciones.

En México la figura de las ECEX ha sido bien aceptada, puesto que las empresas que logran colocar directamente con éxito sus productos en los mercados mundiales son muy pocas. Irremediamente, los productores carecen de los recursos y experiencia para realizar por sí mismos las labores de comercialización y promoción requeridas para exportar competitivamente.

Mucho se ha comentado sobre si la participación de las Empresas de Comercio Exterior ha sido relevante en el proceso de exportación de México, si han incrementado nuestras transacciones comerciales en el extranjero y si realmente todas las empresas se han beneficiado de la comercialización conjunta. Sobre este asunto existen criterios encontrados, por una parte hay quienes opinan que las ECEX brindan apoyo exclusivo a los grandes exportadores; lo que significa que este esquema ha sido utilizado principalmente por empresas de gran tamaño para aumentar sus canales de comercialización y recursos a fin de tener un dominio más amplio y penetrar más fuertemente en el mercado mundial y, no por las pequeñas y medianas empresas que son las que deberían beneficiarse de este mecanismo para lograr la integración de la planta productiva nacional.

Por otra parte, otros más sostienen que las ECEX al tener como actividades la promoción y comercialización internacional del sector exportador del país permiten que las medianas, pequeñas y microempresas se dediquen solamente a la producción siguiendo tan sólo las pautas marcadas por las Empresas Comercializadoras sobre qué producir y a qué precio.¹⁰³

¹⁰² Información Dinámica de Consulta IDC... *op. cit.*, 26 de junio de 1995, p. 130

¹⁰³ Reyes Díaz-Leal, Eduardo. *Importaciones...* *op. cit.*, p. 42

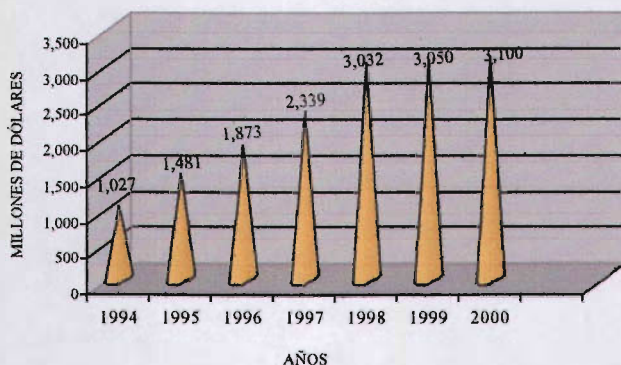
En nuestra opinión consideramos que ambas partes se han favorecido con el programa ECEX, aunque es innegable que la balanza se ha inclinado más hacia las grandes empresas, las cuales han sabido sacar provecho de su posición para beneficiarse ampliamente de este mecanismo; por lo que sería conveniente que se promoviera con más intensidad dentro del sector industrial menos dotado, a través de una mayor difusión y accesibilidad en cuestión de trámites administrativos, asesoría y capacitación en materia de comercio exterior.

Un buen punto en este sentido sería brindarles más confianza a los empresarios para que se acerquen al programa, conozcan las ventajas que genera y asimilen que sin ningún costo pueden contar con asistencia especializada en la comercialización internacional para consolidar su presencia en el mercado externo, expandir su oferta, disminuir sus costos y aumentar su eficiencia en todas las fases de la actividad exportadora. De manera que, bien aprovechado si puede constituir un mecanismo de vital importancia para impulsar a las pequeñas y medianas empresas.

Para asentar de forma más específica los avances que han generado estas empresas comercializadoras en nuestro comercio exterior, en la siguiente gráfica se muestra la evolución de las exportaciones que se han llevado a cabo por éstas.

GRÁFICA No. 4

**EXPORTACIONES DE LAS EMPRESAS ECEX
1994 - 2000**



Fuente: Secretaría de Economía.

Como percibimos las exportaciones que se realizan por medio de las ECEX han ido aumentando gradualmente en los últimos años; por lo que se puede decir que su papel como instrumento de fomento a las exportaciones sí se ha cumplido, quizá no en su totalidad, pero al menos se han mostrado avances.

Para cumplir a cabalidad los objetivos de las Empresas de Comercio Exterior y extender las actividades que realizan en materia de promoción y comercialización, el gobierno decretó en mayo de 1995 una reforma al Decreto de 1990 en la que incluyó medidas tales como facturar a tasa 0%

de IVA y gozar de facilidades administrativas en materia aduanera.

Asimismo, la coordinación que se ha dado entre la SHCP y la Banca de Desarrollo ha sido importante para estimular la creación de las ECEX; gracias a eso han logrado que en el marco del Programa de Financiamiento del Desarrollo de Bancomext se diseñen financiamientos especiales para atender las necesidades de las Empresas Comercializadoras, pues la mayoría de las veces los créditos de que disponen estas empresas están diseñados para exportadores-productores, que son muy distintos de los que requieren las Empresas de Comercio Exterior. Adicionalmente se han incrementado los apoyos promocionales del sector público a través de acceso preferencial en ferias, exposiciones y consejerías comerciales.¹⁰⁴

No obstante es urgente darle un mayor respaldo a las ECEX, de tal manera que la industria nacional tenga la confianza y seguridad de acudir a éstas y al mismo tiempo, para que dichas empresas puedan competir con empresas comerciales extranjeras que tienen amplia experiencia en el ramo. Con una buena planeación y delimitación de los roles y objetivos del programa, el gobierno y las dependencias encargadas al respecto pueden hacer de las empresas ECEX un mecanismo detonador del desarrollo de los exportadores pequeños y en general, del sector exportador en su conjunto. Una buena medida para lograr tal cometido es actualizar y ampliar constantemente su marco jurídico en base a las demandas del contexto económico nacional e internacional y, a la experiencia de otros países.

Efectivamente, en otros países las Empresas de Comercio Exterior han constituido una fórmula natural para incorporar a la micro, pequeña y mediana empresa al esfuerzo de promoción de exportaciones, lo que no lograrían de manera individual; aunque es importante destacar que su éxito no sólo es atribuible a ellas mismas sino al apoyo incondicional que les proporciona el gobierno, quien se preocupa desde el aspecto del financiamiento hasta la capacidad tecnológica y administrativa con la que cuentan, al considerarlas la columna vertebral de su comercio exterior.

Como podemos valorar la participación del gobierno en los países caracterizados por tener Empresas de Comercio Exterior exitosas, ha sido decisiva; es mentira que el mercado lo controla todo y que en el liberalismo económico el Estado no tiene injerencia, la prueba de ello son los mismos promulgadores de estas tesis, es decir las grandes potencias económicas, que en la práctica resultan ser más proteccionistas que inclusive los países que no tienen los medios para subsistir a la competencia internacional.

Por lo anterior, creemos que el gobierno debe analizar, no imitar, minuciosamente cuáles son las condiciones óptimas para las ECEX y facilitarles toda la ayuda posible pensando en que de eso depende el éxito o no de la comercialización internacional de nuestros productos. Hasta ahora las Empresas de Comercio Exterior no han generado resultados sorprendentes, sin embargo tampoco puede catalogárseles totalmente como las responsables del déficit que ha padecido el comercio exterior del país, puesto que la problemática del sector exportador involucra muchos otros aspectos que se generan esencialmente desde el proceso productivo y no precisamente, por la comercialización.

¹⁰⁴ "Programa de Política...", *op.cit.*, p. 14

Otro mecanismo al que pueden recurrir las empresas para incentivar sus exportaciones es el programa de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), que como su nombre lo indica está orientado exclusivamente a las industrias de gran tamaño, pero al igual que los otros programas expuestos busca promover el rubro exportador nacional.

3.4. EMPRESAS ALTAMENTE EXPORTADORAS (ALTEX)

Como todos los programas de promoción a las exportaciones, el programa de las Empresas Altamente Exportadoras surgió con el compromiso fiel de impulsar y mejorar nuestras ventas de mercancías no petroleras en el mercado mundial. El ALTEX tiene su origen en la década de los ochenta y es creado por el gobierno como un paliativo para disminuir la concentración del comercio en las exportaciones petroleras, ya que de las exportaciones totales que efectuaba el país en esos años 80% eran de petróleo y sólo el 20% restante eran de otros productos, porcentaje que estaba además concentrado en muy pocas empresas.

Para remediar tal situación, el gobierno mexicano decidió ayudar incondicionalmente a ese pequeño grupo de empresas exportadoras que afortunada o desafortunadamente, eran las únicas que generaban el ingreso de divisas que entraba al país y; centrando sus esfuerzos en éstas, las cuidó y apapachó facilitándoles por todos los medios la exportación de sus productos y servicios.

El programa ALTEX es un instrumento considerado como exclusivo para las grandes empresas, destinado a apoyar su operación mediante facilidades administrativas y fiscales; de hecho, hay quienes señalan que el ALTEX no es otra cosa que un registro y reconocimiento para ese sector empresarial. Se definen como Empresas Altamente Exportadoras a las personas productoras de mercancías no petroleras de exportación, que participan de manera dinámica y permanente en los mercados internacionales. Para el Banco Nacional de Comercio Exterior, una empresa ALTEX es aquella que cuenta con capital nacional en su mayoría (51% de acciones) con exportaciones totales entre 2 y 20 millones de dólares al año.¹⁰⁵

El objetivo de este mecanismo es concertar acciones de promoción con las empresas que en mayor medida contribuyen a mantener un superávit en la balanza comercial y, simplificar sus trámites operativos a fin de eliminar cualquier obstáculo que entorpezca las operaciones de exportación. Al igual que los otros mecanismos de fomento a las exportaciones el ALTEX busca apoyar la competitividad en el exterior, incrementando la actividad exportadora de las grandes empresas manufactureras establecidas en el país, sólo que en este caso con una tendencia a disminuir los costos administrativos y fiscales del sector industrial.

El esquema ALTEX fue creado en 1985, aunque éste se formalizó años después con el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras del 31 de mayo de 1990 y sus reformas publicadas en el DOF el 17 de mayo de 1991 y el 11 de mayo de 1995, básicamente durante el gobierno de Carlos Salinas. Los ordenamientos y disposiciones legales y fiscales que sustentan el ALTEX son el Decreto por el que se da a conocer; la Ley Aduanera y su

¹⁰⁵ "Trade Support Programs. ALTEX. Program for Intensive Export Companies". English Translation of Mexican Foreign Trade Laws. Bancomext. 13 de mayo de 1999, p. 2

Reglamento; la Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y su Reglamento; el Código Fiscal de la Federación; el Reglamento Interior de la Secretaría; los Acuerdos por los que se establecen requisitos específicos para la importación y exportación de mercancías; las Resoluciones relativas a la aplicación de disposiciones en materia aduanera; las Resoluciones que reforman, adicionan y derogan Reglas Fiscales de Carácter General relacionadas con el comercio exterior y; aquellas que se publican constantemente en el DOF para actualizarlo conforme a los preceptos de los tratados de libre comercio suscritos por México.

Para una mejor comprensión de la operatividad del programa se retomarán algunos términos que ya se habían mencionado precedentemente como son: Exportador Directo, definido como la persona establecida en México productora de bienes no petroleros que vende directamente en el exterior sus productos; Exportador Indirecto, caracterizado como un proveedor de primera línea de los exportadores directos, es decir, un proveedor de insumos incorporados a productos vendidos en el exterior que como tal, tiene acceso a todos los créditos preferenciales otorgados para la producción de mercancías de exportación hasta la adquisición de materia prima, maquinaria o equipo que se incorporará a artículos de exportación.

Es conveniente señalar que los pagos de los exportadores indirectos se llevan a cabo mediante una Carta de Crédito Doméstica, en la cual el exportador final les transfiere una parte de los derechos que está recibiendo en su Carta de Crédito Internacional y por último; es muy frecuente escuchar en relación a los titulares que cuentan con un programa ALTEX el término de Constancia de Registro Nacional de Empresas Altamente Exportadoras.

Por otra parte, la SE registrará como empresa ALTEX y expedirá la Constancia correspondiente a las empresas productoras de mercancías que demuestren exportaciones directas por un valor mínimo de 2 mdd o, el equivalente al 40% de sus ventas totales en el período de un año y; a las empresas proveedoras de mercancías o exportadoras indirectas que acrediten exportaciones anuales por un monto igual al 50% de sus ventas totales. Para seguridad del exportador indirecto, el exportador final debe presentar una Carta Compromiso a través de la cual se obligue a exportar las mercancías adquiridas, a fin de que aquél pueda considerarlas como exportadas a la hora de contabilizar sus operaciones comerciales. Las empresas ECEX con registro vigente expedido por la SE son acreedoras también a suscribir un programa de Empresas Altamente Exportadoras.

De la misma forma que sucede con los otros mecanismos de promoción a las exportaciones, los trámites relativos al ALTEX se realizan en las ventanillas de atención al público de la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior de la Secretaría de Economía o, en sus Delegaciones y Subdelegaciones Federales ubicadas en el interior del país y, son totalmente gratuitos.

Para inscribirse a un programa de esta índole es indispensable acreditar cierta documentación como lo es el acta constitutiva de la empresa, poder notarial, constancia de acreditamiento de personalidad jurídica expedida por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SE o clave del Registro Federal de Contribuyentes de la persona que pretende suscribir el programa; la última declaración anual de impuestos o estados financieros firmados por el Director, Presidente o Contralor de la empresa con la leyenda "Bajo protesta de decir verdad"; así como una

carta dirigida al Administrador General de Recaudación de la SHCP en la que se den a conocer los antecedentes de sus exportaciones de tres años atrás y, un plan de exportación anual para los próximos tres años.

Adicionalmente los exportadores directos tienen que presentar una relación de pedimentos de exportación que contenga número de pedimento, fecha, descripción de los bienes, valor en moneda nacional y en dólares y, la cantidad total; mientras que los exportadores indirectos entregarán una relación de Constancias de Exportación, Constancias de Depósito y facturas de venta de sus exportadores directos que incluya número de factura, fecha, concepto y valor en pesos y; una carta compromiso del exportador final donde se manifieste el monto de las adquisiciones y el porcentaje que se destinará a la exportación.

Una vez que la empresa tenga esta documentación debe acudir a las ventanillas para obtener una solicitud de inscripción en el Registro de empresas ALTEX, conforme al formato único que al efecto proporcione la SE y con la descripción precisa del programa, para posteriormente requisitarla mostrando todos los documentos y anexos respectivos. La solicitud de inscripción debe estar firmada por el representante legal de la empresa y tanto ésta como toda la documentación requerida deben presentarse en original y copia, ya que esta última es sellada y sirve de comprobante para recoger el oficio resolutorio que se emite en un plazo de diez días hábiles. Si la empresa cuenta con varias plantas, el titular puede presentar la solicitud en la oficina de su elección, siempre que ésta corresponda al domicilio fiscal de alguna de sus plantas y los trámites subsecuentes se realicen en el mismo lugar.

En caso de que la solicitud sea aprobada, la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, la Delegación o Subdelegación Federal de la SE otorga al interesado el oficio de autorización de Constancia ALTEX. Cuando la solicitud no esté bien requisitada o carezca de alguna documentación, se entrega al interesado un oficio resolutorio estableciendo los requerimientos de información para proseguir el dictamen de la solicitud o en su defecto, señalando las razones por las que se negó la solicitud. Generalmente el trámite para tener un programa ALTEX se realiza entre enero y abril de cada año.

Siguiendo con los trámites correspondientes a este mecanismo, los titulares de un programa ALTEX pueden solicitar la modificación del programa en función de la razón social de la empresa, el domicilio fiscal del representante legal y/o los productos de exportación; sólo que en este caso la solicitud se presenta en escrito libre y debe estar firmada por el representante legal de la empresa.

Independientemente de estos requisitos, las personas de un ALTEX están obligadas a cumplir con otros compromisos para su operatividad, tales como presentar en el mes de abril de cada año un informe de las operaciones de comercio exterior que hayan efectuado en el año anterior, de acuerdo al instructivo establecido por la SE; dicho reporte debe acompañarse de la información anexa o documentación comprobatoria que para cada tipo de exportador se requiera.

Este trámite se presenta en el formato conocido como Reporte Anual de Operaciones de Programas de Fomento a las Exportaciones en la ventanilla de atención al público de la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, la Delegación o Subdelegación que le corresponda o bien, vía Internet en el módulo Tramitanet (www.economia.gob.mx). Empero, las empresas que

presenten su reporte anual por este último medio deben contar con la constancia de acreditamiento de personalidad jurídica ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SE y la clave del RFC, ya que son la llave de acceso al sistema.

El inconveniente de mostrar el reporte anual de operaciones vía Internet es que una vez enviado éste ya no puede modificarse mediante el sistema informático y por lo tanto, cualquier corrección debe presentarse en la oficina de la Secretaría en la que se administre el programa. Como sucede con el programa ECEX, el hecho de ejecutar esta operación no exime a los titulares de un ALTEX de presentar la documentación complementaria cuando, aleatoriamente, la autoridad así lo determine.

Asimismo, es deber de las Empresas Altamente Exportadoras demostrar que cumplen con los requisitos mínimos de exportación, de ahí que el exportador final tenga que mostrar una Carta Compromiso al exportador indirecto o proveedor para obligarse a exportar las mercancías adquiridas en la proporción acordada.

Cumplir con las normas del medio ambiente es una obligación de esta clase de empresas y para ello se les sugiere coordinarse directa e indirectamente con organizaciones extranjeras o nacionales y, con la Secretaría del Medio Ambiente y; considerar las políticas o listas de manufacturas y servicios autorizados por Bancomext en ese sentido.

Mientras se desempeñen cabalmente estas tareas y las disposiciones previstas en el Decreto, la Constancia ALTEX tendrá una vigencia indefinida, pues de lo contrario la SE cancelará el registro sin perjuicio de las sanciones que procedan conforme a las disposiciones aplicables; aunque puede suceder también que los titulares por convicción propia deseen dejar sin efecto su inscripción en el ALTEX, para lo cual deben indicar en escrito libre firmado por el representante legal de la empresa, el número de registro ALTEX y el motivo que origina la solicitud de cancelación.

Por otro lado, las ventajas con las que cuentan las ALTEX son muy amplias y muy cuestionadas a la vez, sobretodo por las pequeñas y medianas empresas quienes opinan que este sector industrial ya está demasiado fuerte y consolidado como para que todavía reciban ayuda por parte de las diferentes dependencias del gobierno.

Efectivamente, desde sus primeros años de operación e inclusive hasta la fecha, las empresas con programa ALTEX tienen preeminencia para la asignación de créditos otorgados por Bancomext y Nafin y constantemente ambos mecanismos implantan apoyos financieros especiales para responder a sus necesidades; poseen líneas de crédito a tasas preferenciales adicionales a las que tienen los bancos de primer piso para la adquisición de activos, por lo que actúan como instituciones intermediarias de crédito o bancos comerciales; funcionan como beneficiarios de crédito de productores, compañías productoras o vendedoras de manufacturas y/o servicios que participan directa o indirectamente en la exportación y; pueden tener acceso a un monto de 500 mil dólares en un mes para solventar sus gastos e incrementar sus ventas. Además, el Banco Nacional de Comercio Exterior se ha dado a la tarea de buscarles fuentes de inversión con compañías extranjeras (inversión compartida) hasta por un 50% de la inversión, sobre una cantidad de 20 millones de dólares por proyecto y por un período de cinco años.

Esta misma institución les brinda apoyo tecnológico ya sea para adquirir, innovar, asimilar o adaptar tecnología y, les respalda sus proyectos en ese sentido hasta por un 50% sobre una cantidad de 500 mil dólares por dos años, independientemente de la promoción que les hace en México y en el extranjero para ampliar su mercado.¹⁰⁶

Aunado a lo anterior, las personas con un programa ALTEX se benefician de la asistencia de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los Estados, para que en la esfera de sus competencias les faciliten sus exportaciones. Por su parte, la regencia de cada Estado establece dentro de su jurisdicción estímulos administrativos que promuevan y agilicen la creación y desarrollo de las ALTEX. La SE es la encargada de concertar y analizar la ayuda que otorgue cualquier institución de carácter público a las Empresas Altamente Exportadoras y además, les permite acceder gratuitamente a su Sistema de Información Comercial para ampliar sus posibilidades de negociación comercial.

Derivado de la concertación entre la SE y la SHCP, también se ha simplificado para las empresas ALTEX el procedimiento para que obtengan en forma inmediata la devolución de saldos a favor del IVA por parte de la Administración General de Recaudación, en un plazo de cinco días hábiles; lo que no sucede con el resto de las empresas, ya que empresas que no son ALTEX pueden solicitar la devolución del IVA solamente por períodos anuales. Para muchos la devolución automática del IVA es el beneficio más grande que tiene este tipo de industrias dado que el dolor de cabeza de los exportadores es, por una parte, el costo financiero de ese impuesto pagado por recuperarse y por otra, el desembolso físico, es decir la pérdida de liquidez que muchas veces resta la oportunidad de hacer más y mejores negocios.¹⁰⁷

Para la devolución del IVA sólo es necesario exhibir la solicitud de devolución junto con la Constancia ALTEX y el oficio de ratificación de vigencia (expedido por la SE); la copia de la declaración con saldo a favor; la copia certificada del testimonio notarial que acredite la personalidad del promovente o la declaratoria del Contador Público en los términos del Reglamento de la Ley del IVA y; los discos flexibles que contengan la información de proveedores, prestadores de servicios, arrendadores y operaciones de comercio exterior.

Con la finalidad de agilizar dicho mecanismo las empresas ALTEX notificarán a la SE el número de cuenta de cheques, la sucursal y la institución bancaria en la que desean se les depositen las devoluciones de sus saldos a favor. Esta información quedará registrada en las bases de datos del sistema informático que se desarrolle entre la SHCP y la SE para cualquier aclaración.

Aduanalmente las ALTEX gozan del privilegio de tener una simplificación y atención inmediata en su despacho aduanero y; están exentas del requisito del segundo reconocimiento aduanal de las mercancías exportadas en la aduana de salida, siempre y cuando éstas hubieran sido previamente despachadas por una aduana interior. Del mismo modo, cuentan con la posibilidad de nombrar a un Apoderado Aduanal para varias aduanas y diversos productos previa autorización de la SHCP y, de eliminar su inscripción en el Padrón de Importadores.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 6

¹⁰⁷ Reyes Díaz-Leal, Eduardo. *El Semáforo...*, op.cit., p. 150

Acceder a un programa PITEX en forma automática sin importar los rangos mínimos de exportación, es otro de los atributos que también favorece a las industrias ALTEX. Ahora bien para beneficiarse de todo lo mencionado anteriormente, los usuarios de este programa deben presentar ante las Dependencias de la Administración Pública una copia de la Constancia de registro expedida por la SE y, en su caso, la ratificación de vigencia con la ventaja de contratar un ejecutivo oficial para desempeñar cualquier trámite ante éstas.

Por el capital que manejan, las ALTEX pueden pagar costos directos de producción, transporte, empaque, embalaje, flete, seguros, gastos aduanales; facturar sus ventas realizadas en el extranjero; mantener equipo de ventas fuera del país y; tener inventarios tanto a nivel nacional como internacional. Generalmente el capital que se les otorga a estas empresas lo destinan a la compra de equipo y proyectos de inversión. La compra de equipo incluye la adquisición de maquinaria pesada hecha en México, equipo de medición, de transporte y para el establecimiento de almacenes. La compra de maquinaria extranjera o equipo especial puede llevarse a cabo mediante el programa PITEX para gozar de más beneficios. En una compra de esta clase de artículos o servicios las empresas ALTEX llegan a recibir un 85% del financiamiento sobre una cantidad de un millón de dólares.

En relación a los proyectos de inversión, el capital es usado para comprar, construir o expandir equipo de investigación y se les puede financiar hasta un 65% del valor total de un proyecto (sin incluir maquinaria) de un monto de 20 mdd.¹⁰⁸

Como podemos percibir las Empresas Altamente Exportadoras tienen todos los elementos no sólo para exportar sino para importar. Usan sus propias empresas navieras (asociadas o integradas al monopolio); pueden pagar servicios aéreos, autopistas y los ferrocarriles más modernos y; poseen líneas de transporte propias para transportar sus contenedores. No tienen problemas aduanales, pues cuentan con departamentos de comercio exterior encargados de resolver cualquier asunto legal, fiscal o administrativo, por lo que sus mercancías pasan prácticamente sin más percances que ciertas mordidas locales. Los inconvenientes que se les llegan a presentar son más bien de tipo externo, como el proteccionismo internacional que les imponen algunas naciones a través de altos aranceles o regulaciones arancelarias.

Por la importancia que representan para el comercio exterior del país, la relación que guardan con el gobierno es muy estrecha, razón por la cual éste tiene que escuchar sus opiniones, experiencias, problemas y peticiones para adaptar en la mayor medida posible la política comercial a la realidad económica nacional, aunque sabemos que es más bien para simplificarles su operatividad. Esta situación la vimos reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno anterior, el cual señalaba que debido a que el ALTEX había demostrado ser un mecanismo eficiente de concertación para promover las exportaciones mexicanas, las políticas de comercio exterior estarían en un proceso constante de actualización y de desregulación de trámites y procedimientos a fin de que tales empresas explotaran el potencial exportador de todos los sectores, en específico el pesquero, silvícola y hortofrutícola.

¹⁰⁸ "Trade Support Programs...", *op.cit.*, p. 5

Sobre el particular existe gran controversia, ¿apoyo incondicional por ser las empresas que concentran nuestro comercio exterior o disminución de los incentivos que se les brindan para extenderlos al resto de las empresas exportadoras? Según las estadísticas de 1994, el número de empresas ALTEX superó la cantidad de 1,000; es decir, para esa fecha más de 1,000 empresas exportaban más de 2 mdd al año o el 40% de sus ventas totales, cantidad muy significativa para la producción nacional.¹⁰⁹

Desde este punto de vista, consideramos que las empresas con programa ALTEX deben seguir siendo respaldadas por el gobierno, ya que la situación que prevalece actualmente en el contexto económico nacional como internacional se torna cada vez más competitiva y, los países en su afán de incursionar en el mercado mundial se valen de prácticas desleales con tal de vender sus productos; hoy día es posible comprar una cantidad innumerable de artículos de cualquier parte del mundo y lo más sorprendente, a precios verdaderamente bajos. Así, el volumen de nuestras importaciones crece aceleradamente en comparación con el de las exportaciones y, ante esta presión comercial el gobierno no tiene otra alternativa que secundar a las ALTEX para mediar de alguna forma la balanza comercial del país.

En contraposición con el planteamiento anterior, los titulares de los programas ALTEX se han sabido aprovechar muy bien del favoritismo y distinción que les ha etiquetado el gobierno. Cuando estaba en operación el modelo económico de sustitución de importaciones estas empresas obtenían grandes ganancias porque podían manejar los precios de las mercancías y ofrecer baja calidad, al no existir el factor de competitividad de los productos de importación.

Con el cambio de modelo económico en la década de los ochenta, las estrategias comerciales, concretamente las de promoción a las exportaciones, giraron básicamente en torno a la productividad de las grandes empresas, pues pese a las concesiones que ya tenían, las autoridades decidieron eliminar cualquier barrera (administrativa, fiscal, aduanal, etc.) que entorpeciera la optimización del movimiento de sus mercancías por considerarlas un sector estratégico para el desarrollo de la economía mexicana. Tal es el caso de la industria automotriz, a la que se favoreció con mecanismos para internar en el país mercancías libres de impuestos utilizados en sus procesos productivos y, se le protegió al no permitirse la importación de autos usados.

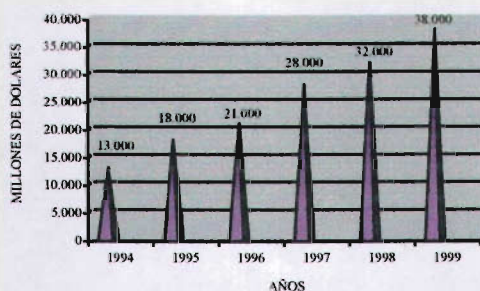
De manera que las industrias de mayor tamaño se han visto privilegiadas tanto con la sustitución de importaciones como con la liberalización comercial, por lo que se ha dañado seriamente al sector industrial de menor tamaño. Del mismo modo, el discurso oficial en sus lineamientos para modernizar, ampliar y mejorar la infraestructura productiva nacional de exportación ha excluido, quizá sin pensarlo, a las pequeñas y medianas empresas exportadoras quienes al enfrentar la competencia de estas enormes corporaciones tienen pocas o nulas posibilidades de ser competitivas y entrar en el mercado.

¹⁰⁹ Reyes Díaz-Leal, Eduardo. *El Semáforo...*, op. cit., p. 150

Para corroborar lo anterior obsérvese la siguiente gráfica en la que se muestra la dinámica con la que las ALTEX han desarrollado sus operaciones de comercio exterior, concretamente las exportaciones, en los últimos años. Es sorprendente advertir como relativamente pocas empresas, esto es sólo las de mayor tamaño, pueden llegar a controlar la economía externa de un país.

GRÁFICA No. 5

EXPORTACIONES DE LAS EMPRESAS ALTEX 1994-1999



Fuente: Elaboración personal con información de la Secretaría de Economía.

Empero estas cifras pueden resultar comprometedoras si consideramos que, haberle apostado todo a las Empresas Altamente Exportadoras para conducir nuestra economía externa, dejando de lado al resto de las industrias, es un error que le ha costado caro al gobierno porque a raíz de la ayuda incondicional que les ha dado a las ALTEX, éstas se han integrado en grandes grupos financieros con amplio poder monopólico u oligopólico olvidándose de propagar sus procesos tecnológicos y de organización; de encadenar sus procesos productivos al sector industrial nacional y en general; de colaborar para el desarrollo cabal de la economía mexicana. Con lo que se observa que existe una creciente desvinculación entre los intereses de estas empresas y el resto de la economía.

Adicionalmente el gobierno pensó que por la constitución de tales empresas, éstas serían indestructibles ante las condiciones nacionales e internacionales imperantes pero tampoco fue así, ya que con la evolución tan dinámica de la economía internacional los consorcios transnacionales poco a poco fueron desplazándolas y empujándolas a asociarse con ellas, para tener un dominio completo del mercado doméstico.

En nuestra opinión ambas posturas encierran ventajas y desventajas, por un lado resulta benéfico incentivar a las Empresas Altamente Exportadoras como una estrategia para mantener un superávit en la balanza comercial y participar en el entorno económico mundial y por otro, es absurdo suprimir la intervención del sector empresarial de menor tamaño cuando está demostrado que en nuestro país predominan las empresas pequeñas por excelencia. La solución es sencilla si el

gobierno considera que ambas partes son significativas para estimular el desarrollo económico del país, asignando a cada una roles específicos para que puedan complementarse perfectamente.

A las ALTEX se les puede encomendar, por ejemplo, la obligación de apoyar a diez empresas pequeñas de su mismo ámbito productivo durante un periodo determinado, no sólo con capital sino también con asesoría en producción, ventas, mercadotecnia, administración, tecnología, etc., proporcionando a las autoridades competentes un informe detallado de las actividades en las que están orientando a dichas empresas a fin de que éstas evalúen los beneficios reales derivados de tal situación.

Lógicamente a las empresas pequeñas no se les puede exigir mucho pero bien podrían asistir a las ALTEX en las tareas que éstas les solicitarán, aunque consideramos que su deber más importante sería absorber y aprovechar en el tiempo menos posible el conocimiento y la experiencia de las Empresas Altamente Exportadoras, para después tratar de conducirse exitosa y competitivamente en el mercado interno y externo. Otra opción al respecto podría ser la formación de alianzas productivas-comerciales entre empresas ALTEX y empresas micro, pequeñas y medianas del mismo giro industrial bajo programas temporales y/o permanentes, inspeccionadas directamente por la Secretaría de Economía con la finalidad de detectar el comportamiento de ambas partes y el del comercio exterior del país en general, como consecuencia de esta medida.

Por otra parte, un mecanismo promotor de las exportaciones utilizado también por un buen número de empresas con funciones de comercio exterior es el programa de Devolución de Impuestos el cual, como los otros que se han expuesto, ofrece a los exportadores buenas alternativas en el ámbito de su competencia para hacer más eficientes sus transacciones comerciales.

3.5. DEVOLUCIÓN DE IMPUESTOS DE IMPORTACIÓN A LOS EXPORTADORES (DRAW BACK)

Considerando que es una práctica internacional reconocida devolver a los exportadores los impuestos de importación (IGI) que hubieren pagado por las materias primas, partes, componentes y demás insumos de origen extranjero incorporados a los productos que elaboren y exporten, el gobierno tuvo a bien crear el DRAW BACK para que en conjunción con los otros mecanismos de fomento a las exportaciones apoyen a las empresas involucradas con el comercio exterior, en el área de sus respectivas competencias.

El programa de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores comenzó a utilizarse durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1964-1970) y se consolidó en el mandato del presidente José López Portillo (1970-1976) aunque no propiamente con este nombre, pues en ese entonces se aludía a los Certificados de Devolución de Impuestos, comúnmente llamados CEDIS. Los CEDIS surgieron oficialmente en 1971 como una respuesta a la necesidad de impulsar las exportaciones mexicanas mediante un régimen fiscal que permitiera la devolución de impuestos indirectos y, en general, de importación. Para tener derecho a los CEDIS se requería exportar manufacturas con un contenido nacional del 40%, es decir, la devolución de impuestos aplicaba sólo si los productos manufacturados habían incorporado insumos nacionales en su

fabricación, independientemente de los importados.

Con la flotación del peso en septiembre de 1976, los exportadores se beneficiaron aún más debido a que la nueva paridad duplicaba el valor de las mercancías de exportación, razón por la cual las autoridades consideraron innecesario seguir aplicando los CEDIS y establecieron impuestos de exportación a muchos productos que gozaban de la exención de impuestos. Ante esta situación los grupos exportadores protestaron y en respuesta a ello el gobierno reconsideró la aplicación de los CEDIS y para el 1° de abril de 1977, publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo régimen de devolución de impuestos abrogando los anteriores, el cual tenía como características principales la disminución a 30% el porcentaje mínimo de integración nacional y, la elaboración de las listas de productos susceptibles de aplicación de CEDIS por parte de la SE.

A cambio de la devolución de impuestos, que significaba cuantiosos sacrificios para el Fisco, las autoridades acordaron que quienes se beneficiaran con esta figura debían incrementar sustancialmente las exportaciones a fin de mejorar la captación de divisas y así impulsar el desarrollo económico del país.¹¹⁰

Es hasta el 24 de abril de 1985 cuando se publica en el DOF el Decreto que establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores conocido internacionalmente como DRAW BACK, aunque posteriormente es reformado y adicionado por diverso publicado también en el DOF el 29 de julio de 1987, el del 11 de mayo de 1995 y más recientemente por el del 29 de diciembre de 2000 que anula a los dos anteriores.

A partir de entonces conforman el marco jurídico de este mecanismo fiscal el Decreto; la Ley Aduanera y su Reglamento; la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y su Reglamento; el Código Fiscal de la Federación; los Acuerdos por los que se establecen requisitos específicos para la importación y exportación de mercancías; las Resoluciones relativas a la aplicación de disposiciones en materia aduanera; las Resoluciones que reforman, adicionan y derogan Reglas Fiscales de Carácter General relacionadas con el comercio exterior y; aquellas que se publican constantemente en el DOF para actualizarlo conforme a los preceptos de los tratados de libre comercio suscritos por México. Asimismo la SE y la SHCP expedirán dentro de sus respectivas competencias las disposiciones y criterios necesarios para el correcto funcionamiento del programa.

El DRAW BACK es un instrumento de promoción a las exportaciones mediante el cual se reintegra al exportador (directo o indirecto) el valor de los impuestos causados por la importación de los insumos incorporados (materias primas, partes, componentes, empaques, envases, combustibles, lubricantes, etc.) al producto exportado o; por la importación de mercancías que se retornen al extranjero en el mismo estado en que fueron internadas.¹¹¹ Es decir, es un sistema que permite a las personas físicas o morales establecidas en el país que realizan exportaciones, obtener la devolución de los aranceles que pagaron por las mercancías de importación que retornen al extranjero, indistintamente si sufrieron o no un proceso de transformación, elaboración o reparación.

¹¹⁰ Ortiz Wadgymer. Arturo. *Introducción al Comercio...* op.cit., p. 154-156

¹¹¹ Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (DRAW BACK), Secretaría de Economía, México, 2002, p. 1

Al igual que con el PITEX, Maquila, ECEX y ALTEX los trámites para suscribir este programa son gratuitos y se realizan en las ventanillas de atención al público de la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior o en las Delegaciones y Subdelegaciones Federales de la SE, ubicadas en el interior del país. El procedimiento es sencillo y actualmente resulta aún más accesible por la utilización de los sistemas de cómputo, pues el interesado únicamente tiene que acudir a las ventanillas para obtener el programa de captura que le permitirá requisitar la solicitud de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores y, entregar a cambiolo en esa misma ventanilla tres disquetes de 3.5 de alta densidad.

Posteriormente, el solicitante deberá utilizar un disquete por solicitud y a su vez una solicitud por producto de exportación y; presentar en dos impresiones debidamente firmadas la información contenida en el disco con una copia de la documentación complementaria correspondiente. En caso de no recurrir al sistema informático para la tramitación del programa, se deberá pedir en este mismo lugar una solicitud de DRAW BACK; requisitar la solicitud utilizando un formato por cada mercancía de exportación por la que se pretenda recobrar el impuesto causado y acompañarla de la documentación complementaria que se señale para tal efecto y; presentar estos documentos en original y dos copias, dado que una copia de esta solicitud es sellada y sirve de comprobante para recoger el oficio resolutivo que es emitido en un plazo de diez días hábiles, mientras que la otra la ostentan las autoridades.

Como señalamos precedentemente, la devolución de impuestos puede hacerse tanto para un exportador directo (persona que importa y exporta físicamente las mercancías) como para un exportador indirecto (persona que importa las mercancías y posteriormente las vende a un tercero para que éste sea el que las exporte). En ambos casos los exportadores deben presentar su solicitud ante la SE durante los doce meses siguientes a la fecha de importación y, dentro de los 90 días hábiles contados a partir del día siguiente en que se haya realizado la exportación o expedido la Constancia de Exportación o la Constancia de Depósito. Esto significa que de la fecha de importación a la fecha de exportación no haya pasado más de un año para presentar la solicitud ante la SE y, para que proceda, que no hayan transcurrido más de noventa días hábiles después de la fecha de exportación. Cabe hacer mención que en ninguna circunstancia se otorgará la devolución de impuestos cuando la solicitud sea presentada fuera de los plazos previstos en el ordenamiento legal que sustenta este programa.

Tratándose de exportadores directos, además de la solicitud deben anexar la factura de venta y una copia del pedimento de importación y otra del de exportación que ampare las mercancías por las cuales se solicita la devolución de impuestos de importación. Mientras que los exportadores indirectos acreditarán la Constancia de Exportación cuando las mercancías se enajenen a empresas inscritas en un programa PITEX, Maquila o ECEX o lo que es lo mismo, cuando el titular del programa DRAW BACK hubiera transferido sus mercancías a estas empresas para ser posteriormente exportadas; Constancia de Depósito cuando las mercancías se enajenen a empresas de la industria terminal automotriz y; Carta de Aval Solidario y; copia de los pedimentos de exportación, cuando la exportación indirecta se efectúe a través de un tercero no considerado como PITEX, Maquila o ECEX. En algunos casos, a criterio de la autoridad también se demanda la factura de venta y copia de los pedimentos de importación.

No está por demás añadir que la solicitud debe hacer notar los números de documentos aduanales tanto de la importación original como de la exportación que da origen a la devolución de impuestos, así como la explicación del proceso productivo y consumo de materiales que se hicieron, cuando se juzgue necesario por la autoridad.

Una vez recibida la solicitud con la documentación acordada, la SE la dictamina en un plazo de diez días hábiles a partir de su recepción. Cuando proceda la devolución, el original del oficio es entregado al interesado y la autorización correspondiente es turnada a la Administración General de Recaudación de la SHCP para que a través de la Tesorería de la Federación, haga efectiva la devolución al contribuyente del importe que corresponda a los impuestos pagados. Es importante destacar que la devolución del impuesto de importación es autorizada por la SE en forma parcial o total, en función de los insumos importados realmente incorporados al producto de exportación o de la cantidad de mercancías efectivamente retornadas¹¹².

Ahora bien, la cantidad que resulte por la devolución se actualiza considerando el tipo de cambio desde la fecha en que se internó la mercancía en el país hasta la fecha en que la SE autoriza la devolución respectiva. En caso de ser negada la solicitud de devolución de impuestos de importación por no estar debidamente requisitada, el exportador cuenta con un plazo de treinta días hábiles siguientes al día de la notificación para presentarla nuevamente. Por el contrario, cuando la SE determine que la devolución de impuestos simplemente no procede, ésta comunicará la negativa al interesado a través de un oficio resolutivo señalándole los motivos que la fundamentan, en un período de tiempo no mayor de diez días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud.

El DRAW BACK no tiene vigencia, pues el trámite concluye al emitirse el oficio resolutivo correspondiente por parte de la SE, dictaminarse la devolución de impuestos y, efectuarse el depósito del monto de los impuestos devueltos en la cuenta bancaria del interesado por parte de la SHCP.

Bajo otra perspectiva, la suma de los impuestos de importación que se reintegran al exportador se calcula tomando como base la cantidad pagada en moneda nacional por concepto del impuesto de importación, la cual se divide entre el tipo de cambio del peso con respecto al dólar vigente a la fecha en que se efectuó dicho pago. El resultado de la operación se multiplica por el tipo de cambio del peso respecto al dólar vigente a la fecha en que se autorice la devolución. El importe resultante es el total en moneda nacional que debe recibir el exportador.¹¹³

Refiriéndonos a la operatividad del DRAW BACK con relación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el año 2001 el gobierno implantó una nueva fórmula para devolver los aranceles de los insumos que se incorporaran a mercancías exportadas a Estados Unidos o Canadá. Las personas que realicen exportaciones definitivas obtendrán la devolución del impuesto general de importación pagado por: los insumos originarios de conformidad con el TLCAN que sean incorporados a bienes exportados a los Estados Unidos o Canadá; las mercancías que hayan sido exportadas a los Estados Unidos o Canadá en la misma condición en que se hayan importado y; las mercancías procedentes de los Estados Unidos o Canadá que hayan sido

¹¹² *Ibidem*, p. 3

¹¹³ *Ibidem*, p. 8-9

sometidas a procesos de reparación o alteración y sean posteriormente exportadas a dichos países.

Asimismo, los exportadores pueden recibir la devolución del IGI de los insumos originarios del TLCAN incorporados a bienes exportados a los Estados Unidos o Canadá, inclusive cuando los transfieran a empresas con programa autorizado PITEX o Maquila, siempre que tramiten simultáneamente en la misma aduana los pedimentos que amparen la exportación e importación temporal.

Empero, quienes realicen exportaciones de bienes a los Estados Unidos o Canadá y hayan incorporado insumos no originarios conforme al TLCAN se conducen bajo un procedimiento más complejo, sobretodo hoy por los constantes cambios que se han originado al respecto. Anteriormente las personas que utilizaban insumos no originarios de conformidad con el TLCAN, en la producción de sus exportaciones, con la intención de comercializarlos en Estados Unidos o Canadá podían obtener la devolución del IGI bajo ciertas condiciones.

En otras palabras, el tratamiento para devolver los aranceles de los insumos no originarios de conformidad con el TLCAN que se incorporaran a mercancías exportadas a los Estados Unidos o Canadá, consistía en rembolsar los impuestos de importación en base al que resultará menor de los dos montos siguientes: el que se aplicaría en México por la importación definitiva de los insumos y el establecido por el producto exportado en el país de destino final, ya sea Estados Unidos o Canadá.

Lo dispuesto precedentemente sólo aplicaba cuando los insumos o mercancías se exportaban directamente por la persona que los importó en forma definitiva. Hasta el año 2001, está era la forma bajo la cual se devolvían los impuestos de importación pagados por concepto de insumos incorporados a los bienes que se exportaban a los países socios del TLCAN, pero a partir de 2001 las reglas cambiaron radicalmente afectando severamente este procedimiento.

Con la entrada en vigor del artículo 303 del TLCAN el 1º de enero de 2001, se suprimió la devolución de impuestos al sector empresarial que adquiría insumos o componentes de terceros países para incorporarlos a mercancías cuyo destino final era Estados Unidos o Canadá. Con esta medida las empresas exportadoras con programa DRAW BACK e inclusive con registro PITEX y de Industria Maquiladora, se enfrentaron a diversas limitaciones como cubrir reglas de origen para poder hacer efectivas sus exportaciones a aquellos países.

No obstante, es de reconocer que aunque este precepto no fue una política improvisada por el gobierno para cambiar el rumbo de nuestro comercio exterior, constituye en gran parte su responsabilidad por haber negociado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, sin examinar minuciosamente las desventajas que podrían traer consigo los estatutos establecidos en su cuerpo legal a mediano y largo plazo; tal es el caso de este precepto, que aún cuando afecta la competitividad del sector exportador nacional no se puede suprimir o pasar por alto, debido a que México lo aceptó tácitamente desde el momento en que signó este tratado de libre comercio.

Irremediamente la única salida viable que se observa ante esta situación es tratar de negociar con Estados Unidos, por ejemplo, otorgarle algunas concesiones en determinados sectores productivos a cambio de hacer más flexible este artículo. Sin embargo, creemos que lo más importante en este momento es adoptar una nueva forma de conducirnos al celebrar algún

acuerdo y/o tratado, e incluso cuando pretendamos adherirnos a un organismo económico internacional; rodearnos de expertos en la materia para que evalúen las repercusiones positivas o negativas con una visión de corto, mediano y largo plazo y; tomar en cuenta este tipo de experiencias para evitar que se susciten aspectos como éste que tanto afectan las operaciones comerciales del país.

Por otro lado, las obligaciones que deben cumplir los titulares de un DRAW BACK son realmente muy pocas y quizá la más importante es que el exportador está comprometido a devolver la cantidad otorgada, en caso de que las mercancías exportadas sean devueltas al país. Dicho de otro modo, si las mercancías por las que se hubiese obtenido la devolución del IGI son posteriormente devueltas al exportador, éste deberá reintegrar a la SHCP, en un plazo no mayor de quince días hábiles siguientes a la fecha de devolución de las mercancías, el importe que por el IGI se le hubiera regresado; de lo contrario se pagará dicho monto con actualización y recargos desde el mes en que se haya obtenido la devolución hasta el mes en que se efectúe el reintegro.

Además, las personas que obtengan la devolución de impuestos están obligadas a llevar un control profesional de estas operaciones, para que la autoridad hacendaria pueda contabilizar la salida física de aquellas exportaciones que ingresaron al país originalmente como importaciones pagando un impuesto o lo que es lo mismo, considerar las importaciones que se internan al territorio nacional bajo DRAW BACK. Está por demás aclarar que están obligados quienes hagan uso de este programa a obedecer los periodos de tiempo establecidos por la SE y la SHCP para la ejecución de trámites y, conservar a disposición de la SHCP la documentación respectiva durante el plazo señalado en el Código Fiscal.

Con todo lo que se ha dicho de este esquema de fomento a las exportaciones, es inminente que el beneficio más grande que brinda a sus titulares, es la posibilidad de recuperar el arancel causado por la importación de los bienes que se incorporarán a los productos de exportación y de los que se retornarán al extranjero en el mismo estado, haciendo extensiva esta ventaja tanto a los exportadores directos como indirectos; lo que significa que también es valido cuando se transfieren mercancías con otros programas e inclusive con personas que no estén adscritas a ninguno. Es un hecho que la devolución de impuestos únicamente será por el IGI y en ningún caso incluirá el IVA, pues tal impuesto ya debió haber sido trasladado desde la primera declaración fiscal posterior a la fecha de importación.

El DRAW BACK constituye uno de los programas de exportación más accesibles para las personas que realizan actividades de comercio exterior, en tanto que no genera mayores compromisos que el presentar la solicitud de devolución y esperar a que la SE determine si procede o no, para que el exportador tenga en su cuenta el importe que demanda.

Por su parte, el gobierno en su afán de fortalecer el sector exportador se ha dado a la tarea de desarrollar nuevos procedimientos para la devolución de aranceles que estén en concordancia con nuestra economía y con las reglas vigentes de los tratados comerciales, prueba de ello es el hecho de considerar la restitución de los impuestos pagados dependiendo el origen de los insumos y el destino de las exportaciones, para aprovechar más ampliamente lo pactado con cada país o bloque económico y; de haber ampliado los beneficios del DRAW BACK mediante la incorporación de la devolución de impuestos por las mercancías que retornarán al exterior en el mismo estado, pues antiguamente la recuperación del IGI operaba solamente para las

importaciones que se exportarían una vez sometidas a algún proceso de elaboración, transformación o reparación.

Hoy 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 realizada originalmente, claro está con las limitaciones propias de cada acuerdo o tratado suscrito por México como sucede con el artículo 303 del TLCAN.

Independientemente de que las personas adscritas al DRAW BACK recurran a éste para hacer más competitivas y eficientes sus ventas al exterior, al obtener la devolución del IGI por los insumos importados agregados a sus exportaciones, en muchas ocasiones hay quienes solicitan este programa con el fin de poder exportar las mercancías que se encuentran en almacén y que originalmente habían sido destinadas para venderse en el mercado nacional, aspecto que beneficia en gran medida a los exportadores pues además de que se deshacen de productos no aptos para el consumo interno, les es más factible llevar el control de inventarios y manejar sus bodegas o almacenes.

Como vemos la devolución de impuestos es un incentivo práctico del que pueden hacer uso todas las empresas para favorecer sus operaciones comerciales, en particular en esta época de globalización económica en la que día a día se establecen normas cada vez más agresivas para las economías internas de los países.

Hasta este momento se han mencionado los mecanismos principales creados por el gobierno para promover las exportaciones del país, en un orden que no está relacionado con el uso ni con la importancia que representa para los usuarios o para la economía nacional, sino más bien con la forma en la que se exponen o en la que los encontramos más frecuentemente en la legislación de comercio exterior.

No obstante la exposición de dichos programas, consideramos pertinente añadir un tema más con la intención de dar a conocer de forma general algunos otros instrumentos de comercio exterior que utilizan o podrían emplear las empresas involucradas en este ámbito, ya que de una u otra forma, constituyen junto con los programas el único apoyo que les brindan las autoridades para incursionar competitivamente en el comercio internacional.

3.6. OTROS MECANISMOS PROMOCIONALES Y ADUANEROS

Como los programas, los organismos de fomento a las exportaciones tampoco surgieron de la noche a la mañana y prueba de ello es que desde la década de 1970 (31 de diciembre) se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, cuya función promotora está a cargo de Bancomext hoy día, con el fin de coordinar los esfuerzos del sector público y privado en la promoción de nuestros intercambios comerciales y racionalizar las importaciones tanto del gobierno como de los particulares. En esa misma década aparecen los Consorcios de Exportación para impulsar la actividad de las microindustrias nacionales en sus distintos giros: alimentos, metalmecánica, textil, artesanía, etc. y; se comienzan a organizar algunos productores en unidades orientadas a la

exportación a través de las Comisiones Estatales de Fomento al Comercio Exterior.¹¹⁴

Posteriormente, con la complejidad y trascendencia que comenzó a adquirir el comercio exterior de los países al verse inmersos dentro de la globalización económica mundial, México se dio a la tarea de mantenerse al día en esta materia creando para ello una serie de instrumentos tanto de carácter público como privado con tareas específicas, aunque con el mismo fin: la promoción de las exportaciones a través de una mayor diversificación de nuestros productos y mercados.

Destacan como principales mecanismos de apoyo a la economía externa por parte del sector público: la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones (COMPEX), la Comisión de Comercio Exterior (CCE), el Sistema Nacional de Promoción Externa (SIMPEX), el Sistema Integral de Comercio Exterior (SICEX), el Premio Nacional de Exportación (PNE) y las Ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX), entre otros.

Creada durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones tiene su fundamento legal en la Ley de Comercio Exterior y es considerada como un foro para dilucidar la problemática que aqueja a los exportadores, en el que convergen los gobiernos de las entidades federativas (esfera pública) y los organismos empresariales (esfera privada) a fin de determinar conjuntamente las políticas, acciones, proyectos y criterios encaminados a la promoción de exportaciones de bienes y servicios.

La COMPEX está integrada por todos y cada uno de los titulares de las diversas Secretarías de la Administración Pública como son la Secretaría de Economía (SE), la de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la de Salud (SS), la de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la de Gobernación (SEGOB), el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) y Nacional Financiera (Nafin), etc. Mientras que por el lado de los organismos privados por titulares del Consejo Coordinador Empresarial, la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, el Consejo Nacional de Comercio Exterior, el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales, la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, la Confederación Patronal de la República Mexicana, la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, la Confederación Nacional de Cámaras de la Industria, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México y el Consejo Nacional Agropecuario.

A pesar de todos estos miembros, la Comisión puede invitar a sus reuniones a otros representantes de las dependencias o entidades de la Administración Pública y de los organismos empresariales. Estructuralmente cuenta con un Presidente y un Secretario Técnico y, para el mejor desempeño de sus funciones trabaja en los niveles estatal, regional y nacional así como en las modalidades sectorial e internacional. Ahora bien por lo amplio de cada una de estas fases, sólo se expondrán las relacionadas con el aspecto nacional e internacional que, de acuerdo a nuestra opinión son las más relevantes para la presente exposición.

¹¹⁴ Pérez Virodique, Juan Antonio. "Aspectos Generales de la Cuenta Aduanera", Cuenta Aduanera, Kansei, México, 2001, p. 1

En el ámbito nacional, la COMPEX se reúne trimestralmente y es precedida por el Secretario de Economía y el Subsecretario de Comercio Exterior e Inversión Extranjera como Secretario Técnico. Las sesiones nacionales tienen como objetivo analizar los casos de interés general que en los rubros estatal y regional no pudieron resolverse. Cada seis meses o antes en caso de ser necesario, se presenta al Ejecutivo un informe sobre los avances logrados, labores desarrolladas, resultados obtenidos y asuntos que lo ameriten. La organización de las reuniones nacionales es responsabilidad de la Subsecretaría de Comercio Exterior e Inversión Extranjera.

En este nivel, la Comisión labora con programas estatales para aprovechar las ventajas comparativas de cada entidad, acrecentar las inversiones, modernizar la infraestructura productiva y fortalecer su sector exportador. Para 1995, se encontraban en operación 25 programas involucrando 427 acciones de desregulación o simplificación administrativa. Algunas de las acciones contempladas en dichos programas son la realización de cursos de formación y capacitación a los exportadores, difusión de oportunidades comerciales y de inversión, desregulación estatal y municipal del transporte, desconcentración de los permisos PITEX, etc.¹¹⁵

En la modalidad internacional la Comisión busca eliminar las barreras al comercio que enfrentan las empresas extranjeras que realizan negocios con México, estableciéndose en los países donde es necesario promover las exportaciones mexicanas. En esta modalidad la COMPEX sesiona semestralmente, aunque de ser necesario puede llevar a cabo sesiones extraordinarias. Es precedida por el Subsecretario de Comercio Exterior e Inversión Extranjera, teniendo como Secretario Técnico al titular de la Consejería Comercial del Banco Nacional de Comercio Exterior en el país sede.

Dicho mecanismo puede invitar a participar en sus asambleas a instituciones públicas vinculadas con el comercio exterior, así como a empresas del sector privado del país sede. La organización de las reuniones internacionales es responsabilidad de la Consejería Comercial de Bancomext en el país sede en coordinación con la representación de la SHCP. En la reunión anual de Consejeros Comerciales en el exterior celebrada en México, se evalúa el desempeño de la COMPEX en conjunción con la Subsecretaría de Comercio Exterior e inversión Extranjera.

Son funciones de la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones: proponer medidas para la agilización de trámites administrativos y la eliminación de obstáculos que impidan el buen desempeño del sector exportador; establecer acciones de concertación con las representaciones del sector privado a fin de promover el comercio exterior y, obtener apoyos específicos para impulsar proyectos de exportación con viabilidad comercial, técnica y financiera; reunirse en sus distintos niveles y modalidades para supervisar que los proyectos, acciones y resoluciones acordadas por ésta se lleven a cabo en su integridad y con prontitud.

Asimismo, instituir los grupos especializados que considere convenientes para comentar y solucionar los asuntos relacionados con la actividad exportadora, con especial atención a la micro, pequeña y mediana empresa; crear una base de datos de comunicación y consulta directa en las entidades federativas y en los organismos miembro, para que los exportadores puedan conocer el avance en sus planteamientos y recibir asesoría; introducir nuevas modalidades en su estructura con el objeto de entrar en concertación con otras dependencias, por ejemplo, la creación de una COMPEX agropecuaria; fomentar la cultura exportadora mediante la organización de eventos y

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 71

seminarios sobre comercio exterior, la elaboración de publicaciones y la vinculación entre las instituciones educativas y la Comisión y; promover la participación de las empresas en el Premio Nacional de Exportación, etc.

Un aspecto que distingue a la Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones es que en ella se presentan, estudian y resuelven todos los problemas que se están manifestando en la exportación de las manufacturas mexicanas con atención expedita, lo que le ha dado un gran poder de gestoría que le permite solucionar desde asuntos particulares hasta aquellos involucrados con la creación o modificación de leyes y reglamentos en la materia.

La COMPEX en el período 1989-1994 celebró 427 reuniones, captando un total de 4,672 casos de los cuales se resolvieron 4,479 o sea, el 95%. La devolución del IVA en cinco días hábiles a las empresas ALTEX; la incorporación automática al Padrón de Importadores de las empresas con programa PITEX, Maquila y ALTEX; el programa (1993-1994) de visitas domiciliarias a empresas ALTEX a fin de revisar sus instalaciones eléctricas y asegurar el abasto oportuno y eficiente de energía, constituyen algunos ejemplos de los casos resueltos por este mecanismo.

Hasta 1995, 110 proyectos de exportación que representaban divisas por más de 1,000 mdd fueron presentados al Ejecutivo por medio de la COMPEX, de los cuales 25 iniciaron exportaciones en el corto plazo, estimándose ventas externas por más de 126 mdd.¹¹⁶

Finalmente, sólo resta decir que como respaldo a las actividades que desempeñan las empresas de comercio exterior, la Comisión edita dos gacetas informativas: la INFOCOMPEX y la NOTICOMPEX que aparecieron en 1991 y 1992 respectivamente.

Otro organismo también de gran trascendencia para los exportadores es la Comisión de Comercio Exterior. Con sustento jurídico en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento tiene a su cargo emitir opinión sobre el establecimiento, aumento, disminución o eliminación de aranceles, preferencias arancelarias, regulaciones y restricciones no arancelarias, reglas y certificados de origen y prohibiciones a la exportación o importación de mercancías; la modificación o eliminación de medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras y; la verificación del cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas por las autoridades aduaneras en el punto de entrada de la mercancía al país.

Adicionalmente, valorar la implantación de disposiciones de simplificación y eficiencia administrativa en materia de comercio exterior y de proyectos de investigación relacionados con prácticas desleales de comercio internacional y; la determinación de cuotas compensatorias constituyen otras de sus tareas. La Comisión de Comercio Exterior está integrada por representantes de la SRE, SHCP, SEDESOL, SE, SAGARPA, Banco de México y la Comisión Federal de Competencia, sin embargo, cuando se trate de asuntos especiales puede invitar a servidores de otras dependencias o entidades de la Administración Pública. Por ejemplo, cuando son temas vinculados con clasificación arancelaria y nomenclatura se invita a un titular de la Asamblea General de Aduanas (AGA) para que actúe como asesor.

¹¹⁶ Información Dinámica de Consulta IDC..., *op.cit.*, 12 de octubre de 1994, p. 1406

Las sesiones que celebra la Comisión pueden ser ordinarias cada seis meses o, extraordinarias en cualquier tiempo siempre que sean cuestiones urgentes o prioritarias. En estas sesiones los miembros pueden presentar propuestas en el ámbito de su competencia para así complementar y estudiar más a fondo los temas que ahí se presentan.

El Sistema Nacional de Promoción Externa fue creado por la SE en coordinación con Bancomext, Nafin y el Consejo Mexicano de Inversión como un organismo orientado a organizar y difundir las actividades, programas, proyectos y esquemas de promoción al comercio exterior y de inversión que se establezcan a nivel nacional, e inclusive los que determine el Ejecutivo. Este instrumento se vale de los avances tecnológicos más avanzados en sistemas y telecomunicaciones, al emplear un sistema de cómputo de utilización generalizada que capta y transmite información de manera rápida y oportuna entre las dependencias del gobierno, los organismos privados y el sector empresarial.

El SIMPEX en apoyo a la actividad comercial externa maneja información relativa a: demanda de bienes y servicios nacionales en el exterior; intereses de empresas extranjeras por establecer alianzas estratégicas con empresas mexicanas; proyectos comerciales y de inversión entre empresas mexicanas y extranjeras; instituciones vinculadas con los negocios internacionales; oportunidades de negocios, sobretodo para la micro, pequeña y mediana empresa; subcontratación, inversión y licitaciones en el exterior; oferta exportable mexicana e internacional de extranjeros con interés de invertir en México, etc.

Del mismo modo, como respaldo a los exportadores e inversionistas el Sistema integra información sobre diversos aspectos de interés que van desde la producción nacional de manufacturas, fuentes de financiamiento, misiones, ferias y eventos comerciales hasta la localización de proyectos en estados, ciudades y parques industriales y, la situación económica sobre cada actividad productiva.

Por lo anterior, la función primordial del SIMPEX es proporcionar información tanto en lo relativo a la cartera de oportunidades de comercio e inversión como respecto a los módulos de ayuda existentes para desarrollar estas actividades comerciales. La información se obtiene a través de una cédula de identificación y la SE se encarga de asegurar la confidencialidad de todos los datos proporcionados por las empresas.

El Sistema Integral de Comercio Exterior (SICEX) pretende como todos los mecanismos de los que hemos hablado hasta este momento, hacer más fácil las actividades de comercio exterior para incrementar nuestras exportaciones, no obstante su tarea primordial está enfocada a la desregulación administrativa en esta materia. El SICEX funciona a través de una tarjeta inteligente que otorga la SE, con la cual las personas efectúan sus operaciones rápidamente al poder penetrar en los sistemas informáticos tanto de la SE como de la SHCP; aunque una vez efectuado el trámite que ampara, el usuario tiene quince días para devolverla.

Con este sistema se ponen en operación a nivel nacional diversos procedimientos para la tramitación de permisos previos, programas PITEX, Maquila, ECEX, ALTEX, Ferias Mexicanas de Exportación, Certificados de Origen, etc.; con lo que se puede tener la seguridad de que en el momento en que la SE autorice algún trámite, simultáneamente las demás dependencias conectadas al SICEX estarán enteradas de la transacción autorizada.

Abrir nuevas expectativas para simplificar los procedimientos administrativos a través de una reducción de tiempo en la realización de gestiones, transparencia y seguridad jurídica; modernización informática respecto a la recepción, expedición y dictamen de todos los programas y servicios que ofrece la SE y; accesibilidad de la información no solamente a usuarios autorizados, forman parte de los deberes atribuidos al Sistema.¹¹⁷

Las Ferias Mexicanas de Exportación comúnmente llamadas FEMEX, son un incentivo más que ofrece el gobierno a los exportadores para promover sus productos, incrementar sus ventas y diversificar sus mercados. Con marco legal en el Decreto para el Fomento de Exposiciones y Ferias para la Promoción de Exportaciones publicado en el Diario Oficial el 18 de junio de 1991 y, el Decreto para el Fomento de Ferias Mexicanas de Exportación del 11 de abril de 1997, este mecanismo busca fomentar la realización de ferias en el país que motiven la exportación de mercancías mexicanas en los mercados mundiales, al vincular directamente a la industria exportadora con la demanda internacional y con grandes distribuidores especializados. Para ello, la SE define como Feria al acto de realización periódica de eventos en el que diversos expositores exhiben sus productos o servicios con la intención de atraer posibles compradores del exterior:

Los trámites para suscribir un Certificado FEMEX son gratuitos y se realizan de forma rápida en las ventanillas de atención al público de la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior de la SE o, en las Delegaciones y Subdelegaciones Federales de ésta ubicadas en el interior del país. Sólo basta presentarse en las ventanillas para obtener una solicitud, requisitarla y acompañarla de la documentación complementaria para que en un plazo máximo de quince días se dé a conocer el oficio de autorización o negativa.

El título FEMEX se autoriza bajo dos modalidades: FEMEX Organizador y FEMEX Constructor, aunque ambos plantean la necesidad de motivar apoyos específicos de financiamiento por parte de la banca de desarrollo, en especial para la micro, pequeña y mediana empresa; negociar con los gobiernos de los Estados para que otorguen facilidades administrativas a los exportadores y; fortalecer la participación de otras dependencias distintas a la SE para fomentar más ampliamente nuestras exportaciones.

Para favorecer aún más a las personas inscritas en dicho programa, Bancomext otorga incentivos financieros tanto a los organizadores de los eventos como a los expositores; presta servicios de banca de primer piso; brinda créditos conforme a los productos financieros vigentes; promueve la exposición a nivel internacional y; localiza compradores profesionales de otros países. Por su parte, la Secretaría de Turismo colabora como la instancia de coordinación con los gobiernos estatales y municipales para el desarrollo de las Ferias.

Como aspectos particulares de las FEMEX se puede decir que las empresas fabricantes de productos y las que cuentan con registro ECEX que participen como expositoras en exhibiciones de esta clase, pueden acogerse a los beneficios del Decreto de las Ferias Mexicanas de Exportación. Además, los expositores de mercancías extranjeras también pueden participar en los eventos FEMEX siempre y cuando su número no represente más del 30% de los productos

¹¹⁷ Información Dinámica de Consulta IDC..., *op.cit.*, 15 de agosto de 1997, p. 677-679

nacionales.¹¹⁸

Un estímulo que ha tenido a bien hacer más prósperas nuestras ventas externas para difundir internacionalmente la calidad y competitividad de la oferta exportable mexicana; arraigar una cultura exportadora entre los agentes económicos nacionales e; impulsar la creación de mecanismos de comercio exterior, es el Premio Nacional de Exportación. Establecido por el gobierno como un instrumento para premiar y reconocer el esfuerzo, la constancia y la creatividad de los exportadores nacionales y de las instituciones que apoyan la actividad exportadora durante un año, éste se sustenta jurídicamente en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.

Las bases para participar en el Premio son publicadas por la SE, ya que esta dependencia es quien lo organiza, promueve y difunde a través de una convocatoria que aparece en el DOF y en los principales diarios de circulación nacional en el primer cuatrimestre de cada año. En la convocatoria se señalan los requisitos e información que deben entregar los solicitantes para su registro y selección, así como el lugar donde se efectúan los trámites y los plazos que se conceden para su entrega.

En el Premio pueden participar todos los exportadores nacionales y las empresas e instituciones públicas o privadas establecidas en México que pertenezcan a las siguientes categorías: empresas industriales pequeñas, medianas o grandes; empresas del sector primario y agroindustriales; empresas Maquiladoras, Comercializadoras y de Servicios e; instituciones que apoyen la actividad exportadora. Cabe destacar que se concede un Premio por cada categoría y la SE puede crear nuevos niveles o modificar los existentes.

La selección de los ganadores la ejecuta un Comité Evaluador compuesto por el Secretario de Economía y el Subsecretario de Comercio Exterior e Inversión Extranjera quienes fungen como Presidente y Vicepresidente respectivamente y, un representante de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública incluyendo Bancomext y Nafin. Empero, la SE puede invitar a titulares del sector privado y especialistas en materia de comercio exterior a tomar lugar en las tareas de evaluación, constituyendo así el Consejo Consultivo de Evaluación del Premio.

En la evaluación para otorgar el Premio se considera a las empresas e instituciones que reúnan las siguientes características: que su actividad contribuya a un proceso sostenido de exportación de bienes y servicios; que presenten una descripción general sobre sus sistemas, procesos de exportación y resultados cuantitativos y cualitativos alcanzados; que estén dispuestas a que un grupo de expertos verifique la información presentada y de ser premiadas; que den a conocer en forma pública la información primordial de sus sistemas, procesos y logros en materia de exportación con objeto de que puedan servir de ejemplo a otras empresas; que no hayan sido sancionadas gravemente en materia fiscal o administrativa en el año anterior al de la convocatoria y; que hayan efectuado una aportación al conocimiento y aplicación de nuevas teorías, técnicas o procedimientos para la exportación de productos o servicios.

¹¹⁸ Decreto para las Ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX), Secretaría de Economía, México, 2000, p. 2. 12

El Premio Nacional de Exportación consiste en un emblema que es otorgado por el Ejecutivo en un evento solemne que se realiza en el último trimestre de cada año. A criterio del Comité también se pueden otorgar menciones honoríficas y menciones adicionales. El ganador del Premio podrá hacer uso del emblema en forma permanente toda vez que se consigne el año en que fue otorgado y, difundirlo a través de los medios de comunicación que considere adecuados. El Premio es intransferible, por lo que únicamente puede ser ostentado por la organización o institución participante y por ningún motivo por alguna filial o planta adicional a la inscrita, salvo en el caso en el que su participación sea conjunta.

Las aspirantes no ganadores tienen la ventaja de concursar nuevamente en el certamen al año siguiente, aunque esto también se hace intensivo a las empresas o instituciones distinguidas con el Premio transcurridos tres años de haberlo obtenido.

De la misma forma, sobresalen como instrumentos de apoyo a la exportación por parte del gobierno el Programa Nacional de Eventos Internacionales (ferias, exposiciones o misiones); el Centro de Servicios al Comercio Exterior (servicios de asesoría, capacitación, etc.); el Sistema Nacional de Orientación al Exportador (módulo de orientación), el Programa de Capacitación y Asistencia Técnica (programas con cobertura nacional de normas, requisitos, apoyos, etc.); el Centro de Información de Comercio Exterior (grupo de asesores expertos), la Guía Básica del Exportador, el Manual de Trámites de Comercio Exterior, la Revista de Comercio Exterior y Publicaciones Especializadas. Todos ellos coordinados por la Secretaría de Economía y el Banco Nacional de Comercio Exterior.

Mientras que por el lado del sector privado los productores de manufacturas destinadas al mercado internacional cuentan con el respaldo de organismos como la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana; la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación; la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México; el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales; el Consejo Coordinador Empresarial; el Consejo Mexicano de Inversión; el Consejo Nacional de Comercio Exterior; la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana; la Confederación Patronal de la República Mexicana; la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio y; la Confederación de Cámaras de la Industria.

Por último, la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior de la SE (DGSCE), pese a que no es propiamente un programa u organismo de promoción a las exportaciones es de suma importancia para la ejecución de todos los aspectos vinculados con el comercio exterior, dado que es la encargada de diseñar, operar y evaluar todos los mecanismos de exportación que existen a nivel nacional así como de coordinar las acciones que desempeñan tanto el sector público como privado en este rubro.

Refiriéndonos ahora a los incentivos aduaneros que pueden emplear las empresas para hacer más ágiles sus transacciones comerciales en el marco de la economía internacional de este nuevo siglo, consideramos que el más representativo es la Cuenta Aduanera. Esto es, para nosotros las Cuentas Aduaneras son simplemente un paliativo que favorece las operaciones aduaneras en todo lo concerniente al pago de impuestos; mientras para otros es un instrumento de promoción a las exportaciones, al permitir que los importadores efectúen sus operaciones comerciales pagando los impuestos al comercio exterior que pudieran causarse en Instituciones de Crédito o Casas de

Bolsa autorizadas por la SHCP antes de presentar físicamente las mercancías en la aduana, dejando en garantía dicho pago hasta que decidan si les conviene retornar al extranjero o dejar en el país las mercancías importadas para que con ello agilicen sus trámites, planeen e incrementen sus operaciones comerciales.

Aunque hay quienes también lo definen como un mecanismo de control fiscal creado única y exclusivamente para asegurar el pago de contribuciones que lejos de motivar nuestras ventas al exterior, hace que el exportador pierda liquidez para financiar sus negocios y en consecuencia competitividad al propiciar que el gobierno retenga y congele recursos con los que bien podría solventar sus procesos productivos por ejemplo. Es decir, un sistema de pago cuya función principal es garantizar el interés fiscal (pago de los impuestos al comercio exterior) mediante depósitos en la Banca Nacional, ya que éstas se eliminan en el momento que los productos importados son exportados sin otorgar mayores beneficios.

Por ello reiteramos que desde nuestro punto de vista la Cuenta Aduanera no estimula las exportaciones sino más bien hace que el pago de impuestos al pasar por la aduana se vuelva un tanto más ágil y práctico.

Dentro de otro contexto, la Cuenta Aduanera tiene su fundamento jurídico en el Decreto que lo origina y en aquellos acuerdos y resoluciones que se publican constantemente en el DOF para actualizarlo conforme a los preceptos de los tratados de libre comercio suscritos por México. Las Instituciones de Crédito o Casas de Bolsa interesadas en obtener la autorización para la apertura de Cuentas Aduaneras deben presentar una solicitud por escrito ante la Tesorería de la Federación y, hasta este momento están autorizadas para tal propósito Bancomer; Banco Nacional de México, S.A.; HSBC; Bursamex, S.A. de C.V.; Operadora de Bolsa, S.A. de C.V. y; Vector Casa de Bolsa, S.A. de C.V.¹¹⁹ En estos lugares, cualquier persona física o moral puede hacer el depósito de sus impuestos de importación, IVA y en su caso, IEPYS y cuotas compensatorias correspondientes (a excepción del Derecho de Trámite Aduanero).

Una vez depositado el dinero, estos módulos bancarios otorgan un Certificado o Constancia de Depósito manifestando la cantidad de dinero que el titular deja en garantía de las contribuciones que se llegaran a causar por no arribar las mercancías a la aduana de salida o, lo que es lo mismo que no se llegaran a exportar en el plazo indicado por la SHCP.

Esta Constancia de Depósito se anexa al pedimento de importación que trámite el Agente o Apoderado Aduanal en lugar del pago en efectivo o cheque que se requiere para cubrir los gravámenes al comercio exterior, estipulando en el pedimento que se trata de negocios de importación bajo Cuenta Aduanera para que la aduana proceda a cobrar la cantidad depositada. En caso de que el monto consignado en la Constancia sea inferior al de los impuestos y cuotas compensatorias causados, los interesados están obligados a cubrir la diferencia conforme a los medios de pago consentidos por la SHCP.

Ahora bien, el contribuyente puede destinar al mercado nacional las importaciones hechas bajo el esquema de Cuenta Aduanera mediante un procedimiento muy simple. Cuando el importador decida no exportar o retornar al extranjero los bienes importados o lo que es lo mismo,

¹¹⁹ "Reglamento de la Ley Aduanera...", *op.cit.*, p. 39

dejar en el territorio nacional definitivamente las mercancías importadas, éste debe notificar ante la aduana el cambio de destino para que ésta ordene a su vez a la Institución de Crédito o Casa de Bolsa el traspaso de los depósitos hechos por concepto de las contribuciones y cuotas compensatorias a la cuenta de la Tesorería de la Federación. Este procedimiento no implica autorización alguna ni tener que esperar la respuesta de la autoridad, puesto que dicha circunstancia queda aceptada desde el momento en que se informa.

El movimiento es tan sencillo que no se necesita la presentación de pedimento aduanal por parte de Agentes o Apoderados Aduanales en virtud de que no hay necesidad de actualización fiscal ni de recargos, como en el caso de las importaciones temporales, porque los depósitos hechos en Cuentas Aduaneras generan un interés y éste hace las veces de actualización.¹²⁰

Esto significa que las personas que ejerzan esta opción de pago gozan del derecho de recuperar los depósitos realizados en las Cuentas Aduaneras por concepto de los impuestos al comercio exterior y cuotas compensatorias pagados, más los rendimientos que se hubieran acumulado desde la fecha en que se efectuó el depósito hasta que se autorice su cancelación por las mercancías de procedencia extranjera efectivamente exportadas; puesto que es obligación de los bancos pagar intereses a la tasa más alta en que se hayan cotizado los instrumentos gubernamentales de inversión y financiamiento.

La Cuenta Aduanera presenta una característica que la hace notablemente diferente de otros esquemas interrelacionados con las operaciones comerciales externas: el hecho de no existir un registro, permiso o autorización oficial al que tengan que adscribirse los interesados para poder utilizarla, es decir, cualquier persona que desee pagar sus impuestos al comercio exterior y cuotas compensatorias mediante Cuentas Aduaneras no necesita nada más que identificar las Instituciones de Crédito o Casas de Bolsa que las manejan y, acudir a ellas para que éstas les señalen la forma bajo la cual tienen que proceder. Dicho de otro modo las Cuentas Aduaneras sobresalen en el aspecto operativo y de trámites respecto a otros incentivos por la facilidad con la que se puede acceder a éstas.

Tampoco existe una vigencia predeterminada como en otros mecanismos, ya que las Cuentas Aduaneras se cancelan o quedan liberadas una vez que el interesado decide retornar las mercancías al extranjero o dejarlas permanentemente en el territorio nacional. Como podemos observar la apertura de una Cuenta Aduanera es algo muy factible y mejor aún está al alcance de cualquier empresa o persona física con actividades empresariales, después de todo el gobierno no tiene de que preocuparse cuando la garantía del interés fiscal está hecha con dinero en efectivo desde el momento en que el contribuyente decide hacer uso de este incentivo.

Ante lo precedentemente expuesto sólo resta decir que quienes decidan hacer uso de las Cuentas Aduaneras deben evaluar exhaustivamente hasta que punto vale la pena arriesgar la situación financiera y por ende los negocios de una empresa, por abreviar en buena medida el pago de los impuestos al comercio exterior al pasar por una aduana. Por lo cual creemos que este esquema sólo debe utilizarse en casos extremos como por ejemplo cuando se trate de empresas que no están adscritas a un programa PITEX o Maquila, que requieren importar mercancía que no se

¹²⁰ Reyes Diaz-Leal, Eduardo. *Importaciones...*, op. cit., p. 50

encuentra contemplada en alguno de los programas o que no estén seguras de que lo que importarán será exportado.

Habiendo expuesto algunos de los principales mecanismos de promoción y aduaneros con los que cuenta el sector empresarial para llevar a cabo sus operaciones de comercio exterior, podemos apreciar que en México existe la fehaciente preocupación de impulsar por diversos medios nuestra economía externa, tan es así que niveles de carácter estatal y particular han creado y siguen creando un buen número de instrumentos en la materia, basta ver sólo los expuestos precedentemente que suman un poco más de veinticinco. De manera que en este sentido la comunidad exportadora e importadora tiene bastantes alternativas, ya que cuenta con sistemas de comercio exterior encaminados a objetivos específicos que hacen aún más factible la operatividad de las diferentes empresas del país, permitiendo inclusive la inscripción en varios de ellos al mismo tiempo para que éstas obtengan mayores beneficios.

No obstante, este panorama deja de ser alentador cuando en la práctica los usuarios se enfrentan a enormes obstáculos administrativos que entorpecen sus transacciones, razón por la cual suponemos deben desarrollarse programas especiales, algo así como una Contraloría de Comercio Exterior que supervise la efectividad de todos estos mecanismos para que los beneficios expuestos dentro de su marco teórico sean realmente palpables y se reflejen finalmente, en la balanza comercial. La solución es muy sencilla, pues únicamente es necesario poner en marcha los fundamentos teóricos que ya tenemos, claro está sin descuidar los aspectos nacionales e internacionales inéditos que van surgiendo.

3.7. EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS

Es un hecho que la Coyuntura Internacional en la Década de los Noventa dista mucho de la que se vivía en la década de los ochenta, caracterizada todavía por una bipolaridad geopolítica y una carrera armamentista entre los Estados Unidos y la URSS. Con el transcurso de los años el entorno internacional ha cambiado radicalmente y en poco tiempo hemos presenciado la transición de un plano meramente armamentista a otro netamente económico, en el cual la supremacía económica está por encima de todo y es la que determina el poder de los países. Así, podemos decir que durante los últimos lustros e inclusive en los años que transcurren de este nuevo siglo términos como el de globalización, integración económica regional y neoliberalismo han sido las palabras más renombradas de los dirigentes de los países y organismos económicos de carácter mundial.

Obviamente esta transformación no ha sido fácil, sobretodo para los países en vías de desarrollo, ya que quienes se han encargado de propagar e imponer arbitrariamente esta nueva dinámica económica global han sido las potencias industrializadas. De tal forma, si antes los países se enfrentaban desmedidamente para definir su poder político y militar, la situación no ha cambiado del todo porque ahora los Estados luchan del mismo modo con tal de ser competitivos, ante las adversidades de la economía internacional.

Si bien es cierto que nos encontramos en un escenario diferente, las relación que guardan las naciones no ha permutado en esencia ya que la división entre países ricos y pobres cada vez se acentúa más; Un ejemplo de ello lo constituyen las empresas trasnacionales, quienes para obtener mayores ganancias identifican a determinados países para complementar sus procesos productivos y explotar sus recursos naturales y humanos. En efecto, gracias a los países desarrollados el resto de las naciones se han visto severamente trastocadas en sus estructuras internas, a tal grado que han tenido que modificar y en muchos casos hasta abandonar las plataformas políticas, económicas, sociales y culturales con las que se conducían nacional e internacionalmente. Increíblemente el marco de referencia hoy día para la definición y planeación de sus estrategias es el entorno mundial, más que sus propias características y necesidades internas.

Visto desde esta óptica es evidente que los alcances de este proceso económico plasmados entre otras cosas en la revolución tecnológica; la modernización de los aparatos productivos; la nueva división internacional del trabajo; la evolución del concepto de mercado y; el inédito sistema de comercio internacional no se han hecho extensivos con la misma magnitud en todas las latitudes del planeta.

Por su parte la conformación de bloques económicos regionales, en la que se han respaldado los países como una de las estrategias más viables para acceder a este entorno económico mundial, que enriquece la especialización, la producción, el intercambio de bienes, servicios, tecnología e ideas al hacer comunes ciertos intereses de los Estados miembro sobre los de las naciones no integrantes; ha dejado mucho que decir cuando los tratados de libre comercio han pasado por alto de sus negociaciones las diferencias culturales, lingüísticas, de infraestructura, comunicaciones, inversión, capital y en general, el grado de desarrollo de sus integrantes como lo ratifica el Tratado de Libre Comercio de América del Norte celebrado entre dos países desarrollados, Estados Unidos y Canadá y, un país en vías de desarrollo, México.

El modelo neoliberal que retoma los principios básicos del liberalismo económico del "dejad-hacer, dejad pasar" (libre mercado, libre empresa y libre comercio internacional) y que tiene su origen en los países avanzados (Inglaterra y Estados Unidos), qué beneficios reales ha hecho manifiestos en los países, sobretodo en los menos desarrollados, cuando parte de supuestos como que todos tienen iguales posibilidades de éxito a pesar de que se encuentren en posiciones totalmente diferentes y otros como; que el Estado no tiene ningún efecto benéfico en la economía; que la privatización de las empresas paraestatales es necesaria para superar los efectos desvirtuadores del control gubernamental y; que la apertura comercial es necesaria para lograr la modernización de la planta productiva nacional y expandirse hacia nuevos mercados y productos.

Lógicamente cuando esta ola de ideas inéditas y vanguardistas comenzaron a figurar en el escenario mundial se mostraron tan atractivas que la mayoría de los países las adoptaron convirtiéndolas en el factor común de sus estrategias domésticas apostándoles incluso, su desarrollo y crecimiento económico. Así México se sumó también a este comportamiento global, emprendiendo una modificación radical de las bases, modos de operación y estrategias de desarrollo a la que hoy todavía nos referimos por las repercusiones tan profundas que trajo consigo en nuestra vida nacional, pero como es bien sabido nuestro país se ha caracterizado por ser promotor, vocero y un ente imparcial y obediente de los principios internacionales.

De este modo fue como a partir de los años ochenta la gran influencia de los factores externos empezó a invadir las decisiones con las que se conducía habitualmente el Estado mexicano. En principio, abandonamos el modelo de sustitución de importaciones para dejarnos conducir por uno de Apertura Económica, alterando la posición tradicional de mirar hacia adentro para orientarnos ahora hacia la economía mundial, lo que significó una puerta abierta a todo lo que viniera del exterior así como comercializar nuestros productos y servicios en cualquier parte del mundo y; el principio de la novedosa Estrategia Comercial de país.

Sin embargo, cambiar el modelo económico no fue la única tarea que se le presentó al gobierno, no era suficiente pensar que esta transición nos llevaría automáticamente a regocijarnos de los beneficios de la economía internacional y; es en ese tiempo cuando empiezan a acaecer las grandes innovaciones estructurales en el país. Se comenzó por implantar un conjunto de reformas en todas y cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con la intención de limitar la intervención del Estado en todos los aspectos, cediendo parte de sus funciones a la iniciativa privada y dando una alta prioridad al sector externo, lógicamente basándose en los supuestos del neoliberalismo.

Bajo esta perspectiva, vimos que el gobierno identificó como elementos decisivos para la modernización que pretendía realizar, emprender una Simplificación Administrativa dirigida a disminuir los controles que imponían algunas leyes, reglamentos y disposiciones de carácter federal, estatal y municipal para facilitar las transacciones comerciales; disminuir los costos de las empresas y; construir una nueva cultura de colaboración entre las autoridades gubernamentales y el sector productivo.

En este mismo contexto de querer estar a la vanguardia con la nueva dinámica económica global, la apertura económica y el neoliberalismo tuvo lugar la Redefinición de la Política Comercial que dejaba de lado la política proteccionista para incursionar en una liberalización comercial, cuya estrategia se concentró en la relación que existe entre un crecimiento económico sostenido y el comercio exterior, considerando a este último como una de las actividades motrices de la economía. Con estos fines, se estableció como prioridad lograr una mejor y mayor inserción de México en la economía global que posibilitara al país cambiar su situación económica.

El gobierno determinó ahora como puntos estratégicos para alcanzar tales objetivos la Instrumentación de la Promoción de Exportaciones y la Diversificación de los Mercados Externos. Por lo que toca a la primera, ante la expansión del comercio internacional nuestro país orientó su estrategia comercial a fomentar las exportaciones como la manera de extender sus mercados, incrementar la productividad, promover flujos de capital y beneficiarse de la economía internacional; obviamente para lograr lo anterior se emprendió paralelamente una modernización en el aparato productivo, pues no bastaba simplemente imponer medidas de promoción para motivar las ventas externas, sino llevar a cabo una reestructuración integral industrial que nos permitiera producir mercancías competitivas en el mercado mundial. De nada servía contar con una buena política de fomento si nuestros productos no cumplían con los requisitos de calidad o estaban por encima de los precios internacionales.

Esto nos permite entender porque se le asignó al sector exportador un nuevo papel dentro del proyecto económico que incluso, continua hasta la fecha y es auspiciado tanto por el sector público como privado. Pero el poner en marcha esta política llevó automáticamente a reconsiderar

a quiénes venderíamos nuestras exportaciones, cuando los vínculos comerciales de México con el exterior eran muy limitados. De tal aseveración surgió la preocupación del gobierno de buscar socios comerciales a través de los Estados, los organismos económicos y los bloques regionales. A partir de entonces suscribimos innumerables tratados de libre comercio en casi todo el mundo y, ya fueran acuerdos bilaterales o multilaterales, México siempre mostró el mismo interés y una tendencia cada vez más marcada a liberalizar su economía.

Pese a estas acciones aún no podíamos decir que estábamos preparados para incursionar exitosamente en la economía internacional, nos faltaba hacer más por el comercio exterior del país: implantar la Modernización del Sistema Aduanero Mexicano. Efectivamente, las aduanas tenían que estar dispuestas tanto para recibir los productos que provinieran del exterior como para mandar aquellos que comercializáramos con otros países. Indudablemente esta labor tenía que prestarse con un servicio de calidad y prontitud a fin de hacer más eficiente el proceso de comercialización de mercancías, por lo que el gobierno se dio esta vez a la tarea de reformar integralmente las aduanas.

Por ello observamos que desde finales de la década de los ochenta, las autoridades competentes en la materia comenzaron a emprender un sinnúmero de reformas en la estructura aduanera para respaldar la estrategia de promoción a las exportaciones, surgiendo desde ese momento un vínculo muy estrecho entre la aduana y el sector exportador; pues se pensaba que al modificarse las aduanas, inmediatamente o al menos en el largo plazo las exportaciones incrementarían.

Todos sabemos que quien comenzó a emprender formalmente estas reformas económicas e institucionales fue Carlos Salinas de Gortari; fue él quien promovió más fehacientemente y llevó al extremo los principios del liberalismo económico. Mientras que Ernesto Zedillo las consolidó reforzando las políticas existentes y creando diversos mecanismos orientados al mismo fin.

Parecía tan alentador este panorama que, en su momento pensamos que tales acciones del gobierno eran dignas de consideración y de poner en práctica lo antes posible y, que esta vez el país si se beneficiaría tanto en el ámbito interno como externo. Ingenuamente creímos en la supuesta buena voluntad de nuestros mandatarios, estábamos cegados por sus discursos demagógicos que nos hacían suponer por todos los medios que México estaba incursionando en el nuevo entorno mundial con una verdadera madurez política y económica y, que al darle prioridad a nuestra economía externa y establecer vínculos de toda índole con los distintos países y organismos internacionales, generaría un desarrollo y crecimiento económico hacia adentro.

Bajo esta perspectiva tuvieron origen los Programas de Promoción a las Exportaciones, con lo cual llegamos a pensar que prácticamente teníamos todos los ingredientes para consolidar exitosamente el comercio exterior del país, no obstante, hasta la fecha hemos visto que éste ha mostrado tendencias positivas como negativas con gran incidencia de factores internos (la falta de recursos humanos, información y capital por parte del sector industrial, sobretodo del de menor tamaño; el exceso de trámites y regulaciones por parte de las autoridades, etc.) y externos (la competencia internacional de los países asiáticos, las políticas proteccionistas de algunos países, etc.) En este sentido, los programas PITEX, Maquila, ECEX, ALTEX y DRAW BACK se erigieron como toda una fórmula dentro de la plataforma del sector exportador nacional, donde cada uno a pesar de estar encaminado a la misma finalidad alberga dentro de su estructura interna

características propias, que hacen de cada cual un mosaico de oportunidades para responder a los diversos intereses, necesidades y demandas de las empresas.

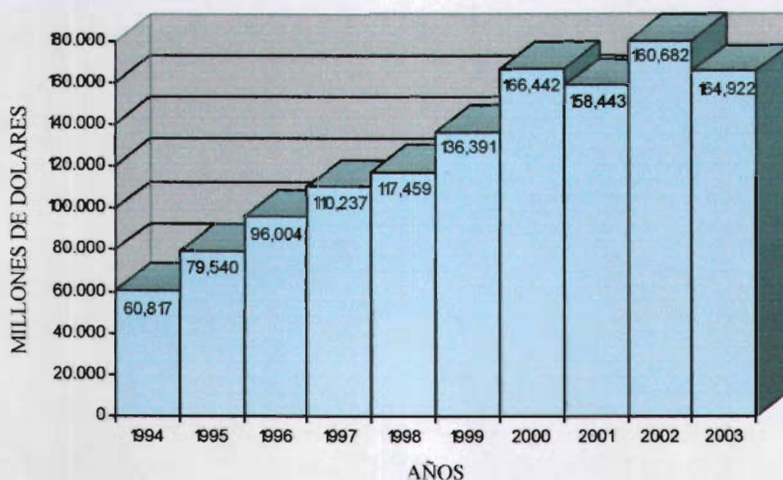
Al analizar cada programa de forma particular percibimos que teóricamente contamos con los elementos básicos para impulsar nuestras exportaciones pero ¿entonces por qué no se ha logrado un desarrollo óptimo y un nivel estable en la economía externa del país? ¿a caso el sistema aduanero ha entorpecido esta labor?

En nuestra opinión, no es prudente culpar ni a los programas de exportación ni a las aduanas, dado que el problema que adolece el comercio exterior del país es añejo e inédito a la vez. Añejo, porque increíblemente aún quedan algunos rezagos del antiguo modelo económico de sustitución de importaciones; e inédito porque todavía no acabamos de acoplarnos a las tendencias económicas que se nos han venido imponiendo desde afuera. Son tantas las recetas a seguir y tan complejo el ámbito económico internacional que nos confundimos respecto a que camino adoptar. Claro está, esto no significa que nuestra normatividad en materia de comercio exterior sea perfecta, sino por el contrario, que debemos replantearla constantemente y la prueba de ello lo constituye esta investigación que ha dejado ver que efectivamente ha habido compromiso por mejorar en este rubro tanto por parte del sector público como privado, al describir los innumerables cuerpos que existen en la materia.

De acuerdo a lo expuesto a lo largo de esta indagación sobre los mecanismos de promoción, consideramos que existen aspectos de interés tanto benéficos como nocivos que han incidido en su funcionamiento que bien valdría la pena evaluar. Resultado de la puesta en marcha de los programas PITEX, Maquila, ECEX, ALTEX y DRAW BACK (y naturalmente de los diferentes acuerdos y tratados comerciales suscritos por México) las cifras generadas por concepto de exportaciones arrojadas en los últimos dos lustros, en particular en 1994 con la entrada en vigor del TLCAN, han registrado un crecimiento constante e incluso mayor que el del resto de la economía, aumentando su participación en el Producto Interno Bruto de 12.2% en 1994 a 34.8% en 2000, lo que ha colocado a México en los diez primeros lugares de los países del mundo y el primero en América Latina. Para sustentar lo anterior a continuación aparece el comportamiento que ha distinguido a las exportaciones en la última década.

GRÁFICA No. 6

EXPORTACIONES TOTALES DE MÉXICO
1994 - 2003



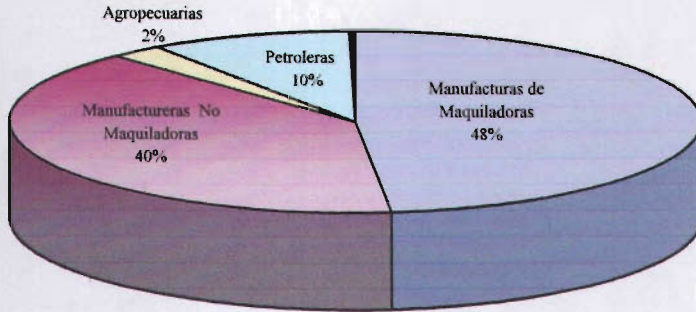
Fuente: Elaboración personal con cifras de la Secretaría de Economía y el Banco Nacional de Comercio Exterior.

Haciendo un desglose de las estadísticas arrojadas por concepto de nuestras ventas al exterior, es menester precisar que el rubro de las exportaciones contempla dos segmentos: las exportaciones petroleras y; las no petroleras dentro de las cuales se agrupan las exportaciones agropecuarias, las extractivas y las manufactureras, que a su vez pueden ser de maquiladoras y no maquiladoras. En esta dirección es importante destacar que la mayor parte de las ventas que se realizan al exterior han estado concentradas, a diferencia de décadas anteriores, en las exportaciones no petroleras; tan es así que el año 2002 de los 161,672 mdd que se generaron por exportaciones, 146,274 mdd fueron de exportaciones no petroleras y sólo 15,398 mdd de exportaciones petroleras.

Pero además conviene distinguir que dentro de las exportaciones no petroleras están a la cabeza las de las exportaciones ubicadas en la categoría de maquiladoras, tan solo nótese la siguiente gráfica de pastel para respaldar lo antepuesto.

GRÁFICA No. 7

DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR SECTOR 2002 - 2003



Fuente: Banco Nacional de Comercio Exterior.

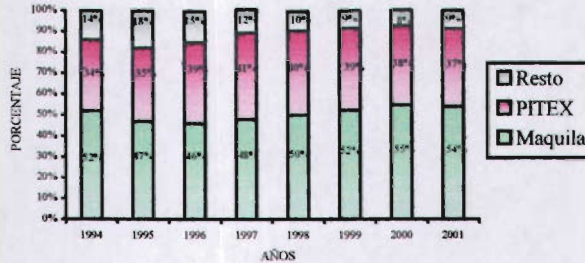
Esto significa que los estímulos que se han formulado para motivar la plataforma exportadora del país, respaldada para una mejor operación por la estructura aduanera a través de la simplificación y agilización de trámites esencialmente, han cumplido con su cometido: incrementar nuestras comercializaciones en el exterior a niveles nunca antes vistos. Tan es así que ahora los productos mexicanos se venden en Norteamérica (Canadá, Estados Unidos), América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Venezuela); Asia (China, Corea del Sur, Japón, Hong Kong, Singapur, Taiwán); Europa (Alemania, Bélgica, España, Francia, Holanda, Irlanda, Reino Unido, Suiza) y; países como Israel y Panamá.

No obstante, no podemos pasar por alto algunas desavenencias de la operatividad de los mecanismos de fomento a las exportaciones y por ende, de las cifras de comercio exterior. Como se puede apreciar en la gráfica anterior existe una diferencia abismal entre las ventas petroleras y las no petroleras, aunque en realidad esto no es malo si se considera que ahora por fin hemos dejado atrás la dependencia que existía entre la economía del país y el petróleo. El inconveniente es que las exportaciones no petroleras, agropecuarias, extractivas y manufactureras (maquiladoras y no maquiladoras), han mostrado una gran concentración en las manufacturas de maquiladoras, que como todos sabemos son empresas más bien extranjeras que se han establecido en nuestro territorio por mera conveniencia a raíz de las concesiones que les facilita el mismo gobierno y, lo atractivo que les resultan los recursos y la mano de obra nacionales.

Un aspecto que afirma la concentración de las exportaciones en estas empresas lo constituye el hecho que de todos los instrumentos de promoción a las exportaciones (PITEX, Maquila, ECEX, ALTEX y DRAW BACK) expuestos en este trabajo, vemos que desgraciadamente no todos han tenido el mismo impacto dentro del sector empresarial dado que el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación y el de la Industria Maquiladora de Exportación han superado por mucho a los demás.

GRÁFICA No. 8

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PITEX Y MAQUILA EN LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS 1994-2001



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

En esta gráfica se muestra la participación de los programas de fomento a nuestras ventas al exterior; pero indudablemente si sumamos las ventas realizadas al amparo del PITEX y Maquila, encontramos que ambos concentran más del 90% de las exportaciones que se realizan al exterior. Apparently esto ha resultado muy fructuoso para los indicadores de la balanza comercial, porque a través de estos esquemas hemos obtenido una bondadosa fuente de divisas para el país, sólo que hemos olvidado que el sustento del Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación y el de la Industria Maquiladora es la propensión a importar sin límites todos los insumos que requieran para la fabricación de sus productos de exportación.

Ejemplificando lo anterior en el año 2000 las importaciones temporales de PITEX y Maquila acapararon el 84%, dejando sólo el 16% a las importaciones definitivas.¹²¹ En este sentido las estadísticas originadas con motivo de las exportaciones son cuestionadas por la influencia de las maquiladoras en éstas y, al mismo tiempo por el abuso que se ha hecho de las importaciones temporales para hacer que el comercio exterior genere los resultados que hemos presenciado

Creemos que apostarle todo a dos esquemas, en especial al de la Industria Maquiladora, ha sido un grave error cuando sabemos que hay otras opciones a las cuales se puede recurrir como son las Empresas Comercializadoras que han tenido a bien proporcionar su apoyo no sólo al gremio exportador de mayor tamaño sino también al resto de las empresas. Esto es, cuanto más importancia le otorgamos a algo mayor es el efecto que puede traer consigo y haber dejado en manos de un sólo sector el rumbo del comercio exterior y en sí el de la economía en su conjunto

¹²¹ Álvarez Galván, José Luis y Enrique Dussel Peters. "Causas y Efectos de los Programas de Promoción Sectorial en la Economía Mexicana". en Comercio Exterior, mayo de 2001, p. 447

durante tantos años, nos ha generado severas consecuencias, concretamente ahora que estas empresas atraviesan por una etapa de abatimiento.

Bajo otra perspectiva, es innegable que ha evolucionado la forma en la que comercializamos con el exterior, no obstante también es indiscutible que ese crecimiento ha sido relativo puesto que en todo momento se ha hecho acompañar de desajustes comerciales que han llegado a tambalear nuestra economía externa. Ciertamente en el año 2003 las exportaciones ascendieron a 161,672 mdd pero, dónde queda el beneficio de ello cuando las importaciones fueron de 169,265 mdd.¹²²

Por lo anterior, es un hecho que los programas de fomento a las exportaciones han sido fundamentales para el desarrollo exportador del país, pero también es cierto que tienen que caminar al mismo paso que lo hace el comercio internacional, los tratados de libre comercio (concretamente el TLCAN) y el propio sector exportador nacional, lógicamente sin perder de vista los lineamientos con los que fueron creados en un principio.

Razón por la cual es importante reformarlos, fortalecerlos y complementarlos habitualmente para que verdaderamente respondan a las demandas de los empresarios involucrados con este sector productivo y al mismo tiempo, optimicen el acceso de las pequeñas y medianas empresas a sus beneficios. Incorporar evaluaciones periódicas para determinar su efecto real en la promoción de exportaciones, si son accesibles a todo tipo de industrial y la cantidad de empresas beneficiadas son aspectos que deben tener muy presente las autoridades responsables de su cabal cumplimiento.

Los trámites para adscribirse a estos incentivos deben ser sencillos y transparentes para que se favorezca al mayor número de empresas posible; pues en muchas ocasiones los programas no funcionan debido a que son excesivamente sofisticados y requieren del cumplimiento de muchos requisitos para acceder a ellos. Además, es oportuno que los programas se hagan pensando en que hay diversos tipos de exportadores; cuando hablamos de exportadores no podemos generalizar, hay a quienes se les facilita todo por su poder monopólico en el mercado, hay otros que tienen problemas que pueden resolver asociándose entre productores y, hay otros más que enfrentan severos problemas para exportar¹²³.

Ahora bien, uno de los mayores inconvenientes a los que se enfrenta nuestra economía es la falta de tecnología y ello no es una cuestión de mercados, donde al comprar tecnología ésta aumenta automáticamente la productividad y competitividad; por el contrario, es imperativo crear instituciones que generen y produzcan tecnología, que inviertan en capital humano, maquinaria y equipo. En ese sentido, los programas de promoción a las exportaciones tienen que darse a la tarea de valorar a conciencia las disposiciones que dentro de ese marco facilitarían la importación de tecnología, para el mejor desempeño de la planta exportadora nacional.

Otro elemento en el que deben poner especial cuidado quienes intervienen en la formulación de tales mecanismos, es que tienen que pensar en todos y cada uno de los sectores productivos así como en las distintas regiones (desde el punto de vista económico) que

¹²² www.bancomext.com.mx

¹²³ Ortiz Wadgymar, Arturo. *Introducción al Comercio...* op.cit., p. 219-223

caracterizan al país; por citar algo, las condiciones económicas que imperan en los Estados del norte no son las mismas que caracterizan a los que se localizan en el sur. Una buena medida al respecto sería la intervención directa de representaciones por parte de cada sector o región a la hora de definir los lineamientos de los programas, para tener una visión más real de lo que demanda específicamente cada ramo empresarial orientado a la exportación.

Al reformar los incentivos que fortalecen nuestras remesas, es conveniente estudiar a conciencia cuales están generando beneficios verdaderamente, para descartar aquellos que sólo figuran teóricamente en las listas de los apoyos con los que cuentan los exportadores, porque de nada sirve contar con cientos de programas obsoletos y rezagados que lejos de motivar a los exportadores, los confundan en sus actividades comerciales.

Ejemplo de ello son los 3,600 programas que existían hasta el año 2000 para fortalecer la actividad empresarial que a pesar de su extenso número, los resultados generados han sido poco satisfactorios; pues en lugar de crear confianza el hecho de que haya tantos incentivos ha ocasionado incertidumbre porque muchos de los trabajos se duplican y, en vez de ayudar se convierten en un martirio para los establecimientos fabriles o comerciales. Esto es por un lado, pero por otro lado no genera ningún beneficio que haya numerosos programas, si son incompatibles con las condiciones de la cadena productiva; de ahí que se diga que los mecanismos que se han instrumentado en los últimos cinco años no han funcionado¹²⁴ por su incongruencia con la situación que efectivamente viven las empresas.

El gobierno al crear, modificar o replantear tales instrumentos debe tener presente que algunas empresas o sectores específicos todavía padecen de una sobrerregulación en sus operaciones, escasos apoyos crediticios por parte de la banca, rezago tecnológico por más de veinte años, fuertes cargas fiscales y el desplazamiento de sus productos en el mercado doméstico por los artículos asiáticos, entre otros.

Independientemente de que el gobierno se sirva de los esquemas de fomento a las exportaciones como un dispositivo de control de las operaciones de comercio exterior (sobretudo de las mercancías que entran y salen del país temporalmente o las que se someten al régimen aduanero de tránsito interno e internacional) para asegurar el interés fiscal de la nación y el acatamiento de las normas que rigen este sector, debe identificar la localidad de las plantas de los exportadores e importadores, sus socios, registros fiscales y legales, compras y ventas tanto en el mercado nacional como internacional, entre otros más para poder percatarse de las condiciones que imperan en ese medio y quienes son las empresas que en mayor o menor medida participan en la balanza comercial.

El sector público tiene que incrementar sus apoyos institucionales, financieros y de información a todas aquellas personas que desarrollen la actividad exportadora, en especial a las que cuentan con negocios de menor tamaño. Asimismo, es menester que motive al sector privado para que ambos combinen sus esfuerzos y logren consolidar la plataforma exportadora mexicana o lo que es lo mismo, colocar con éxito nuestros productos en el exterior. Es una aberración que el Estado debe mantenerse al margen de la esfera económica en tanto que hasta la fecha hemos sido testigos de que el éxito de los principales países exportadores en el mundo como Japón, Corea,

¹²⁴ El Financiero, 08 de diciembre de 2000, p. 7a

Taiwán, etc. se ha debido a que sus gobiernos han manifestado políticas eficaces de promoción a las exportaciones, créditos financieros e incentivos fiscales; así como un gran respaldo a la investigación tecnológica y a las estrategias de comercialización internacional.

Es importante que los instrumentos dirigidos a incentivar las ventas externas del país se orienten a las empresas que prevalecen hoy por hoy en México: las pequeñas y medianas industrias. Con una buena planeación de la política comercial e industrial el potencial de estas compañías puede ser aprovechado en la formación de una cultura exportadora y, en el pilar del sector exportador nacional. Existe una multitud de diversos artículos que aunque sea modestamente pueden exportarse y así engrosar el porcentaje de exportación total, crear empleos y atraer divisas.

Naturalmente los problemas que aquejan a este tipo de empresas son innumerables, lo que las lleva a operar en forma marginal respecto a los monopolios de exportación sin embargo, si el gobierno se lo propusiera podría ir mediando progresivamente su situación como el inapropiado nivel tecnológico; la insuficiente calificación de la fuerza laboral; la reducida capacidad de negociación, organización y gestión; los bajos niveles de productividad; el escaso financiamiento institucional; la carencia de infraestructura física y de servicios; los bajos volúmenes de producción y; el irrisorio poder para comercializar, promover y distribuir sus productos en el exterior, etc.

Los instrumentos están ahí, sólo se requiere hacerlos más accesibles a esta clase de empresas y mirar hacia adentro de nuestra economía; esto significa que, manteniendo la relación con el exterior, debemos inclinar la balanza hacia el interior para presenciar el contexto real y las condiciones bajo las que opera el sector productivo nacional, sobretodo las firmas de menor tamaño y, a partir de eso analizar sus necesidades y formular o reformular los programas de exportación. No es posible que adoptemos modelos de otros países cuando ni siquiera existe una afinidad económica, geográfica o cultural mínima con éstos. Es desatinado pensar que porque cierta estrategia comercial tuvo éxito en Alemania por ejemplo, va a tener las mismas repercusiones en el país, cuando se trata de polos totalmente opuestos.

Para muchos resultará absurdo, por ser un factor relacionado íntimamente con el entorno global antes que con el doméstico, pero creemos que un aspecto que deben tomar en cuenta los mecanismos de fomento a las exportaciones son los tratados de libre comercio a fin de compaginar sus disposiciones, complementarse e identificar los períodos de tiempo, tipos de mercancías, aranceles, preferencias arancelarias, etc. ante las que se conducirán las partes para que se juzgue la manera más idónea de aprovecharlos, expandir nuestras exportaciones e integrar en este rubro a la pequeña y mediana industria. Por mencionar algo, puede suceder que un tratado otorgue todos los beneficios a un importador de maquinaria y equipo que produzca artículos de exportación pero no a un tercero, en el caso de que éste la transfiera para que se utilice con el mismo objetivo; aspecto que sí permiten los programas al señalar que en el supuesto de que las mercancías se transfieran o enajenen, el adquirente gozará de los mismos derechos.

Por lo cual reiteramos la importancia que representa una relación de complementación entre los programas de fomento y los acuerdos y/o tratados comerciales, ya que sólo así podremos prever en el corto, mediano y largo plazo si restan competitividad al sector exportador nacional como fue la entrada en vigor del artículo 303 del TLCAN en el 2001, que afectó severamente a las

empresas exportadoras que importaban insumos bajo el régimen temporal libre de impuestos, para incorporarlos en sus productos de exportación.

La adecuación de los tratados de libre comercio a los esquemas de fomento a las exportaciones sin perder de vista nuestros intereses económicos, es imprescindible en esta globalización de la economía; pues en muchas ocasiones son éstos quienes motivan la importación de un sinnúmero de productos, a veces innecesarios, que llegan al país en condiciones sumamente competitivas al beneficiarse por un lado, de las ventajas que ofrecen los mismos programas y por otro, al gozar de un trato arancelario preferencial que les brinda el hecho de pertenecer a algún tratado de libre comercio. Por ejemplo, es increíble que las ventas en el mercado nacional no tengan restricción alguna después de transcurrido un determinado período de tiempo por estar estipulado en un tratado comercial. Ante tal situación es conveniente reflexionar ampliamente sobre la relación que guardan los mecanismos de fomento con los tratados comerciales, de modo que se calibren adecuadamente las disposiciones que se negocian en estos convenios a fin de no dañar la economía interna.

Además, si conducimos apropiadamente el binomio antes destacado (programas de promoción a las exportaciones-tratados de libre comercio) podemos llevar a mejores términos nuestras operaciones comerciales con el exterior, puesto que una variable que no ha favorecido en mucho el comercio exterior de México es la dependencia económica que guardamos con nuestro vecino del Norte. Para ilustrar lo anterior baste ver el siguiente cuadro, en el que aparece la distribución de los intercambios comerciales del país.

CUADRO No. 13

**DISTRIBUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR
POR REGIONES 2001-2002**

REGIONES	2001	2002
TOTAL	326,839	329,361
AMÉRICA DEL NORTE	261,368	256,800
E.E.U.U.	254,063	249,511
CANADA	7,305	7,289
EUROPA	24,161	24,309
AMÉRICA LATINA	12,299	13,243
OTROS	1,444	1,207

Cuadro de elaboración personal con datos del Informe de Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior, enero 2003.

Por esta situación y aunque es un factor externo, hay quienes consideran que el desarrollo de la economía estadounidense es el detonante para el buen o mal funcionamiento económico nacional.

En relación a los recursos financieros, los instrumentos de promoción al llevar de alguna forma el control sobre el número de las empresas importadoras y exportadoras y la clase de productos que se comercializan más exitosamente en el mercado mundial, deberían solicitar al

gobierno aumentar los recursos públicos en ese sector para que sean éstos quienes organicen la distribución del financiamiento y lo dirijan a quienes más lo necesiten, porque como señalan las Comisiones de la Pequeña y Mediana Industria de la Concamin y la Canacintra, de nada sirven las herramientas bien intencionadas que ha creado la autoridad mediante sus diferentes dependencias para coadyuvar al desarrollo del sector productivo exportador, si las empresas no cuentan con los recursos suficientes para su instrumentación. Desgraciadamente la escasez de recursos de la que adolece la mayoría de los programas hace que éstos lleguen a pocos empresarios.

Desde otro punto de vista, ante la época económica que estamos viviendo es sumamente importante difundir los incentivos de fomento a las exportaciones con los alcances, requisitos y beneficios a los que se hacen acreedoras las personas que los suscriben, dado que en muchas ocasiones la promoción que se hace de tales instrumentos es poca y en consecuencia el sector empresarial desconoce la existencia de éstos. Se dice que quienes utilizan un programa PITEX, Maquila, ECEX, ALTEX y DRAW BACK son las empresas de mayor tamaño, al tener un contacto más estrecho con los organismos empresariales; mientras que los micro, pequeños y medianos empresarios los rechazan e incluso, desconfían de sus resultados.

De lo anterior se desprende una gran polémica sobre la efectividad de los mecanismos orientados a las exportaciones, que parte de que si los programas realmente están hechos para satisfacer las necesidades de la plataforma exportadora nacional en su conjunto o, sólo para apoyar a unos cuantos. Se considera que los programas de promoción a las exportaciones únicamente han beneficiado a un grupo minoritario de grandes empresas, las ganadoras de la privatización salinista, tanto locales como extranjeras y; aquellas que se vincularon al negocio maquilador aprovechando los bajos costos derivados de la mano de obra barata, las exenciones fiscales, administrativas y de operación que se les facilita, obteniendo ganancias no sólo en el mercado de exportación sino también en el mercado interno, en el que poco a poco han ido penetrando.

Lo cierto es que este tipo de empresas ha sabido aprovechar muy bien los beneficios que brindan dichos instrumentos como por ejemplo, la exención del pago del impuesto general de importación y del impuesto al valor agregado.

Las consecuencias que ha generado esta situación son severas porque premeditadamente o no se ha caído en un favoritismo incondicional hacia las empresas de mayor tamaño, indirectamente los esquemas de fomento han proporcionado un subsidio a los grandes capitales relegando al último plano y, en muchas ocasiones aniquilando totalmente, a gran parte de la planta productiva nacional a quien sólo le ha tocado ver crecer los ingresos de aquellas firmas y, en contadas ocasiones gozar de ganancias mínimas del negocio exportador.

Esta situación también repercute negativamente para el gobierno porque los gastos derivados del uso de los recintos fiscales, papelería, equipo de cómputo y de oficina, vehículos, instalaciones, etc. así como de los sueldos de las personas involucradas en el proceso de importación y exportación, pone de manifiesto que el pequeñísimo impuesto que pagan los grandes empresarios por el Derecho de Trámite Aduanero es insuficiente para cubrir las erogaciones federales, lo que ocasiona que en algunos casos se abandonen, reduzcan o limiten programas que efectivamente favorecen al sector empresarial por considerárseles una carga para el erario federal.

Por citar algo, si las grandes firmas con registro PITEX, Maquiladora y ALTEX pagaran los impuestos que les corresponde, no habría que hacer tantos recortes al gasto público ni detener obras públicas de beneficio social que se encuentran rezagadas. Haciendo un cálculo, si de los 100,000 mdd que importan las Maquiladoras, las ALTEX y otros sectores vinculados al negocio exportador, simplemente se les cobrara un 10%, tendríamos 10,000 mdd suficientes para emplearlos en los sectores estratégicos de la economía.

Algunas de las empresas más beneficiadas con esta política comercial y los programas de promoción instaurados son: Telmex, Chrysler, General Motors, Ford Motor Co, Bimbo, Grupo Modelo, Televisa, Nestlé, Kimberly Clark, Hewlett Packard, Coca Cola, etc., empresas en su mayoría extranjeras, que dominan prácticamente el comercio exterior mexicano y mantienen al margen al resto de la industria nacional. Es innegable que las expectativas que se había propuesto alcanzar el gobierno con su política comercial no se han cumplido cabalmente y, que el comercio exterior que se gestó en la década de los noventa se sintetizó básicamente en los oligopolios, grandes empresas globalizadas y maquiladoras.¹²⁵

Otro aspecto de consideración por el cual son severamente cuestionadas las empresas que utilizan los esquemas de exportación, es el uso desmedido que hacen de las importaciones temporales al considerarlo como su eje principal de acción. Es evidente que los mecanismos que hemos analizado en este trabajo de investigación se crearon con la finalidad de motivar al sector exportador, a través de la compra de insumos y maquinaria en el mercado mundial necesarios para la fabricación de artículos competitivos, libre de impuestos para que éstos no repercutieran en un precio elevado que restara la posibilidad de penetrar en los mercados internacionales. Tan es así que desde que fueron puestos en marcha, el Ejecutivo Federal lejos de detener las importaciones temporales ha encontrado a bien controlarlas e impulsarlas mediante esta clase de mecanismos, para que las empresas perfeccionen sus exportaciones.

Hasta aquí todo parece no representar ninguna contrariedad para el comercio exterior, sin embargo no es así, dado que la tendencia prevista de importar temporalmente ha ido más allá de la programada, desalentando de cierta forma la producción nacional. Esto no significa que el régimen de importación temporal perjudique al sector exportador del país, pero todos los excesos son malos y creemos que se ha abusado de la preferencia que tienen estas operaciones tanto por parte del sistema aduanero (exención del impuesto general de importación, presentación de permisos, certificación oficial, etc.) como del gobierno, al dejarlas operar prácticamente sin tener que cumplir con alguna obligación, con la ferviente idea de que son insumos que no se van a consumir en el país y que por lo tanto no es un favor por parte de las autoridades, sino una estrategia comercial para hacer crecer nuestro comercio exterior.

No obstante, las consecuencias de ello han sido de consideración porque las empresas con estos esquemas poco a poco comenzaron también a ver redituable vender sus mercancías en el mercado interno, al resultar más competitivas que las nacionales por utilizar materias primas de menor costo; lo que ocasionó el desplazamiento del proveedor nacional o lo que es lo mismo, la quiebra de innumerables empresas mexicanas y que muchos productores se convirtieron en importadores y distribuidores de marcas extranjeras, al no poder combatir con aquella competencia desleal. De tal modo, las importaciones procedentes de todas partes del mundo se hicieron cada

¹²⁵ Ortiz Wadgymar, Arturo. *Introducción al Comercio...* op.cit., p. 282

vez más presentes en nuestra economía incluso, a pesar de que generaban enormes déficit en la balanza comercial, salidas considerables de divisas, desempleo, además de que en muchas ocasiones entraban al país en condiciones de dumping.

Ante este panorama, queda evidenciado que algunas de las empresas adscritas a los programas de promoción a las exportaciones dependen más de las ventas en el mercado interno que de las exportaciones, motivo por el cual las autoridades encargadas de tal cometido deben estudiar muy bien la situación de las importaciones temporales de manera que éstas realmente coadyuven al desarrollo del sector exportador nacional. Establecer controles a las importaciones no esenciales y que bien podrían fabricarse en el país, contrarrestaría el desplazamiento del proveedor local por el extranjero que opera a precios de dumping y que mucho daño ha hecho a nuestra economía, generando la fabricación de productos con poca integración nacional y bajo nivel agregado.

Bajo otra lógica, es indiscutible que los programas han desatinado en aspectos como los que se señalaron anteriormente pero, también es absurdo considerarlos como el único soporte que sustenta nuestro comercio exterior. Frente a esta nueva dinámica económica mundial los industriales nacionales tienen que actuar más allá de los programas que les proporciona el gobierno y adquirir una verdadera conciencia exportadora; quien desarrolle tal actividad debe orientarse no sólo a producir artículos sino a fabricar productos de buena calidad, innovadores y con un precio razonable y; a desarrollar una excelente negociación, infraestructura y recursos humanos para llevar a buen término la exportación y mantenerse en el mercado.

CONCLUSIONES

Es evidente que el mundo en el que vivimos actualmente es muy complejo; la soberanía política y económica que caracterizaba a cada Estado-Nación años atrás ahora es un tanto compartida y se desenvuelve en un ambiente de globalización económica en la que participan indistintamente todos los países. Es decir, ha mermado un tanto el poder de decisión de los gobiernos para determinar sus estrategias nacionales de desarrollo y así decidir que es lo que más conviene en su actuar, de manera que los Estados enfrentan hoy innumerables retos más, pues además de preocuparse por su situación interna están obligados, sobretudo los de menor grado de desarrollo, a pensar estratégicamente como van a subsistir ante el dinamismo desmesurado de la economía internacional.

Tan es así que vivimos en un entorno interconectado las veinticuatro horas del día en el que nada ni nadie puede pasar desapercibido, debido a los grandes avances tecnológicos que se han gestado en los medios de comunicación como lo constituyen los satélites, faxes, teléfonos celulares y el Internet que conectan naciones, regiones, pueblos y personas de los lugares más recónditos del mundo en términos de segundos transformando su forma de vivir, trabajar, entretenerse e interrelacionarse.

Ante este panorama es imperante estar a la vanguardia en lo que a economía global se refiere; no podemos ser indiferentes ante las tendencias comerciales que nos imponen las economías industrializadas. Esto significa que debemos familiarizarnos e incluso poner en práctica conceptos como el de "tecnología organizacional" relacionado con el sistema de producción, el cual se basa la organización flexible y del aprendizaje considerando como células básicas prácticamente a todos los que laboran en la empresa, esto es desde el trabajador con la categoría laboral más baja hasta los altos ejecutivos.

La "tecnología de la información" es otra expresión con la que debemos comprometernos pues el uso de la tecnología en este campo permite hacer más eficientes los mecanismos empresariales ya que se cuenta con información siempre actualizada sobre el desempeño del proceso de producción y; se facilita la colaboración entre grupos dentro de la empresa, la transmisión de conocimiento, el seguimiento de las inversiones y ganancias, el manejo de la cartera de clientes y la integración con los proveedores, entre otros más. Cabe hacer mención que este concepto involucra desde una simple computadora hasta una aplicación de comercio electrónico en Internet.

Sin embargo, más allá de estos vocablos es significativo hacer notar que es tal el desarrollo de las actividades económicas que hoy día, ya no solamente nos referimos a la globalización como la expresión clave para describir el curso de la economía internacional sino a una inédita palabra la "localización", la cual entraña la relación innegable que existe entre lo local y lo transnacional, al señalar que los factores locales deben complementarse en todo momento con las operaciones mundiales puesto que solo por esta vía lograremos desempeñar un papel activo en la economía internacional y beneficiarnos del flujo mundial sin perder nuestra integridad.

En este contexto, se debe motivar una transformación desde adentro, a nivel local, para que poco a poco los actores internos se vayan convirtiendo en participantes mundiales. Debemos globalizarnos por nosotros mismos, y no dejar que nos globalicen pues sólo así podremos sacar ventaja de este entorno económico mundial. La globalización no es mala como tal, lo nocivo es que quienes se dicen los precursores de esta tendencia nos imponen reglas que son arbitrarias e incongruentes con nuestro contexto interno, sin el menor recato o consideración.

Quizá por ello hemos visto que aunque México ha vertido todos sus esfuerzos por modificar su política económica y comercial para sumarse en las mejores condiciones al comercio internacional, no se han tenido resultados satisfactorios. Es imprescindible entender que el problema que nos ha limitado desde que nuestro país cambió de estrategia económica hasta este momento ha sido la falta de planeación y de raciocinio para identificar los términos en los que debe sustentarse la conexión entre lo nacional e internacional. El inconveniente no fue abrirnos al exterior sino la forma, tan indiferente y laxa a nuestra consideración, como lo hicimos; nos volcamos al exterior simplemente para formar parte de esta era económica global, sin tener el menor recato de los sectores estratégicos que debíamos conservar para el país.

Por otro lado y a manera de complementación, también debemos deliberar todas las variables que externamente intervienen en nuestra economía, es decir, el ambiente mundial en el que estamos inmersos. Como los acuerdos y tratados de libre comercio que, de una u otra forma modifican el *modus operandi* de llevar a cabo nuestras operaciones comerciales no sólo con los países miembro sino inclusive con los Estados que no son parte de éstos, orientándonos a cambiar nuestras estrategias económicas y a formular nuevas políticas comerciales a nivel nacional e internacional.

Por ejemplo se está considerando celebrar a mediano plazo, un tratado comercial con Corea del Sur pero ¿resultaría apropiado ahondar nuestras relaciones comerciales con este país, cuando es bien sabido que Corea del Sur es uno de los llamados tigres asiáticos, caracterizada por ser una economía desarrollada y con una gran competitividad en lo que se refiere a la industria textil, electrónica y de la construcción naval?

Dada la visible carencia de oportunidades que tendría México ante este panorama, puesto que únicamente podría verse un tanto beneficiado por las exportaciones de materias primas, (alimentarias y energéticas) considerando la desventaja que representa para esta nación la pobreza de su subsuelo; es imprescindible evaluar qué beneficios nos generan entonces esta clase de acuerdos comerciales cuando no es desconocido que los únicos que ganan son los países con un grado de desarrollo bien consolidado mientras que los otros, como nuestro país, se ven seriamente afectados por los ajustes que tienen que efectuar para lograr apenas un raquítico intercambio comercial, sin llegar a percibir una ganancia palpable.

Continuando con la polémica sobre los acuerdos y tratados de libre comercio y su repercusión en el comercio externo del país, destaca la entrada en vigor en el año 2001 del artículo 303 del tratado que celebramos con América del Norte el cual refiere, entre otras cosas, al pago de impuestos de mercancías no originarias de esa región retornadas a países miembro. En concreto este precepto especifica que ninguna de las partes podrá rembolsar el monto de aranceles aduaneros pagados, cuando los bienes que se hubieren importado de terceros países sean exportados a territorio TLCAN, obviamente con la intención de evitar que otros países se

beneficien de las ventajas arancelarias negociadas entre las partes y, que el país no sea utilizado como trampolín para exportar a Estados Unidos o Canadá.

Empero ante la magnitud de esta disposición es un hecho que la forma en la que comúnmente se desarrollaban esta clase de operaciones cambio radicalmente, afectando particularmente la competitividad de las empresas que realizan exportaciones con base en importaciones temporales provenientes de otras partes del mundo, como son las empresas con Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación y la Industria Maquiladora de Exportación, que antes de la vigencia de este mandato importaban sin cubrir arancel alguno y que ahora, están obligadas a pagar y a recibir al mismo trato que las importaciones definitivas conforme a lo dispuesto en la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación (TIGI).

Sin duda alguna otro aspecto externo que no debemos perder de vista dentro del marco de operación de nuestra economía externa, es la adhesión a corto y mediano plazo de diez países más a la Unión Europea (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, y República Checa) lo que incrementará el número de sus miembros a veinticinco así como su población, puesto que el número de personas que componen tan solo estos Estados es de aproximadamente 100 millones, haciendo de este bloque económico el mercado más grande del mundo.

Sobre la base de estas perspectivas México puede replantear sus transacciones comerciales externas diversificando sus mercados comerciales y de inversión, concretamente en Europa, aprovechando el trato comercial que tiene con la Unión Europea al igual que su membresía dentro del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) negociada por Bancomext, en apoyo a las exportaciones mexicanas a esa región.

Variables como estas, entre muchas otras, son las que debemos seguir muy de cerca para comprender que la economía nacional no sólo obedece a sus requerimientos, prioridades o necesidades internas sino a una serie de circunstancias externas que, sino encaminamos adecuadamente, como es el caso de los tratados de libre comercio a los que se acaba de hacer alusión; se pueden afectar severamente los intercambios comerciales del país e inclusive la propia economía interna.

Luego de haber expuesto algunos casos representativos de la influencia que tiene el ámbito internacional en nuestras políticas comerciales, resultará comprensible entender que el vínculo que guardan los programas de fomento a las exportaciones con el sistema aduanero mexicano (hipótesis que se maneja en esta investigación) es consecuencia no propiamente de una relación casual entre ambas partes sino de una serie de elementos ligados, directa e indirectamente, por la coyuntura nacional e internacional.

Más allá de lo que pueda dejar entrever la aseveración anterior, podemos decir que con todos los elementos teóricos y analíticos que se presentaron a lo largo de este trabajo y haciendo alarde a la hipótesis que motivó nuestra inquietud para hacer un estudio sobre las Perspectivas de los Programas de Fomento a las Exportaciones en el marco de la Modernización del Sistema Aduanero, concluimos que la promoción de exportaciones a través de los programas PITEC, Maquila, ECEX, ALTEX y DRAW BACK, como estrategia prioritaria de la política comercial

implantada por el gobierno durante los últimos años, efectivamente se ha visto más favorecida (e incluso el comercio exterior en su conjunto) a partir de la reestructuración motivada en las aduanas.

En realidad esto es fácil de discernir si lo vemos como parte de una serie de acontecimientos que se han ido presentando en nuestro país a consecuencia de los abruptos ajustes suscitados en el contexto global.

Antes de la década de los ochenta, y durante muchos años atrás, el país experimentó un paradigma económico orientado a la sustitución de importaciones con una tendencia muy cerrada hacia el exterior, en tanto que se creía que el país en un momento dado llegaría a ser autosuficiente y totalmente independiente de la comunidad internacional, al menos en lo concerniente al tema económico. Este modelo de desarrollo concebía al comercio internacional como una competencia bélica exhibiendo a las exportaciones como buenas y a las importaciones como malas por lo que establecía trabas de toda índole a las compras de productos provenientes del exterior y por el contrario, fomentaba la venta de mercancías nacionales. En contrapartida esta política únicamente estimuló que buena parte de nuestras operaciones comerciales se concentraran en el petróleo y otras más en algunas materias primas, sin generar beneficios concretos para la economía.

Para finales de los años ochenta, concretamente en 1986, el país comenzó a vivir una nueva era económica al manifestar su ingreso al GATT. Una transición que planteaba de ante mano la modificación radical de toda la infraestructura económica nacional, esto es una modernización en todas y cada una de las áreas del quehacer económico e incluso político, social y cultural del país, basada en la apertura del comercio y la inversión.

De tal forma que lo nuevo fue desplazando a lo viejo, lo moderno a lo tradicional y lo dinámico a lo inerte, aunque todos sabemos que fue tal la velocidad con la que se manifestó esta transformación que no todos los sectores lograron aislarla y en consecuencia, ha habido considerables víctimas y marginados de este supuesto progreso. No obstante, ahondar en el fracaso o crisis, como muchos se han dado en llamar, del modelo neoliberal es un tópico no propiamente de este trabajo de investigación.

Retomando el momento en el que arrancó la liberalización de nuestras transacciones comerciales con el exterior, resulta comprensible entender porque cambió la visión de conducirnos en el contexto mundial adoptando al comercio exterior como el elemento sustancial de nuestra plataforma económica; porque se le asignó a la política comercial pero sobretudo al sector exportador y, por ende a la diversificación de nuestros mercados una actuación decisiva y finalmente; porque los programas de promoción a las exportaciones y el sistema aduanero se convirtieron en el factor común del inédito esquema económico.

Por todo lo anterior creemos que si bien los programas PITEX, Maquila, ECEX, ALTEX y DRAW BACK se han orientado a promover las exportaciones, incrementar la productividad y la calidad de los procesos productivos de las empresas para hacer que éstas se incorporen competitivamente en el mercado mundial y; a ofrecer apoyos como la asesoría de personal capacitado para realizar las actividades propias de la importación y exportación por parte de instancias gubernamentales y privadas como lo constituye el sistema aduanero, aún falta mucho por hacer en lo que a comercio exterior se refiere, ya que como se ha dejado ver a lo largo de esta

investigación hemos tenido tanto etapas de prosperidad como de decaimiento en este rubro.

Bajo esta perspectiva debemos ser congruentes con la era económica que estamos viviendo y persistentes con los objetivos de nuestra política comercial para que los beneficios del comercio exterior se extiendan al resto de la economía de forma similar, integrando a las diferentes ramas productivas y tipos de empresas. Indudablemente los programas de fomento a las exportaciones han sido y siguen siendo una figura decisiva en las transacciones con el exterior, razón por la cual es trascendental delimitar muy bien sus objetivos, en particular en el marco de los tratados de libre comercio para que no merme su impacto. Sin embargo, no podemos dejar que éstos sean el único dispositivo que sustente esta actividad que cada vez se torna más compleja, especialmente ahora que los países son arrastrados al torbellino de la competencia global con todo lo que ello entraña en términos industriales, organizacionales y sociales, enfrentando enormes retos para adaptarse a las nuevas realidades e identificar los riesgos y oportunidades en una época de globalización económica e incertidumbre.

BIBLIOGRAFÍA

1. Bassaldúa, Ricardo Xavier. Introducción al Derecho Aduanero. Concepto y Contenido, Ed. Abeledo Perrot, S. A., Argentina, 1998.
2. Blanco Mendoza, Herminio. Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo, Ed. FCE, México, 1994.
3. Calva, José Luis. El Modelo Neoliberal Mexicano, Costos, Vulnerabilidad, Alternativas, Ed. Fontarama, México, 1993.
4. Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero, 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998.
5. Cerda Benítez, Adriana. Prontuario de Comercio Internacional, Ed. Trillas, México, 2000.
6. Gallo T., Miguel Ángel. Historia Universal Moderna y Contemporánea 2, Ed. Quinto Sol, México, 1997.
7. Huerta González, Arturo. Riesgos del Modelo Neoliberal Mexicano, 3ª Impresión, Ed. Diana, México, 1995.
8. Isselín Cardona, José Alfredo. Nueva Ley Aduanera, Confrontada y Comentada, Ed. Impresión y Servicios Gráficos, S.A. de C.V., México, 1996.
9. Ledesma A., Carlos. Principios de Comercio Internacional, 4ª ed., Ediciones Macchi, Argentina, 1993.
10. López Villa, Juan Ramón. Fundamentos y Práctica del Comercio Exterior y Derecho Aduanero, Ed. CC-SICCO, México, 1997.
11. Maubert Viveros, Claudio. Comercio Internacional. Aspectos Operativos, Administrativos y Financieros Ed. Trillas, México, 1998.
12. Mercado Hernández, Salvador. Comercio Internacional II, 4ª ed., Ed. Limusa, México, 1996.
13. Moreno Espinosa, Roberto y et. al. La Administración Estatal y Municipal en el Estado de México en los Procesos de Globalización, Apertura e Intercambio, Ed. IAPEC, México, 1996.
14. Ortiz Wadgymar, Arturo. Introducción al Comercio Exterior de México, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1993.
15. Ortiz Wadgymar, Arturo. Introducción al Comercio y Finanzas Internacionales de México. (Evolución y Problemas hacia el año 2000), 7ª ed., Ed. Nuestro Tiempo, México, 1999.

16. Ortiz Wadgymar, Arturo. Política Económica de México 1982-2000: El Fracaso Neoliberal. 6ª ed., Ed. Nuestro Tiempo, México, 1998.
17. Reyes Altamirano, Rigoberto. Manual Aduanero, 2ª ed., Ed. PAC, México, 1995.
18. Reyes Díaz-Leal, Eduardo. Aduanas: Operación en México, Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1994.
19. Reyes Díaz Leal, Eduardo. Importaciones Temporales, Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1995.
20. Reyes Díaz Leal, Eduardo. El Semáforo Fiscal, Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1996.
21. Reyes Díaz-Leal, Eduardo. Sistema Aduanero Mexicano, 2ª ed., Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1996.
22. Urquidí, Víctor. México en la Era de la Globalización, Ed. FCE, México, 1996.
23. Villarreal, René. La Contrarrevolución Monetarista, Ed. FCE, México, 1986.
24. Villarreal, René. Liberalismo Social y Reforma del Estado, Ed. FCE-NAFIN, México, 1993.
25. Witker, Jorge y Gerardo Jaramillo. Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo, Ed. McGraw Hill, México, 1996.

HEMEROGRAFÍA

REVISTAS Y OTROS DOCUMENTOS

1. Alba Vega, Carlos. "Las Empresas Integradoras en México", en Comercio Exterior, México, enero de 1997.
2. "Acuerdo por el que se dan a conocer diversas disposiciones en materia de Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación", en Compendio de Comercio Exterior, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.
3. Álvarez Galván, José Luis y Enrique Dussel Peters. "Causas y Efectos de los Programas de Promoción Sectorial en la Economía Mexicana", en Comercio Exterior, México, mayo de 2001.
4. "Balanza Comercial de México. Estadísticas Económicas", INEGI, México, junio de 1998.
5. Cabeza García, Luis. Regulaciones, Restricciones y Requisitos al Comercio Exterior en México, Ediciones Fiscales ISEF, México, 1998.
6. Carrillo, Jorge y Redi Gomis. "Los Retos de las Maquiladoras ante la Pérdida de Competitividad", en Comercio Exterior, México, abril de 2003.
7. Cuenta Aduanera, Secretaría de Economía, México, 2001.
8. Dabat, Alejandro. "Tendencias y Perspectivas de la Economía Mundial", en Comercio Exterior, México, noviembre de 1997.
9. De Mateo, Fernando. "México y la Búsqueda de Espacios: hacia un TLC con la Unión Europea", en Comercio Exterior, México, junio de 1999.
10. "Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX)", en Compendio de Comercio Exterior, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001
11. "Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación", en Compendio de Comercio Exterior, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.
12. "Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX)", en Compendio de Comercio Exterior, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001.
13. Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (DRAW BACK), Secretaría de Economía, México, 1999.

14. Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (DRAW BACK), Secretaría de Economía, México, 2001.
15. Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (DRAW BACK), Secretaría de Economía, México, 2002.
16. Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), Secretaría de Economía, México, 2001.
17. Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), Secretaría de Economía, México, 2002.
18. Empresas de Comercio Exterior (ECEX), Secretaría de Economía, México, 2000.
19. Empresas de Comercio Exterior (ECEX), Secretaría de Economía, México, 2001.
20. Ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX), Secretaría de Economía, México, 2000.
21. Industria Maquiladora de Exportación, Secretaría de Economía, México, 2001.
22. Información Dinámica de Consulta IDC, Servicio Quincenal de Consultoría Empresarial, Sección Comercio Exterior, México, 12 de octubre de 1994.
23. Información Dinámica de Consulta IDC, Servicio Quincenal de Consultoría Empresarial, Sección Comercio Exterior, México, 26 de junio de 1995.
24. Información Dinámica de Consulta IDC, Servicio Quincenal de Consultoría Empresarial, Sección Comercio Exterior, México, 15 de agosto de 1997.
25. J. Kaye, Dionisio. "Un Fisco Promotor del Desarrollo", en Expansión, Año XXX, No. 780, México, 08 de diciembre de 1999.
26. Laniado Seade, Daniel. "Los Retos Globales", en Expansión, Año XXX, No. 780, México, 08 de diciembre de 1999.
27. Ley Aduanera 2001, 13ª ed., Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001.
28. "Ley de Comercio Exterior 2001", en Compendio de Comercio Exterior, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001.
29. "Ley del Servicio de Administración Tributaria", Servicio de Administración Tributaria, SHCP, México, 1998.
30. "Marco Legal de la Operación Aduanera", Manual de Autoestudio, Ed. Instituto de Capacitación Fiscal INCAFI, México, 1997.
31. Manual de Importaciones Temporales de PITEX vs Maquila, Capacitación de Comercio Exterior, Kansei, México, 1998.

32. Palacios, Juan José. "El Nuevo Regionalismo Latinoamericano: El Futuro de los Acuerdos de Libre Comercio", en Comercio Exterior, México, abril de 1995.
33. Pérez Vidorique, Juan Antonio. "Antecedentes de los Programas de Fomento a las Exportaciones", Manual de Importaciones Temporales de PITEX y Maquila, Kansei, México, 2001.
34. Pérez Vidorique, Juan Antonio. "El Impacto del Impuesto al Valor Agregado en las Constancias de Exportación", Manual de Importaciones Temporales de PITEX y Maquila, Kansei, México, 2001.
35. Pérez Vidorique, Juan Antonio. "Aspectos Generales de las Cuentas Aduaneras", Cuenta Aduanera, Kansei, México, 2001.
36. "Plan del Curso de Derecho Aduanero", impartido por Víctor Germán Franco Ruíz, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus León, Guanajuato, 1999.
37. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989.
38. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, México, 1995.
39. Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, Poder Ejecutivo Federal, México, 2000.
40. Programa de Importación Temporal Para Producir Artículos de Exportación (PITEX), Secretaría de Economía, México, 2001.
41. "Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994", en Comercio Exterior, México, febrero de 1990.
42. "Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1995-2000", Poder Ejecutivo Federal, México, 1995.
43. Ramírez, José Carlos. "Los Modelos de Organización de las Industrias de Exportación en México", en Comercio Exterior, México, enero de 1997.
44. "Reglamento Interior del Sistema de Administración Tributaria", Sistema de Administración Tributaria, SHCP, México, 1998.
45. "Reglamento de la Ley Aduanera 2001", en Compendio de Comercio Exterior, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001.
46. "Reglamento de la Ley de Comercio Exterior 2001", en Compendio de Comercio Exterior, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001.
47. "Resolución de Comercio Exterior 3.19.8", en Compendio de Comercio Exterior, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.

48. "Resolución de Comercio Exterior 3.19.10", en Compendio de Comercio Exterior. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.
49. "Resolución de Comercio Exterior 3.19.25", en Compendio de Comercio Exterior, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.
50. "Trade Support Programs, ALTEX, Program for Intensive Export Companies", English Translation of Mexican Foreign Trade Laws, Bancomext, México, 13 de mayo de 1999.

PERIÓDICOS

1. Excélsior, 08 de abril de 1985.
2. El Financiero, 05 de febrero de 2000.
3. El Financiero, 08 de diciembre de 2000.
4. El Financiero, 18 de diciembre de 2000.
5. El Financiero, 19 de diciembre de 2000.
6. El Financiero, 26 de diciembre de 2000.
7. El Financiero, 27 de diciembre de 2000.
8. El Financiero, 28 de diciembre de 2000.

DIRECCIONES EN INTERNET

1. www.aduanas.sat.gob.mx/aga.asp?Q=menu01
2. www.aduanas.sat.gob.mx/guia/61_06_noviembre_2003.doc
3. www.aduanas.sat.gob.mx/aga.asp?Q=r42
4. www.aduanas.sat.gob.mx/aga.asp?Q=r45
5. www.aduanas.sat.gob.mx/aga.asp?Q=r5555
6. accigame.banamex.com.mx/capacitacion/up/global/global1.htm
7. accigame.banamex.com.mx/capacitacion/up/global/crisis1.htm
8. accigame.banamex.com.mx/capacitacion/up/global/dragon.htm
9. accigame.banamex.com.mx/capacitacion/up/global/samba.htm
10. accigame.banamex.com.mx/capacitacion/up/global/vodka.htm
11. www.bancomext.com.mx
12. www.bancomext.com/bancomext/publicasecciones/secciones/2629/comextenero2003.pdf
13. www.bancomext.com/bancomext/publicasecciones/secciones/5102/apendestadnov2003.pdf
14. www.bancomext.com/bancomext/publicasecciones/secciones/5103/apendestadnov2003.pdf
15. www.economia.gob.mx
16. www.economia.gob.mx/?P=452
17. www.economia.gob.mx/?P=719
18. www.economia.gob.mx/?P=730
19. www.economia.gob.mx/?P=733
20. www.economia.gob.mx/?P=735
21. www.economia.gob.mx/?P=739
22. www.economia.gob.mx/?P=741
23. www.economia.gob.mx/?P=743
24. www.economia.gob.mx/?P=745
25. www.economia.gob.mx/?P=746
26. www.economia.gob.mx/?P=750
27. www.economia.gob.mx/?P=751
28. www.economia.gob.mx/?P=982
29. www.economia.gob.mx/?P=1241
30. www.economia.gob.mx/?P=1250
31. www.economia.gob.mx/?P=1274
32. www.gob.mx/estruct/uctov/discurso/2001/ace0601.html (11/feb/2001)
33. www.pdn.presidencia.gob.mx/index.php?disección=33
34. www.impuestum.com/noticias/2076.html reforma
35. www.mx.news.yahoo.com/040117/2/15fo.html