

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES "ACATLÁN"

EFFECTOS DE LA SIMPLIFICACIÓN DEL DESPACHO ADUANERO
MEXICANO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN
ECONÓMICA (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 :
MARIA DEL ROSARIO LÓPEZ HERNÁNDEZ

ASESOR: LIC. RODOLFO VILLAVICENCIO LÓPEZ



AGOSTO 2005

m349197



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.

AGRADECIMIENTOS A...

DIOS

Porque a pesar de todos los obstáculos
que se presentaron para la realización de la tesis
me dio las fuerzas necesarias para llegar hasta el final.

TODAS AQUELLAS PERSONAS

Que creyeron en mi y, que de una
forma u otra forma, siempre me han apoyado y
motivado a seguir adelante; principalmente mis amigas.

MI FAMILIA

Por brindarme la oportunidad de hacer una
carrera y entender lo importante que esto es para mi.

MI ASESOR

Lic. Rodolfo Villavicencio

Que durante todo este tiempo mostró
la mejor disposición para apoyarme en la
elaboración del presente trabajo y, un reconocimiento
especial por compartir sus conocimientos con tanta gente.

LA UNAM

"Máxima Casa de Estudios",
por brindarme la oportunidad de
tener una formación profesional y crítica.

TODOS LOS PROFESORES

Quienes son fuente infinita de conocimiento;
especialmente a los sinodales, por su comprensión y por
haber dedicado parte de su tiempo a la revisión de esta tesis.

GRACIAS.

ÍNDICE

EFFECTOS DE LA SIMPLIFICACIÓN DEL DESPACHO ADUANERO MEXICANO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA (1994-2000)

INTRODUCCIÓN.....	I
--------------------------	----------

CAPITULO 1

APERTURA COMERCIAL MEXICANA FRENTE AL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA.....	1
1.1. Nueva Dinámica Económica Internacional.....	3
1.1.1. Globalización Económica.....	5
1.1.2. Integración Económica.....	11
1.1.3. Liberalismo Económico.....	16
1.2. Política de Apertura Comercial en México.....	20
1.2.1. Antecedentes	22
1.2.2. Entrada de México al GATT.....	24
1.2.3. Estrategia Económica de Cambio Estructural.....	27
1.2.4. Política Comercial Actual.....	30
1.3. Desregulación Económica.....	34

CAPITULO 2

PAPEL DE LAS ADUANAS DE MÉXICO EN LA COYUNTURA INTERNACIONAL.....	38
2.1. Estructura y Funcionamiento de las Aduanas en México.....	40
2.2. Marco Jurídico en Materia Aduanera a Nivel Nacional.....	55
2.3. Trascendencia de los Acuerdos y Tratados Comerciales.....	63
2.4. Cambios Generales realizados en las Aduanas en los Noventa.....	71
2.5. Función de las Aduanas en los Programas de Promoción de Exportaciones.....	75

CAPITULO 3

EFFECTOS DE LA SIMPLIFICACIÓN DEL DESPACHO ADUANERO MEXICANO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN ECOMÓMICA.....	86
3.1. Características del Despacho Aduanero en México.....	88
3.2. Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA).....	106
3.3. Efectos Inmediatos de la Simplificación.....	110
3.4. Respuesta del Sector Empresarial Mexicano frente al Proceso de Simplificación.....	118
3.5. Efectos en el Comportamiento de la Balanza Comercial de México.....	127
CONCLUSIONES.....	137
ANEXOS.....	146
BIBLIOGRAFÍA.....	153
HEMEROGRAFÍA.....	155
DIRECCIONES EN INTERNET.....	158

ÍNDICE DE GRÁFICAS

GRÁFICA 1 COMERCIO INTRARREGIONAL COMO PROPORCIÓN DEL COMERCIO TOTAL EN LAS REGIONES MÁS IMPORTANTES DEL MUNDO.....	3
GRÁFICA 2 EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MÉXICO 1983-1993.....	17
GRÁFICA 3 PORCENTAJE DEL COMERCIO MUNDIAL CUBIERTO POR LA OMC 1948-2001.....	7
GRÁFICA 4 PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS EMPRESAS PITEX Y MAQUILA EN LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS (1994-2000).....	84
GRÁFICA 5 SISTEMAS UTILIZADOS PARA EL DESPACHO ADUANERO 1989-2000.....	114
GRÁFICA 6 CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS.....	132
GRÁFICA 7 BALANZA COMERCIAL DE MÉXICO 1994-2003.....	133
GRÁFICA 8 DISTRIBUCIÓN DE EXPORTACIONES MEXICANAS POR REGIÓN 1990-2003.....	134

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1
ESTADÍSTICAS DE LAS ADUANAS MÁS IMPORTANTES DE MÉXICO EN EL AÑO
2000.....117

CUADRO 2
CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS DE ACUERDO A SU TAMAÑO.....120

CUADRO 3
DESEMPEÑO DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE ACUERDO A LOS
TRATADOS DE LIBRE COMERCIO FIRMADOS POR MÉXICO 1994-2000.....129

CUADRO 4
PORCENTAJE DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR SECTOR.....130

CUADRO 5
COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO 1994-2000.....132

CUADRO 6
PRODUCTO INTERNO BRUTO 1994-2000.....135

ÍNDICE DE ANEXOS

REDUCCIÓN DE COSTOS Y TIEMPOS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL 1920-1990.....	147
UBICACIÓN DE ADUANAS EN LA REPÚBLICA MEXICANA.....	148
TRATADOS DE LIBRE COMERCIO CELEBRADOS CON MÉXICO.....	149
CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LOS RÉGIMENES ADUANEROS.....	150
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (OMA).....	151
PLAN DE TRABAJO ESTRATÉGICO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS 2001- 2006.....	152

INTRODUCCIÓN

Ante el proceso de globalización en el que se desenvuelven cada vez más países, éstos han llevado a cabo ciertos ajustes no sólo en el ámbito interno sino también en el externo. Ante este panorama México no pudo quedarse atrás, por lo que el gobierno realizó una serie de cambios que van desde el aspecto económico, político, social y hasta el cultural con el propósito de formar parte del nuevo entorno mundial.

Durante las últimas décadas del siglo XX nuestro país tuvo que insertarse en la dinámica internacional a causa de las constantes transformaciones que se estaban presentando en el mundo entero, provocando la adecuación de nuevos moldes y estructuras de desarrollo dentro de cada nación. De tal modo que México se vio obligado a entrar a la economía de mercados efectuando la modernización de las aduanas por medio de la instrumentación del mecanismo de selección automatizado, el Manual de Operación Aduanera, la privatización de recintos y la reducción en el pago de impuestos y aranceles; todo ello para lograr la simplificación del despacho aduanero de mercancías.

En este sentido, para el presente trabajo los efectos de la simplificación del despacho aduanero mexicano los plantearemos con base a las consecuencias y resultados que se dieron en la operatividad de las aduanas con la agilización del despacho aduanero y en nuestro comercio exterior durante el período de 1994 al 2000. Asimismo definiremos a la simplificación del despacho aduanero como el proceso de reducción, agilización y facilitación de los trámites, tiempos y costos necesarios para realizar el despacho de mercancías ya sea en la importación o exportación.

En cuanto al período de estudio, éste enmarca la firma de varios acuerdos y tratados comerciales celebrados por México con otros países, sobretudo a partir de 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual ayudó a que se concretarán otros acuerdos a nivel internacional.

El desarrollo de la tesis lo realizaremos bajo el Modelo Neoliberal porque engloba las medidas que dieron lugar a la facilitación del despacho de mercancías debido a que sus supuestos refieren a las concesiones otorgadas a la iniciativa privada y a la agilización de algunos trámites gubernamentales que permitieron la transformación de las aduanas en su estructura y operatividad.

Para esto por Neoliberalismo entenderemos "un liberalismo económico adulterado, falsificado, degenerado del original y contradictorio"¹ que se orienta a restaurar el papel del mercado como mecanismo casi exclusivo de asignación óptima de recursos; es decir, pretende que los elementos económicos se dejen al libre juego del mercado y por lo tanto, se reduzca la participación del Estado en la

¹ Villarreal, René. La Contrarrevolución Monetarista, Ed. FCE, México, 1986, p.106

economía.

Los gobiernos de Reino Unido y Estados Unidos fueron los primeros en adoptar el modelo neoliberal. Sin embargo, las medidas del modelo no fueron aplicadas de igual forma en los países en vías de desarrollo que presentaban graves problemas de endeudamiento y carencia de divisas, además para ellos el neoliberalismo aparecía como un conjunto de recetas económicas que se tenían que cumplir. *Verbigracia*, México adoptó el neoliberalismo al firmar la Segunda Carta de Intención firmada con el FMI en 1982, donde se comprometía a seguir una serie de lineamientos político-económicos impuestos por el organismo a fin de obtener el préstamo solicitado. Así el neoliberalismo ubica dentro de sus premisas: la reducción del papel del Estado en la economía ya que su única función es el mantenimiento del orden, la disminución del gasto público y una mayor libertad económica para los empresarios, industriales y comerciantes.

El marco de referencia para este tema de investigación es la apertura económica y comercial adoptada por México y un gran número de naciones en vías de desarrollo, cuyo antecedente es el Modelo de Sustitución de Importaciones basado en una política proteccionista con la intervención del Estado en el aspecto económico y social; es decir, se trataba de un programa sustitutivo de importaciones que tendía a producir en el país lo que antes era menester adquirir en el exterior², teniendo como objetivo esencial promover el comercio internacional por medio de la eliminación de restricciones arancelarias. Empero, esto dio como resultado una industria incompleta, ineficaz y de altos costos pues no había competencia que la estimulara, lo que acarreó efectos negativos y dependencia tecnológica; haciendo necesaria la adecuación macroeconómica debido a que el modelo se había alargado demasiado (de 1940 a 1983).

Respecto a las aduanas tenemos la imposición de multas, sanciones e incluso la privación de la libertad en caso de cometer algún ilícito por parte de los contribuyentes, la agilización del despacho de mercancías, el uso obligatorio de los servicios de un agente aduanal como representante legal de los importadores y exportadores ante la aduana. Aunque por otra parte, con la firma de acuerdos y tratados comerciales se han ampliado y diversificado nuestros productos y mercados de exportación, razón por la cual el comercio exterior ha sido desde hace algunos años el móvil principal de desarrollo de México y de otros países que aplican el modelo secundario de exportación.

A pesar de que la simplificación del despacho aduanero ha facilitado la entrada, salida y tránsito de mercancías y se ha dejado de lado el papel de obstaculizador que tenía la aduana anteriormente dentro del comercio exterior, hasta finales de los ochenta las aduanas enfrentaban serios problemas de corrupción, desorientación e incertidumbre jurídica de los importadores y exportadores. Los procedimientos para el despacho de mercancías eran anticuados, complicados y costosos, los horarios y recursos humanos eran insuficientes para

² Ortiz Wadgyrmar, Arturo. *Introducción al Comercio Exterior de México*. Ed. Nuestro Tiempo, México, 1993, p.121

efectuar la revisión de mercancías así como sus documentos

Por ejemplo, los procesos de desaduanamiento de mercancías que se realizaba a los pasajeros provenientes de vuelos internacionales causaban un deterioro de la imagen de la administración pública del país, por el tiempo que se necesitaba para salir del recinto ya que sus equipajes eran revisados por siete autoridades diferentes y cada uno pedía abrir sus equipajes. Igualmente se realizaba una inspección a las empresas y la recopilación de estadísticas se hacía con técnicas manuales muy rudimentarias, por estas razones el papel de las aduanas limitaba el comercio exterior del país en vez de promoverlo.

Con lo anterior podemos ver que faltaba mucho por hacer, ya que existían algunas lagunas en las leyes que impedían mejorar el intercambio comercial y fomentar una mentalidad exportadora entre los empresarios del país. Por eso, desde entonces la política comercial tomó un nuevo giro ya que hasta ese momento habían existido elevados índices de protección tanto en la industria nacional como en el comercio exterior.

En agosto de 1986 nuestro país ingresa formalmente al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), haciendo con esto latente el replanteamiento de la política industrial y de comercio exterior para lograr una mejor competitividad e incursionar en la nueva coyuntura internacional. Dicho organismo estipulaba entre los derechos y obligaciones de los países miembro: "la supresión de la discriminación, la eliminación de restricciones cuantitativas, la supresión de las demás formas de protección y la solución de controversias"³; lo anterior con el objetivo principal de promover el comercio internacional por medio de la eliminación de restricciones arancelarias.

Un efecto positivo de la adhesión a dicho Acuerdo fue la disminución de aranceles, la eliminación de precios oficiales y la adopción del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías a fin de lograr una uniformidad en la clasificación de los productos objeto de importación y exportación, es decir, se trataba de que la clasificación de las mercancías fuera igual a la utilizada por otras naciones.

Para el año de 1988 México ingresa al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), contando así con las recomendaciones que el organismo ofrecía en materia aduanera. En ese momento las características de la aduana no eran las más adecuadas para competir en el ámbito mundial, por lo que el país demandaba un servicio de aduanas más moderno puesto que el mundo giraba en torno a una economía de mercados, nuevos procesos tecnológicos y una reorganización de índole político, económico, social y hasta cultural.

³ Mercado Hernández, Salvador. Comercio Internacional II, Ed. Limusa, México, 1997, p.127

Los cambios continuaron y los aranceles bajaron a los niveles aconsejados por el GATT (desde 1995 Organización Mundial de Comercio, OMC), se publicaron la Ley de Comercio Exterior, la Ley de Inversión Extranjera y se crearon las cuotas antidumping. Las aduanas procedieron a la creación de las Reglas Generales, el Manual de Operación Aduanera, se dio validez al principio de autodeterminación de obligaciones y la Policía Fiscal Federal quedó en lugar del Respaldo Aduanal. Hay que subrayar que el principio de autodeterminación permite a los usuarios agilizar y transparentar los procedimientos de trabajo de las aduanas, para ejemplificar esto tenemos la entrega de los medios magnéticos grabados por los propios usuarios con la información detallada de sus operaciones comerciales.

El modelo neoliberal que plantea "una apertura comercial a ultranza, la liberalización de la inversión extranjera y el retiro del Estado de sus funciones económicas"⁴ sirvió para que los países participaran en la nueva dinámica de la globalización. Gracias a los cambios iniciados en los años ochenta y consolidados en los noventa, se logró la modernización del sistema aduanero al instrumentar nuevos mecanismos para agilizar el despacho de mercancías así como para mejorar y aumentar el intercambio comercial con otros Estados. Con el seguimiento del modelo neoliberal el gobierno privatizó los recintos fiscales para mejorar y depurar el almacenamiento de mercancías, reformó los regímenes aduaneros e hizo obligatoria la intervención de los agentes aduanales en el despacho de mercancías.

Así, en un ambiente tan cambiante como el que impera en una economía globalizada como la que vivimos el comercio exterior juega un papel importante para el desarrollo y crecimiento económico de los Estados. En este sentido, las aduanas constituyen el elemento central de comercio exterior ya que controlan la entrada, salida y tránsito de mercancías con el objeto de estimular y fortalecer la economía de un país. Las funciones de la aduana consisten esencialmente en vigilar, tramitar y controlar las operaciones de importación, exportación, temporales, reconocimiento de mercancía, recaudación de impuestos, derechos y aprovechamientos y ejercer la vigilancia en fronteras, interiores y demás lugares en los que se realizan los procedimientos aduanales.

Ante la necesidad de modernización requerida para formar parte del nuevo entorno nuestro país ha tenido que volcarse a la búsqueda de nuevos mercados, estableciendo relaciones comerciales con diferentes bloques regionales y en general, con naciones de todo el mundo. Hoy día las transacciones económicas no sólo se realizan con los Estados Unidos sino también con otros Estados tal es el caso de los Tratados de Libre Comercio celebrados con Estados Unidos y Canadá (1994), con Colombia y Venezuela (1995), con Costa Rica (1995) y con Israel (2000), entre otros más.

⁴ Calva, José Luis. El Modelo Neoliberal Mexicano. Costos, Vulnerabilidad, Alternativas, Ed. Fontarama S.A., México, 1993, p.13

Los tratados destacan principalmente porque a través de la liberalización de algunas restricciones y aranceles de comercio entre los países se ha facilitado la compra y venta de productos y servicios y, han dado origen a una infraestructura jurídica homologada que asegura la continuidad del proceso de apertura en las diferentes regiones, lo mismo que promover la inversión extranjera entre las naciones parte del acuerdo.

Bajo esta perspectiva, el gobierno mexicano trata de estar a la vanguardia adecuando su infraestructura industrial y encausando a las empresas hacia la competitividad nacional como internacional, lo cual se hace evidente en su política económica presentada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 del Presidente Ernesto Zedillo, que contemplaba lo siguiente: "estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero; creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional; fomento a la integración de cadenas productivas; mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria; desregulación económica; negociaciones comerciales internacionales y promoción de la competencia"⁵.

Hay que agregar que la Administración de Vicente Fox continúa la línea de los sexenios pasados en materia industrial y comercial, aunque tiene prioridades en el cambio estructural, por lo que en esta investigación consideraremos algunos de los datos más recientes en dicho aspecto.

Las autoridades dieron origen a una nueva Ley Aduanera que entró en vigor el 01 de abril de 1996 con posteriores reformas, adiciones y derogaciones como las del 31 de diciembre de 1998 y las del 2000; sin dejar de mencionar las realizadas en el presente sexenio pues como sabemos esta ley es motivo de continuas reformas, adiciones y derogaciones; lo mismo que su Reglamento y otras disposiciones relacionadas con la materia. Otros cambios fueron consumados en las instalaciones de las aduanas, tal es el caso de los almacenes y recintos fiscales que fueron dotados de la más novedosa tecnología como las máquinas de rayos X y rayos gamma.

En el aspecto operativo, esencialmente en el despacho de mercancías, la presencia del agente aduanal tuvo gran importancia ya que se hizo obligatoria su intervención en las operaciones comerciales, paralelamente disminuyeron los trámites, tiempos y costos requeridos para efectuar este proceso aduanero. México también incluyó en la normatividad aduanera un marco legal que integraba tanto a la nueva estructura comercial nacional como a los tratados y acuerdos negociados. El resultado era obtener un servicio de mejor calidad a los contribuyentes (importadores y exportadores) e intensificar nuestro comercio exterior, lo que afortunadamente se concretó.

⁵ Programa de Política Industrial y de Comercio Exterior 1995-2000, SECOFI, México, 1995.

A pesar de la adecuación de la estrategia de diversificación, el crecimiento de las relaciones comerciales de México y los avances alcanzados en el despacho aduanero, falta mucho por hacer pues la realidad en la que nos desenvolvemos actualmente afecta los diferentes aspectos de un país (cultural, político, económico y social) y no solamente un aspecto como ocurría en el pasado, por lo que es menester revisar la operatividad de las aduanas dentro de las transacciones comerciales para procurar nuevos empleos, mejorar la imagen del país a nivel mundial y lograr la competitividad que se demanda para entrar a la dinámica económica mundial.

De modo que los cambios que dieron lugar a la simplificación del despacho aduanero no han sido suficientes para impulsar las transacciones comerciales en esta época de globalización ya que a pesar de que los trámites, los tiempos y los costos en las aduanas se han reducido en forma considerable en los últimos años el comercio exterior mexicano ha tenido altas y bajas, por lo que será necesario hacer una evaluación y revisión de la operatividad de las aduanas en este siglo XXI.

En el presente trabajo pretendemos mostrar como la simplificación del despacho aduanero mexicano ha sido una más de las medidas que el gobierno ha puesto en marcha a partir de la apertura comercial, la cual se caracteriza por una reducción, agilización y facilitación en varios de los trámites vinculados al despacho de mercancías con la finalidad de promover la participación de las empresas mexicanas en las operaciones de comercio exterior e influir en el comportamiento de nuestra balanza comercial.

A fin de cumplir lo planteado en el presente trabajo de investigación, nos hemos propuesto los siguientes *objetivos*: identificar las características generales que definen la apertura comercial de México en el marco de la globalización económica debido a que esto marcó el inicio de la simplificación del despacho aduanero, al cambiar la política comercial del país. Destacar la estructura y las reformas más importantes llevadas a cabo en las aduanas, sus funciones y su marco legal tanto en el ámbito nacional como internacional por ser una parte importante para entender el despacho de mercancías y, enunciar los trámites y requisitos que envuelve la simplificación del despacho aduanero así como evaluar sus efectos dentro del comercio exterior del país en el marco de la globalización.

En este contexto, en el *primer capítulo* definiremos lo que es la globalización, la integración y el liberalismo económico, sus efectos y todo lo que éstos involucran a nivel mundial para después llegar al caso específico de México, en tanto que con el proceso globalizador se vio afectado el acontecer nacional del país. Por lo que el gobierno tuvo que replantear la política económica y comercial realizando ciertos ajustes tanto al interior de sus instituciones como en los diferentes marcos legales con la finalidad de formar parte de la nueva coyuntura.

Dentro del *segundo capítulo* mencionaremos las funciones y estructura de las aduanas para entender mejor como están constituidas así como su marco legal nacional e internacional, las reformas que hicieron posible la agilización del despacho aduanero y el papel de las aduanas en los programas de promoción de exportaciones.

Finalmente, en el *tercer capítulo* describiremos los requisitos e instancias a las que se tienen que recurrir para efectuar el despacho aduanero de mercancías, evaluando los efectos de la simplificación del despacho, especialmente en el comercio exterior desde la apertura comercial y la firma de los tratados de libre comercio; haciendo a la vez un análisis prospectivo del tema de estudio a fin de aportar algunas ideas para mejorar el despacho aduanero de mercancías y promover el intercambio comercial con otros Estados.

CAPITULO 1

APERTURA COMERCIAL MEXICANA FRENTE AL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

En el mundo actual en el que la economía se presenta como el eje principal de continuas transformaciones llevadas a cabo desde la posguerra (como la Guerra Fría y el fin del Socialismo con la caída del Muro de Berlín en 1989) se han venido presentando una serie de cambios en el desempeño de los Estados tanto en su interior como en su exterior e hicieron que la mayoría de ellos modificará su forma de pensar y actuar, sobretodo en el aspecto económico. Allí donde acontecimientos como la proliferación de la alta tecnología, las telecomunicaciones, la nueva internacionalización del trabajo, etcétera, han caracterizado el actual proceso de globalización económica y provocado que cada vez más naciones modifiquen sus modelos de desarrollo para poder participar en dicho proceso.

La integración económica es otra de las tendencias que se ha presentado últimamente en el entorno mundial y no es otra cosa más que la conformación de bloques económicos mediante la celebración de un acuerdo o tratado de carácter comercial a fin de gozar de ciertos beneficios como son: la disminución de aranceles, la eliminación de restricciones al comercio y la difusión de tecnología. Aunque también se acompaña de algunas desventajas, por ejemplo, la lucha de mercados y el desplazamiento de plazas laborales entre los países firmantes del acuerdo.

No obstante, lo anterior sólo ha podido efectuarse con la adopción del modelo neoliberal o liberalismo económico al permitir a los países ejecutar una serie de medidas económicas para insertarse a la nueva dinámica mundial. Esto gracias a que el liberalismo económico promueve una reducción de la participación del Estado en la economía, la privatización de empresas del sector público y la poca atención dirigida a áreas sociales como educación y salud; en otras palabras, se trata principalmente de que el Estado tenga poca injerencia en las actividades económicas y solamente se dedique a vigilarlas.

México y otras naciones en vías de desarrollo se vieron obligados a emplear el modelo neoliberal para no quedar marginados del proceso globalizador debido a que la sustitución de importaciones que habían adoptado en la posguerra ya no funcionaban frente a los cambios que se presentaron de manera apresurada a principios de los años ochenta en la esfera mundial.

En este sentido, los países tuvieron que replantear su política económica primordialmente y fue entonces cuando el gobierno comenzó a realizar una serie de acciones tales como la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986, con lo cual la apertura hacia el exterior quedó instituida. De hecho, la apertura económica y comercial obligó a las autoridades a formular diferentes estrategias para mejorar la

población al interior. Por este motivo los presidentes Miguel De la Madrid y Carlos Salinas de Gortari propusieron un cambio estructural que pudiera emplearse también en el ámbito internacional y no sólo dentro del país.

El cambio estructural consistió en la modernización del sector industrial para que las empresas mejoraran su participación en las exportaciones y así generar otras oportunidades de crecimiento y desarrollo para el país. Igualmente se basó en la apertura hacia el exterior y en estrategias como la desregulación económica para dar un mayor acceso a nuevas inversiones y perfeccionar la normatividad de las transacciones comerciales.

Sin embargo, la política comercial aún tiene serios problemas por resolver dado que nunca se ha diseñado una política con base a los recursos y necesidades de nuestra nación; prueba de ello fue que la apertura hacia el exterior se produjo rápidamente y sin medir las consecuencias, que entre otras cosas originó el cierre de micro, pequeñas y medianas empresas que no estaban listas para competir en el mercado mundial y que no contaban con los recursos ni con la tecnología adecuada para enfrentarse a sus competidores.

Bajo otra perspectiva, vale la pena hacer una comparación entre los procesos de apertura realizados en México y en China. En el primer caso la apertura se hizo en alrededor de tres años (1985-1988) y en China el proceso lleva casi veinte años y de la misma manera que en nuestro país ésta aún continúa; aunque no podemos dejar de reconocer que la apertura mexicana se realizó de manera abrupta. Por lo que sería importante estudiar tanto los aspectos positivos como negativos de dicho proceso a fin de sacar provecho de esta experiencia, para erigir una política acorde con el contexto que nos permita salir adelante pero sin arriesgar tanto.

Finalmente, durante el sexenio pasado se plantearon nuevas acciones a realizar en el ámbito comercial aunque la política comercial continuó con las estrategias de promoción de exportaciones, diversificación de mercados y productos mediante las negociaciones comerciales en las diferentes regiones del mundo. Dichas acciones y estrategias se efectuaron con la intención de mejorar las relaciones con otras naciones, de fomentar el comercio a través de la simplificación de trámites en las distintas dependencias del Gobierno Federal (apoyada en la política de desregulación económica para dar una mayor claridad a las diversas legislaciones), de modernizar sus instituciones y de reformar las distintas leyes que participan en el comercio exterior del país; siendo una de estas instituciones la aduana, cuya infraestructura y normatividad se modificaron para mejorar su imagen.

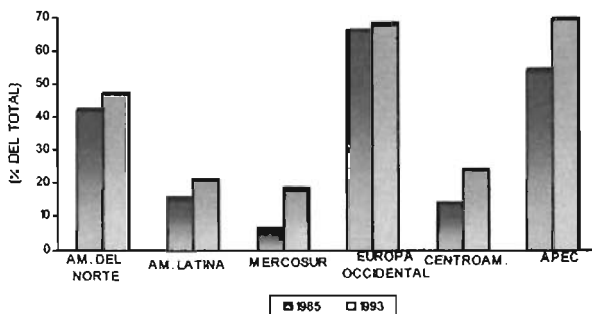
1.1. NUEVA DINÁMICA ECONÓMICA INTERNACIONAL

Hoy por hoy la economía es parte vertebral de las relaciones entre los Estados, principalmente en las últimas décadas, en las que hemos presenciado una mayor expansión de las áreas comerciales y financieras en todo el mundo. Así gracias a la alta tecnología, a la modernización de los medios de comunicación y transporte hemos visto una creciente movilización de flujos de capital e intercambio de bienes y servicios, provocando una mayor integración de los mercados y a su vez que la economía se convirtiera en un aspecto que rebasa las fronteras nacionales para convertirse en un fenómeno global.

De hecho, entre 1985 y 1993 el comercio mundial de bienes creció a una tasa promedio anual del 2% más que la producción y para 1995 el porcentaje fue del 8% en el mismo sentido. A continuación en la Gráfica 1 veremos la tendencia del comercio en las distintas regiones del mundo a fin de apreciar mejor su crecimiento.

GRÁFICA 1

COMERCIO INTRARREGIONAL COMO PROPORCIÓN DEL COMERCIO TOTAL EN LAS REGIONES MÁS IMPORTANTES DEL MUNDO



FUENTE: Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1995-2000, SECOFI, 1995, México, p.9

El incremento del comercio mundial no sólo fue de mercancías sino también de servicios como transportes, comunicaciones, servicios financieros e informática, los cuales han aumentado tanto como los niveles alcanzados por las mercancías. Lo mismo sucedió con los flujos de capital, en especial con la Inversión Extranjera Directa (IED) que de 1980 a 1992 creció a una tasa anual del 12.5%, aunque algunos países lograron superar esta tasa tal como sucedió con los países del Sudeste Asiático donde el crecimiento fue del 16%.⁶

⁶ Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1995-2000, SECOFI, México, 1995, p.8

De tal modo que durante la última década del siglo XX presenciamos cada vez más un aumento en el intercambio de servicios, sobretudo los relacionados con las telecomunicaciones. Actualmente vivimos en un ambiente de incertidumbre e interdependencia en el mundo entero y en diversos aspectos, que en su conjunto forman parte de la nueva dinámica económica internacional y en la que están involucradas todas las naciones.

La globalización se caracteriza por un mercado mundial de capitales, mercancías y servicios, grandes redes de comunicación, telecomunicación, desarrollo en la electrónica y la nueva división internacional del trabajo, además de todo aquello que describe al capitalismo postmoderno y que ha sido causa de una serie de transformaciones dentro de las estructuras tradicionales de los Estados. Además que ésta viene acompañada de tendencias como la integración económica mediante la firma de acuerdos o tratados comerciales celebrados entre dos o varios países con fines específicos, para enfrentarse con más fuerza a la competencia mundial.

En este mismo contexto, el neoliberalismo aparece para hacer frente a la globalización y porque no al proceso integracionista ya que comprende entre algunas de sus premisas la apertura comercial y la eliminación de barreras al comercio, no sólo en el ámbito nacional sino también en el internacional. Hay que decir que los resultados no han sido tan buenos para los países en desarrollo, esencialmente en el aspecto social en el que los países enfrentan problemas como desempleo, inseguridad, desintegración social y drogadicción.

De ahí que el gobierno junto con sus diferentes dependencias e incluso con los empresarios, tomen conciencia del problema y analicen a fondo las necesidades del país para formular un proyecto de nación que divise la nueva coyuntura, las necesidades y los recursos de México para no sufrir consecuencias tan severas.

1.1.1. GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

Al terminar el siglo pasado observamos que el comercio en el mundo entero ha crecido de manera sorprendente, siendo el aspecto más importante de la economía mundial. Uno de los elementos que permitió este incremento fue la creciente interdependencia que existe entre los Estados y que posiblemente continuará a causa de cada vez más países se integran para formar bloques económicos, de manera que cada día que pasa los países dependen más unos de otros.

Últimamente un sin número de acontecimientos se han presentado en el contexto mundial y han originado una nueva forma de actuación, organización e interacción entre las naciones tanto al interior como al exterior de éstas, hechos que sin lugar a duda determinan la tendencia actual de la globalización.

Primeramente, es necesario definir el concepto de globalización para luego mencionar sus características y efectos, para finalizar con un pequeño análisis. En este sentido, entenderemos por *globalización* como "un complejo proceso que se caracteriza tanto por la expansión de actividades económicas, políticas y de comunicación transnacional, como por la intensificación de los niveles de interacción entre los Estados y sociedades que configuran la estructura internacional."⁷ Aunque debemos agregar a esta definición otras actividades como las culturales, las sociales y hasta aquellas de defensa, que día con día adquieren características globales y su papel a nivel nacional está supeditado a lo que suceda en el ámbito mundial.

En la globalización ha tenido lugar una gran variedad de transformaciones y nuevos planteamientos relacionados con el sistema capitalista que había funcionado tiempo atrás y que había servido para identificar el nuevo entorno. Sin embargo, ésta todavía no cuenta con un modelo teórico aceptado mundialmente pues a pesar de que la globalización está bajo el control de los países centrales y responde a la lógica de sus intereses económicos, éstos aún no han sido capaces de crear una teoría sólida que fundamente su actuación.

El proceso de globalización que comenzó a gestarse desde finales de la Segunda Guerra Mundial se ha presentado con más fuerza en las décadas pasadas y, aunque en un principio no abarcaba a la mayoría de los países ya contaba con características como el rápido crecimiento del intercambio comercial, la desaparición paulatina de barreras al comercio y a la inversión, la rapidez en la difusión de tecnología, la gran movilidad de capital mundial, además de otras características que mencionaremos a continuación.

⁷ Gil Villegas, Francisco. "La soberanía de México ante el reto de la Globalización y la Interdependencia", en *Relaciones Internacionales*, No.64, Vol.XV, Nueva Época, México, abril-junio 1994, p.46

La nueva economía mundial está conformada por una serie de lazos productivos, tecnológicos y financieros que orilló a los países y a las empresas a formar parte de la competencia global y a buscar la competitividad nacional en la producción, en la organización y en lo social para no quedarse al margen de la dinámica económica internacional⁸. El número de Estados que participan en ésta ha aumentado con el paso del tiempo y se ha presentado en todos los aspectos no sólo en lo económico.

De igual forma, vemos que el mercado financiero a nivel internacional ahora se maneja por medio de grandes operaciones electrónicas de movimientos de capital, tipos de cambio y créditos, convirtiéndose así en la fuerza motriz de la economía mundial.

Por otro lado, con el establecimiento de reconversiones productivas, privatizaciones y reformas estructurales dentro de las empresas en el mundo entero, se logró la intensificación de la competencia debido a que cada vez más países adoptaron estrategias que les permitieran mejorar su producción para exportar y expandir sus mercados, lograr una productividad mayor, tener procesos de acumulación de capital dinámicos y un crecimiento duradero del ingreso de la población.

Igualmente el comercio exterior ha jugado un papel importante en el crecimiento económico de los países, sobretodo a partir del momento en que se hizo un esfuerzo por eliminar las barreras comerciales entre los pueblos. No obstante, en las últimas décadas el comercio mundial dio un nuevo giro y el intercambio comercial ya no era solamente de mercancías sino también de servicios (transportes, telecomunicaciones, servicios financieros y profesionales). Es decir, el intercambio de mercancías tradicionales como materias primas que se efectuaba hace treinta o cuarenta años atrás paso a segundo término, ahora las transacciones comerciales se basan primordialmente en una gran cantidad de productos manufacturados y servicios.

Con la transnacionalización se combinan los objetivos de maximización de beneficios a largo plazo con el fin de obtener producciones a bajos costos, ventas a precios altos y amplias ganancias,⁹ que han dado lugar a nuevos enfoques de productividad y *management* a través de alianzas estratégicas y diversos tipos de asociaciones entre empresas y países así como la formación grandes bloques regionales que determinan el comercio internacional.

Otra de las características de la globalización es el progreso tecnológico mejor conocido como "la tercera revolución industrial o de la inteligencia" que ha permitido a las empresas contar con nuevas condiciones de producción, desplazamiento y organización a nivel general; donde las compañías pueden elegir los mercados que mejor les convengan pero sobretodo realizar la fragmentación de

⁸ Hernández Becerril, Luz María. "La Transnacionalización de Capitales en la Globalización y las Alternativas Sociales", en *Convergencia*, No.19, Año 6, mayo-agosto 1999, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), México, p.95

⁹ *Ibidem*, p.99

su actividad global en tareas parciales. Por lo que un producto puede ser elaborado por diferentes países ya que uno puede proveer las materias primas, otro las partes y otro más llevar a cabo el ensamblado o terminado dependiendo del tipo de mercancía de que se trate y no como antes en que un sólo país realizaba toda la producción del bien.

El progreso tecnológico en las comunicaciones y transportes ha reducido los costos para movilizar las mercancías y comunicar a las empresas, generando así una integración continua de mercados. Al mismo tiempo esto llevó a ordenar lógicamente el mercado y la producción, donde la subordinación del individuo a la racionalización que prioriza el tiempo, el ritmo, la velocidad y la productividad no han sido tan buenas porque han producido la subordinación del individuo al sistema y a las estructuras de dominación.

Lo antes enunciado forma parte de la nueva división internacional del trabajo que incluye cambios en las actividades tradicionales, la concepción y la base del propio trabajo. Ahora contamos con una nueva relación productiva entre el capital transnacional y la fuerza de trabajo con una jerarquía diferente entre los tipos de conocimiento y trabajo productivo en los diferentes sectores.

Por otra parte, las relaciones de interdependencia que apreciamos en el mundo entero las podemos ver en las diversas áreas: social, económica, política, cultural y hasta de defensa en donde las sociedades se organizan y funcionan bajo un patrón de creciente dependencia y cooperación entre ellas mismas. Los Estados nacionales no actúan por sí solos, hay una permeabilidad y diversificación de actores en el ámbito mundial y al igual que la mayoría de los Estados también participan las empresas transnacionales, las entidades regionales, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales que interactúan con el simple objetivo de conseguir la fijación de tendencias y regulaciones de carácter específico, muchas veces para su propio beneficio y muy pocas para el bien de los demás en su conjunto.

Con el paso del tiempo hemos visto que los efectos políticos y económicos se transmiten rápidamente de un país a otro y a todo el sistema internacional, por lo que es difícil que algún país pueda escapar a la dinámica de la globalización. Por tal motivo, el nuevo orden contempla la participación de nuevos Estados dentro de la economía mundial tal es el caso de China y otros países emergentes que hasta hace algunos años presentaban una actuación limitada en el ámbito comercial y que en este nuevo siglo parecen ser grandes adversarios en todos los sentidos para aquellas naciones que más han destacado.

Aunque debemos apuntar que Estados Unidos sigue y seguirá siendo una fortaleza frente a otras potencias como Alemania en el marco de la Unión Europea y Japón en la Cuenca del Pacífico. En este contexto Estados Unidos, Alemania y Japón conforman la Gran Tríada, quedando de lado el enfoque bipolar que se venía dando en el ámbito internacional hasta antes de la caída del bloque socialista representado por la URSS.

A principios de los años ochenta la globalización económica era considerada como una realidad parcial porque aún no había llegado a amplias zonas del planeta; *verbigracia*, a todo el Continente Africano ya que sólo unos cuantos países participaban en este entorno que era denominado como un proceso de mundialización mutilada, pues sólo la mitad de la población mundial participaba en el comercio internacional y ya para los noventa eran más del 90% de los pueblos los que formaban parte de la globalización.¹⁰

Actualmente la mayoría de los Estados está involucrado en la globalización porque ofrece, relativamente, oportunidades de bienestar económico para desenvolverse en el mercado global con una balanza de pagos equilibrada a través del financiamiento externo, de capital, de transferencia de tecnología y de políticas empresariales de los países más desarrollados a los menos desarrollados.

Una vez referidas las características del proceso globalizador enseguida señalaremos de manera general, sus principales repercusiones. De entrada, los beneficios han sido superficiales porque son pocas las naciones que se han visto favorecidas de este marco; muchas de ellas atraviesan crisis económicas y financieras, elevado índice de desempleo, lento crecimiento, baja productividad, recesión, deuda externa y gran desigualdad en la distribución del ingreso entre la población. Entonces la globalización ha dañado directamente la vida de las personas al trastocar su manera de pensar y actuar, provocando crisis sociales y culturales; mientras que la autonomía e integridad de los Estados han quedado subordinadas a los eslabonamientos, redes y circuitos económicos internacionales.

La globalización del sistema financiero también ha provocado severas crisis que afectan la estructura económica y política de los países. La movilidad de capital es peligrosa, una baja en las tasas de interés que no considere los niveles internacionales origina salida de capitales, falta de liquidez, ataques especulativos en contra de la moneda nacional y hasta una devaluación.

Por lo anterior, señalaremos que los efectos globalizadores han afectado de forma negativa a México y a un gran número de Estados. En el caso particular de la economía mexicana ha estado sujeta a choques externos adversos entre los que encontramos la volatilidad de los flujos de capital y la declinación de los precios del petróleo; además el gobierno implantó ciertas medidas de tipo político, económico y social para enfrentar la devaluación que se presentó en diciembre de 1994.

Ante tal situación nuestro país ha tenido que responder con prontitud y firmeza a este y otros desafíos, repiñtando su política económica para mejorar la actuación de la industria nacional y del comercio exterior con el propósito de garantizar su estabilidad y crecimiento. Así el papel del gobierno mexicano frente al proceso de globalización ha sido reiterar su compromiso a favor de la cooperación internacional apoyando la adopción de medidas para revitalizar el desarrollo, combatir la pobreza e insistir en la corresponsabilidad frente a los riesgos y oportunidades de la integración financiera y comercial.

¹⁰ Mendoza Palafox, Rodrigo. "La Nueva Economía; la Globalización", *El Financiero*, 05 de febrero del 2000, p.24

Haciendo un recuento de los efectos de esta tendencia, tenemos que la globalización ha llevado a las economías nacionales y más aún a los organismos internacionales a formar parte de la nueva dinámica que se caracteriza por desintegración social, deslocalización de inversiones, subdesarrollo en un sin número de zonas y una serie de crisis en el sistema financiero en el mundo entero.

La magnitud de las transformaciones que vive la comunidad internacional es tan grande que ha llegado a afectar la definición de estrategias y políticas en la instrumentación y coordinación de acciones con los diversos agentes, incluyendo al Estado. Por eso se necesita hacer una profunda revisión teórica, principalmente en las ciencias sociales y en la economía, para responder a los nuevos parámetros de la relación Estado, mercado, sociedad e individuo ya que de no hacerlo así se limitaría la capacidad de interpretación de las teorías económicas modernas. La crisis de teorías y modelos económicos que representa el capitalismo moderno radica en que los cambios de la realidad han sido más rápidos y van más adelante que los cambios en las ideas.

Por otra parte, la economía en el ámbito mundial cada vez más transnacional y globalizada ha sido resultado de la apertura y la interdependencia de los mercados de capitales, bienes y servicios, donde el comercio exterior ha resultado ser un elemento primordial de la actividad económica de cada país. Esto ha permitido que dentro de la economía se perciba la influencia de cuatro factores en la toma de decisiones económicas: el gobierno, el bloque regional, las empresas transnacionales que operan en el país y la economía del dinero; factores que son tomados en cuenta para que los gobiernos a nivel nacional decidan que rumbo seguir.

De tal forma que el Estado se torna demasiado pequeño frente a este proceso, luego de que sus mecanismos de intervención en la economía y en el funcionamiento del mercado han cambiado. Hoy el Estado tiene un papel de complementación más que de regulación y del mismo modo ha reformado sus relaciones con la sociedad, la formulación de políticas y su participación en los espacios públicos.

La autonomía nacional se ve matizada e incluso nulificada sino se atienden las dinámicas de la economía global y regional. En efecto, se está imponiendo un nuevo concepto de soberanía que es distribuida entre los organismos multinacionales y las estructuras del gobierno que rebasan los aspectos económicos y abrazan otros como proteger el medio ambiente, combatir el narcotráfico, el terrorismo, la inseguridad, el crimen organizado y defender los derechos humanos y civiles. Así que la ideología relacionada con las diferencias culturales y religiosas dejó de ser el principal factor para separar a las naciones.

Por eso, es urgente que la acción de las naciones sea acorde a la nueva coyuntura así como su modernización para aumentar la eficacia de sus instituciones políticas, aminorar los excesos e incertidumbre de la globalización y potenciar sus oportunidades.

Bajo otra perspectiva los organismos internacionales (por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial de Comercio (OMC)) tienen que desarrollar mecanismos que permitan a los países tener una mayor participación en el seguimiento de las tendencias económicas actuales; aparte de poner especial atención en los movimientos de capital porque estos no pueden seguir siendo un casino financiero mundial del dinero en busca del dinero.¹¹ Se demanda generar un sistema de alerta temprana y garantizar la transparencia en los mercados de capitales porque la aplicación de políticas inadecuadas en un país, acontecimientos aleatorios o cambios de expectativas afectan en gran medida parte del planeta.

De ahí que resulte importante que la globalización tenga cierta capacidad de ser gobernada para generar estabilidad en el desarrollo de los países, aunque cabe preguntarnos ¿se podría gobernar la globalización? Es difícil dar una respuesta concreta a este cuestionamiento ya que ello exige una reflexión profunda entre expertos y políticos al momento de tomar decisiones. No se trata de imponer un gobierno mundial sino de realizar un esfuerzo de cooperación y coordinación internacional, políticamente decidido a maximizar las oportunidades para todos y minimizar los efectos negativos del proceso.

Creemos que si se quiere dar gobernabilidad a la globalización necesitamos un amplio sistema de cooperación, intercambio y transparencia entre los países; es decir, no creer en el mundo sin fronteras porque hay historias e identidades, leyes e instituciones nacionales diferentes y las seguirá habiendo en el futuro, en cambio si se podría lograr una colaboración más estrecha y oportuna entre los Estados como un reto urgente por gobernar la globalización. Mientras tanto es importante que los países desarrollados tomen las medidas necesarias para reactivar el crecimiento de la economía mundial y por su parte, los menos desarrollados tienen que acelerar las reformas de sus instituciones económicas y aprender de las estrategias de los países desarrollados.

A manera de conclusión podemos decir que, no todas las naciones están involucradas en la globalización en la misma medida pues aunque se presenta como un proceso que aumenta las posibilidades y oportunidades para el desarrollo productivo y la expansión de las bases materiales de la sociedad a la vez muchas personas, grupos, países y regiones han quedado excluidas por carecer de los recursos que les permitan formar parte de la competencia global, la cual cada día es más privatizada y desregulada.

Con los cambios del capitalismo se han desarrollado nuevas relaciones entre los diferentes actores, nuevos enfoques de política económica e interdependencia pero sin duda alguna uno de los procesos más importantes en el mundo actual ha sido la integración económica, identificado por la conformación de bloques económicos.

¹¹ Frei Ruiz-Tagle, Carmen. Conferencia dada por la Senadora de la República de Chile, ¿Se Puede Gobernar la Globalización?, Secretaría de Relaciones Internacionales, 14 de septiembre de 1998, p.4

1.1.2. INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Frente a las nuevas tendencias presentadas en el mundo ya no hay economías ni empresas nacionales, las concepciones de desarrollo y crecimiento se han replanteado y revelado una visión diferente tanto de la macro como de la microeconomía. En este fin de milenio, la integración económica de diversos Estados en grandes bloques económicos y comerciales impactó en el actuar de las naciones y por tanto, en sus relaciones tradicionales con la sociedad en su conjunto.

La integración económica se manifiesta por un lado, como un instrumento geopolítico de las naciones hegemónicas para fortalecer su posición a nivel mundial; y por otro, como una estrategia de las grandes corporaciones para encarar a la economía internacional.

Bajo esta perspectiva, el proceso de integración lo podemos identificar por una pugna trilateral entre las grandes potencias: Japón, Alemania y Estados Unidos con sus respectivas regiones en Asia, Europa y América; donde la Cuenca del Pacífico se torna como el espacio principal del comercio mundial por el gran dinamismo que ha tenido en los últimos años.

Hay que destacar que el orden geográfico, tecnológico, geopolítico y económico se conjugan para dar como resultado la integración regional. Tal es el caso de la Unión Europea en donde existe una integración económica, política, de defensa común, de política exterior y hasta una moneda única; razón por la cual esta región ha sido un punto de referencia para otros procesos. A saber, América Latina tomó varias de sus enseñanzas al construir el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

La integración en bloques económicos tiene el objetivo fundamental de aumentar las exportaciones, los flujos de inversión y la productividad para mejorar la competitividad de los países en el ámbito mundial. Además existen diferentes tipos de integración, aunque este proceso no tiene porque marchar necesariamente hacia la unificación como sucedió con la Unión Europea y éstos son: el área de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común, la unión económica y la unificación.

En el *área de libre comercio* los países miembro acuerdan reducir las restricciones dentro de su área pero manteniendo sus esquemas individuales de protección respecto a terceros países. Mientras que la *unión aduanera* aparte de liberalizar el comercio interno, los miembros establecen un arancel aduanero común con relación a otros Estados.

En el *mercado común* la reducción de restricciones comerciales también se extiende al movimiento de factores como el capital y los recursos humanos. En cuanto a la *unión económica*, además de la movilidad de factores y de la disminución en las restricciones comerciales existe un grado de armonización de las políticas económicas para contrarrestar las continuas fuentes de discriminación al comercio. Finalmente, la *unificación* presume una autoridad supranacional con poder para percibir políticas unificadas en ciertas áreas como la política monetaria, la fiscal y la social¹², este último proceso es el nivel más avanzado de integración que hemos visto al incluir todos los aspectos existentes entre los países parte.

Para ejemplificar dichos procesos de integración señalaremos los siguientes: entre las zonas de libre comercio (Comunidad del Caribe, CARICOM), uniones aduaneras (Unión Económica de Bélgica, Holanda y Luxemburgo, BENELUX), mercados comunes (Mercado Común Europeo y Consejo de Ayuda Mutua Económica, CAME) y uniones económicas (BENELUX y la Unión Europea).

Respecto a los elementos más distintivos de la integración tenemos que ésta genera cambios al interior de los países referentes a calidad, competitividad, productividad, excelencia educativa y académica, desarrollo científico y tecnológico, flexibilización en las relaciones laborales y mejora de las condiciones ambientales, lo cual permite que los Estados se integren para hacer frente a otros bloques económicos.

Otra característica es la conformación de alianzas estratégicas entre países y empresas a fin de busca un mayor grado de reciprocidad para atraer capitales y desviar el comercio hacia ellos; logrando a través de la movilidad de factores como capital, tecnología y trabajo una combinación que potenció las oportunidades del bloque en su conjunto para tener acceso a otros mercados. Asimismo, por medio de la articulación de cadenas productivas se puede generar un proceso productivo flexible así como el intercambio de información de productos y mercados más fácilmente.

El proceso de integración en la mayoría de los casos rebasa la esfera económica y se inserta en ámbitos de tipo político, cultural, monetario, ecológico e inclusive, de defensa. Es necesario resaltar aquí la presencia de una relación más estrecha entre el sistema educativo y los procesos productivos que promueven el intercambio de programas de educación, investigación y tecnología entre las partes.

Igualmente se da el establecimiento de una estructura y un sistema inédito de comercio tanto a nivel nacional como internacional, definido por una dinámica de integración entre economía, sociedad y territorio que augura cambios institucionales de largo alcance en los Estados miembro.

¹² Hidalgo F., Carlos. *Introducción a los Negocios Internacionales*, 2ª reimpresión, Ed. Limusa, México, 1997, p.277

La cooperación regional surge con el propósito de reducir y eventualmente, eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias del intercambio comercial. El incremento del intercambio comercial y de inversión ha provocado que los países abandonen sus políticas proteccionistas pasadas y adopten otras de apertura hacia el exterior, si bien en algunos casos existen excepciones como sucede con los países desarrollados, que de acuerdo a sus conveniencias ponen en marcha una serie de medidas para tener un mayor control de su comercio. *Verbigracia*, Estados Unidos ha utilizado durante mucho tiempo embargos, boicots y cuotas que han llegado a afectar sus relaciones comerciales con aquellos países a quienes les ha aplicado dichas medidas.

En este sentido, asumimos que la *integración económica* es una forma de negociación internacional expresada en acuerdos y tratados de tipo comercial, conformada por un grupo de países (bloque) que tiene como prioridad incrementar la competitividad de sus miembros a partir de la complementación industrial y económica, aprovechando las ventajas comparativas y competitivas de cada país para apoyar su inserción en la economía mundial y fortalecer su poder de negociación mediante la regulación de normas comerciales de productos, de mercados y de inversión entre los países socios.

Algunos autores consideran a la integración como una herramienta clave para la modernización y desarrollo de los países; sin embargo, otros la interpretan como una alternativa de política inferior y costosa que amenaza a los países participantes y al sistema multilateral ampliamente.¹³ Esta tendencia puede llegar a ser trascendental en el ámbito mundial ya que es más fácil que más Estados se unan mediante un acuerdo para hacer frente al proceso globalizador en vez de que este se haga más abarcador; es decir, es más difícil concebir un gobierno global en el que todos los Estados actúen.

En el mundo actual figuran tres bloques económicos de gran trascendencia los cuales muestran una visión propia de la integración económica. La Unión Europea con su concepto de Casa Común, guía la unificación económica e institucional de la zona a través de la creación de identidades supranacionales y de una moneda única (ECU), la abolición de fronteras, la eventual unidad de ejércitos y la implantación de políticas unificadas. De la misma forma, ésta supone la cesión y atribuciones de los Estados soberanos en base a una entidad por encima de todos, en la que todos participen y se beneficien.

La Cuenca del Pacífico es muy diferente a la experiencia europea por su gran diversidad cultural, económica y política de los Estados que la integran. Su integración se orienta más a la creación de asociaciones productivas entre países y empresas que cuentan con una coordinación de políticas industriales y agentes económico en lugar de espacios de decisión soberana o de unificación. El ideograma del Vuelo del Ganso ilustra la disparidad en la capacidad de arrastre y liderazgo económico, tecnológico y financiero de los países; donde Japón es el

¹³ Devlin, Robert y Ricardo French-Davis. "Hacia una Evaluación de la Integración Regional en América Latina", en *Comercio Exterior*, No.11, Vol.49, noviembre de 1999, p.955

vértice de una pirámide que vincula sectores y segmentos de la industria, la agricultura y los servicios de los países miembro.

Por último, en la región de América del Norte la integración tiende al libre comercio de bienes, servicios, flujos de inversión y tecnología con movilidad de capital financiero pero no de trabajo y no hay intención de llegar a la moneda común ni a la unificación de políticas o abolición de fronteras, por lo menos en el corto plazo.

Con lo antes expuesto concluimos que la integración no es un hecho aislado del Continente Americano sino una tendencia sin precedente en el ámbito mundial. Hasta hoy Japón, Corea del Sur y Hong Kong son los únicos miembros de la OMC que no son signatarios de por lo menos un acuerdo comercial, a diferencia de la mayoría de las naciones que ha celebrado por lo menos un acuerdo con la intención de obtener un mayor intercambio comercial en el que se fijan reglas concernientes a aranceles y restricciones.

Entre los efectos positivos de la regionalización están la aplicación de la nueva división internacional del trabajo, la nueva jerarquización de los países y la culminación de un sin número de negocios en diversas áreas. También se ha beneficiado el desarrollo de empresas transnacionales gracias a la firma de los tratados bilaterales y multilaterales, en el sentido de que crean nuevas y mejores condiciones para la actuación de dichas empresas en otros territorios.

El comercio al interior de los bloques es más libre porque ofrece mercados más amplios, la oportunidad de diversificar su economía y una creciente capacidad para interactuar con otras naciones, en especial con la aplicación de preferencias arancelarias y los derechos que se acuerdan entre las partes. En tanto, al exterior del bloque el comercio entre los Estados es más controlado porque no se permite la libertad o preferencia que se otorga a los miembros del bloque.

Así como hay efectos positivos también los hay negativos en la conformación de pequeñas y grandes zonas económicas y comerciales. Respecto a los negativos, los países enfrentan problemas como el desempleo y un mercado laboral competitivo, eso sin contar la infraestructura, la tecnología, la carga fiscal y administrativa que provocan que la competencia sea desigual entre los países de un mismo bloque puesto que los niveles de desarrollo entre éstos son diferentes, tal es el caso del TLCAN donde se ven claramente las diferencias entre los países.

Dentro de la regionalización ubicamos la firma de acuerdos formales e informales, los primeros obedecen a convenios institucionalizados en los cuales los países obtienen derechos y obligaciones frente a un bloque de manera legal, a manera de ejemplo tenemos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Mercado Común del Sur. Por su parte, los acuerdos informales no establecen obligación alguna para las naciones firmantes sino por el contrario son acuerdos de palabra que generalmente se hacen entre los mismos países o localidades en alguna materia específica, es el caso de algunos países de Asia donde existe la conformación de pequeñas empresas unidas por este tipo de acuerdos.

Por otro lado, teniendo en cuenta las asimetrías tan marcadas que existen entre los Estados no sólo en lo económico sino también en aspectos como el social y el cultural; las diferencias deben ser analizadas y consideradas antes de llevar a cabo la firma de acuerdos comerciales para lograr una mejor integración y no sufrir las consecuencias, que muchas veces resultan ser serios obstáculos para el desarrollo de los países.

El neoliberalismo constituye un enfoque dentro de la conformación de bloques al pregonar una apertura total hacia los mercados externos, una eliminación casi total de las restricciones arancelarias y otros aspectos relacionados con el comercio entre las naciones. En este contexto, en nuestro país la integración en bloques económicos ha tenido cierta eficacia a partir de la década de los ochenta pues su adhesión al GATT sirvió como un mecanismo de apego a las reglas comerciales instituidas a nivel internacional y un eslabón importante para la firma de acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales.

Con la Organización Mundial de Comercio (OMC) y su participación activa en el comercio, nuestro país ha tomado en cuenta las recomendaciones hechas por esta organización para mejorar el intercambio de mercancías y contrarrestar la solución de controversias que han tenido que enfrentar ciertos productos mexicanos.

En síntesis, en el marco de la globalización, la conformación de bloques es una de las tendencias que ha tenido gran presencia y que podría llegar a rebasar las expectativas mundiales en cuanto a unificación. Este es el caso de la Unión Europea, en la cual vemos que la moneda única muestra una tendencia total para llegar a un acuerdo y preservar las normas que regulen las políticas de carácter económico, político, social y cultural a través de la eliminación de fronteras en un periodo determinado. Sin embargo, no podemos asegurar que esto sea un éxito en esta región y mucho menos la adopción del modelo en otras regiones, porque el proceso ha requerido de mucho tiempo para llegar a consolidarse como lo conocemos hoy día.

Por eso los países tienen que analizar las diferencias existentes entre los países, sobretodo de tipo económico, suponiendo que no todo puede funcionar bien en un ambiente tan cambiante como en el que vivimos hoy día. Además se deben considerar aquellas corrientes que tengan más semejanza y puedan adaptarse a las necesidades de cada nación, de ahí que el liberalismo económico se haya presentado como el modelo para enfrentar la dinámica internacional por los elementos que considera.

1.1.3. LIBERALISMO ECONÓMICO

En el marco de la globalización, la regionalización económica y otras tendencias presentadas a nivel mundial; el liberalismo económico o neoliberalismo aparece para que los países puedan insertarse y no quedar marginados en este marco. Lo anterior debido a que el neoliberalismo pregona una apertura comercial a ultranza tanto de capitales, mercancías e inversión extranjera, donde únicamente se promueve el papel del Estado como regulador y promotor del crecimiento económico.

El neoliberalismo aparece a raíz del agotamiento de las políticas keynesianas en la mayoría de los países porque éstas ya no respondían ni servían para enfrentar la crisis de aquellos años. El neoliberalismo o liberalismo económico tiene su origen en los países desarrollados como Estados Unidos durante el gobierno de Ronald Reagan y en Gran Bretaña con Margaret Thatcher; quienes orientaron sus políticas económicas a la desregulación de mercados, la privatización de empresas, el aumento de la competitividad internacional, la disminución de impuestos a las capas más acaudaladas y no podían faltar los recortes al gasto social.¹⁴

El liberalismo económico considera entre sus características principales: la eliminación del déficit presupuestal a través de la eliminación de subsidios gubernamentales, la reducción del papel del Estado en la economía y por lo tanto el gasto público, por lo cual el Estado sólo debe ser el guardián o policía que vigile el libre funcionamiento de las leyes del mercado.

La disminución de impuestos, especialmente a las clases altas, se hace con la finalidad de estimular y fomentar el empleo y reducir la inflación ya que el presupuesto federal registra un excedente aún con impuestos bajos. La baja del gasto público en salud, educación y en sí en todos los servicios sociales, mayor libertad económica para industriales y comerciantes pues ellos pueden destinar sus ingresos a fines más rentables para toda la sociedad y, la reducción del control de precios y salarios para que estos se ajusten de forma automática a los mercados.

También considera una política cambiaria flexible que permita entrar y salir a los capitales nacionales y extranjeros sin ningún problema y sin la intervención del Estado. Una apertura total e indiscriminada a la inversión extranjera y a las mercancías provenientes del exterior, orientada a ampliar y facilitar las posibilidades de expansión y control de nuevos mercados en otras naciones así como buscar diferentes fuentes de materias primas.

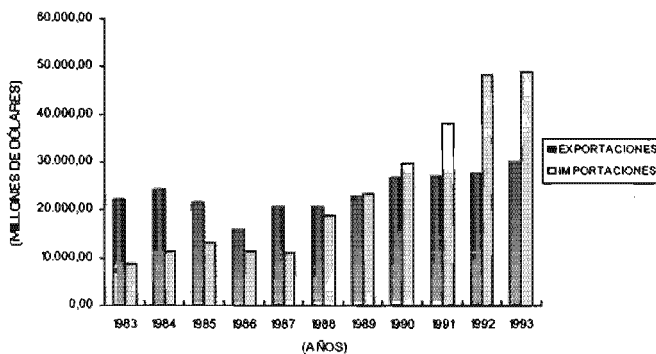
¹⁴ Dos Santos, Theotonio. "Neoliberalismo: doctrina y política", en *Comercio Exterior*, No.6, Vol.49, junio de 1999, p.507

Conforme a lo anterior, definiremos al *liberalismo económico* como un libre mercado, libre empresa y libre comercio internacional que pretende dejar los elementos económicos al libre juego del mercado, lo que implica acabar con los obstáculos que el Estado ha impuesto para las diferentes actividades económicas, por lo que es necesario que el Estado reduzca su participación en la economía.¹⁵ No obstante, el liberalismo trae consecuencias como la falta de precaución en actividades sociales, culturales y de educación para el desarrollo de los países pero que llega a dañar el bienestar de la población, debido principalmente a la poca atención que el gobierno brinda a estas áreas.

Desde finales de 1982 y hasta la fecha, en México se ha aplicado el neoliberalismo y los resultados según cifras gubernamentales para 1995 eran: "en 1983 por cada peso que se importaba, se exportaban 2.4 pesos, para finales de 1994 por cada peso de importaciones se exportaba un peso; entonces las exportaciones no crecieron pero si las importaciones y por lo tanto, el supuesto de crecimiento económico no se cumplió."¹⁶

GRAFICA 2

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MÉXICO 1983-1993
(MILLONES DE DOLARES)



FUENTE: Banco de México, Indicadores Económicos, varios años

En la Gráfica 2 podemos observar que de 1983 a 1988 las exportaciones fueron superiores a las importaciones, especialmente por el aumento de las exportaciones petroleras; aunque de 1989 a 1993 la tendencia se revirtió y las importaciones superaron por mucho a las exportaciones.

¹⁵ Gallo T., Miguel Angel. *Historia Universal Moderna y Contemporánea 2*, Tomo II, Ed. Quinto Sol, México, 1998, p.117

¹⁶ Hernández Becerril, Luz María. *op.cit.*, p.25

Es difícil percibir los beneficios concretos del liberalismo porque ni los propios países capitalistas fundadores de este modelo han visto en sus economías los logros que el neoliberalismo prelude. Indudablemente, la mayoría de los países sólo presenta un crecimiento en las entradas de capital extranjero por la desregulación económica, oportunidades de negociación para los grandes empresarios y un incremento en las exportaciones por la liberalización del comercio, sobretodo de productos manufacturados.

Ahora el mundo presenta diferentes tipos de crisis social, económica y hasta política y cambios generalizados en todos los países sin importar su grado de desarrollo, por lo que el crecimiento económico no se ha traducido en desarrollo ni la riqueza en bienestar para la población. En la economía internacional se aprecia que el neoliberalismo arroja cuentas negativas entre las que destacan una recesión económica con el riesgo de convertirse en depresión que se refleja claramente en la producción, el crecimiento económico y los proyectos de inversión.

La política monetarista ha provocado en muchos Estados una creciente marea de bancas rotas en todo tipo de industrias, fusiones obligadas entre empresas, intereses y declinación del producto interno bruto. Con la liberalización de los mercados productivos se ha originado una concentración de capitales en ciertos grupos, excesivos márgenes de intermediación financiera e interconexión de los mercados de capitales; aclarando que dichos acontecimientos no son exclusivos de un solo país sino que otras naciones a nivel mundial lo viven o lo han vivido.

La situación en la mayoría de los países muestra innumerables signos de deterioro como los incrementos demográficos, la degradación generalizada del nivel de vida de la población (quien vive en un mundo de pobreza y miseria), la mortalidad, la desnutrición, los problemas en la distribución del ingreso, el desempleo, el subempleo, la marginación social, las epidemias y la devastación ecológica. Con la reducción del gasto público el presupuesto destinado a seguridad social, educación, vivienda y servicios públicos es muy limitado, lo mismo que el designado al mantenimiento de la infraestructura productiva.

Los efectos del liberalismo económico están presentes en el mundo entero y México no ha escapado a ellos. Con el neoliberalismo los problemas se han presentado constantemente, destacando que se han hecho más ricos a los ricos y más pobres a los pobres y los niveles de desempleo han aumentado y la crisis social también se ha vuelto política. Aunque hay que reconocer que con Miguel De la Madrid se comenzó a mantener una constante vigilancia en aspectos como inflación, deuda interna y externa, balanza comercial y estabilidad del peso frente al dólar; elementos que si duda alguna han podido controlarse en cierta medida pero que en el presente gobierno se ha mantenido un mayor control.

En el ámbito social, México se ha visto severamente afectado porque ha adquirido problemas como delincuencia, degradación de los sistemas educativos y de salud, marginación de las comunidades indígenas, desnutrición infantil, pobreza extrema, drogadicción, incremento de la economía informal y emigración de la fuerza de trabajo hacia el exterior. Lamentablemente observamos que los problemas van encadenados uno con otro y así sucesivamente, por lo que buscar una sola solución es difícil y sobretodo si el problema no se soluciona a fondo, tenemos el ejemplo de la inseguridad en los atentados en Estados Unidos, Rusia y España presenciados recientemente, aunque en general todas las sociedades padecen este mal que parece no tener fin.

El neoliberalismo ha sido malo para las estructuras internas de los países donde ha sido aplicado, sin embargo, los países capitalistas han modificado este modelo de acuerdo a sus propios intereses y han originando diferentes tipos de liberalismo y una lucha ideológica respecto a la concepción del Estado, soberanía, sociedad y mercado en un mundo globalizado e interdependiente.

De tal forma que haciendo una evaluación del modelo neoliberal, el limitar la intervención del Estado en la economía y reducir los gastos del gobierno es algo que ni los propios países desarrollados han puesto en práctica de la misma forma como lo pregonan. En efecto, los países que han llegado a ser ricos han sido proteccionistas a través de la aplicación de ciertos mecanismos como políticas de fomento, protección y liberalización comercial selectivas, que otorgan un papel relevante al Estado en el desarrollo económico y social del país donde se aplica. Por ejemplo, en algunos países de Asia la efectividad de la intervención estatal para estimular la actividad empresarial ha sido la clave de su industrialización.

Dentro de este modelo no es verdad que la economía de mercado genere un sistema de libertad política ya que la relación entre libertad política y libertad económica no es tan íntima como precisan algunos defensores del capitalismo. Por lo tanto, creemos que el Estado debe planear y conducir democráticamente la economía y la sociedad para mejorar el nivel de vida de la población; empero esto no significa más gobierno o menos gobierno sino mejor gobierno, gobierno responsivo y responsable frente a las nuevas realidades de la coyuntura internacional.¹⁷

En conclusión, el liberalismo económico ha favorecido el avance tecnológico y el funcionamiento del mercado y también ha generado una aguda fragmentación social y una sustancial desatención hacia la conservación de equilibrios ecológicos y problemas de la calidad de vida de la población, pues cada vez más los gobiernos muestran una falta de interés en este tipo de cuestiones como se ve en aquellas naciones donde se aplica el modelo.

¹⁷ Villarreal, René. Liberalismo Social y Reforma del Estado: México en la Era del Capitalismo Postmoderno, FCE-Nacional Financiera, México, 1993, p.63

De ahí que sea necesario crear un modelo alternativo al neoliberalismo, el cual establezca un equilibrio entre mercado-Estado, interés individual-interés público, libre cambio-protección, hombre-medio ambiente, eficiencia y bienestar social con la intención de definir estructuras flexibles de desarrollo. Aunque viéndolo bien, esto implicaría un gran reto para la vida económica de cualquier país porque atravesamos por una crisis global que no respeta sistemas económicos ni niveles de desarrollo así como una crisis de paradigmas donde no hay modelos que copiar ni recetas que aplicar.

Para terminar, con la puesta en marcha del neoliberalismo, la política comercial sufrió una serie de cambios para adecuarla a los requerimientos del entorno internacional y solucionar parte de los problemas que enfrentaba tanto el sector industrial como el comercial, dando entonces un nuevo giro a la política comercial al grado que llegó a considerarse como una estrategia indispensable para el crecimiento del país.

1.2. POLÍTICA DE APERTURA COMERCIAL EN MÉXICO

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial y hasta la actualidad el comercio internacional ha mostrado un gran dinamismo en todas latitudes, razón por la cual los países modificaron su política económica y trataron de interactuar entre ellos a fin de incursionar en la esfera mundial.

Todavía en 1940 se manejaba un proteccionismo en casi todos los Estados, el cual limitaba el intercambio de mercancías y el crecimiento de la economía de los países, originando medidas y cambios en los modelos de desarrollo económico. En el caso particular de México, hablamos de un modelo de Sustitución de Importaciones dividida en varias etapas que duro de 1940 a 1983 y de uno de apertura hacia el exterior.

La política de apertura trajo al país ciertos retos como superar el rezago de las micro, pequeñas y medianas empresas que se caracterizaba por falta de tecnología, altos costos en capacitación y un marco legal inadecuado, además de la desarticulación de cadenas productivas. Hay que mencionar que estos aspectos aún no han sido superados en su mayoría porque las empresas aún tienen serios problemas para competir en el ámbito nacional e internacional, pues son pocas las empresas que incursionan en los mercados mundiales y cuentan con los elementos necesarios para mantenerse en un ambiente tan competitivo como el que existe hoy día.

Para que se lograra consumir la apertura comercial se tuvieron que realizar varias acciones y reformas, una de éstas fue la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) a fin de alcanzar una mayor participación del país en el comercio internacional, mediante la adopción de las medidas que el Acuerdo contemplaba y que más tarde ayudarían a consumir una serie de negociaciones comerciales con otras naciones.

Con la apertura el gobierno inició una serie de cambios estructurales, es decir, "modernizar al país para que absorbiera la alta tecnología y produjera artículos competitivos en el exterior para convertirlo en un país exportador"¹⁸. También significó la reconversión industrial, esto luego de hacer a un lado las políticas de desarrollo que truncaban la presencia de México en la esfera mundial como fue el caso del modelo de sustitución de importaciones aplicado antes de la apertura.

En este marco, el comercio exterior surge como una variable significativa para el desarrollo y crecimiento económico del país, especialmente con el proceso globalizador que ha tratado de involucrar a todos los Estados en la competencia sin importar las consecuencias que ello implique. Ahora el comercio exterior mexicano al igual que el de otros Estados se orienta a fomentar las exportaciones, eliminar las restricciones no arancelarias, garantizar el acceso de nuestras exportaciones a los mercados mundiales, diversificar los productos y mercados en el extranjero con la finalidad de promover el intercambio comercial y dar a conocer los productos en el exterior.

El gobierno también ha tenido que fomentar la modernización de la planta productiva debido a que ésta es esencial para lograr los objetivos arriba mencionados. De ahí que sea necesario reforzar las acciones encaminadas a mejorar la participación de los sectores productivos ya que únicamente se han beneficiado las grandes empresas y se ha limitado la actuación de las micro, pequeñas y medianas empresas en el ámbito comercial.

Ante esto el Estado debe planear, evaluar y estudiar el contexto actual porque los resultados de las estrategias que se adopten afectarán, de una u otra forma a todos los sectores. El gobierno tiene que aplicar un proyecto de nación donde converjan las políticas internas (la industrial, la fiscal, la monetaria y todas aquellas que se requieran para el buen funcionamiento del Estado), donde además participen las diferentes organizaciones y regiones del país tomando en cuenta las necesidades que se requieran para actuar en este mundo globalizado. Por eso las autoridades deben analizar los resultados obtenidos de los modelos usados anteriormente para que los efectos no sean tan asimiles de lo que se observa en la realidad.

¹⁸ Ortiz Wadgyr, Arturo. *Política Económica de México 1982-2000: El Fracaso Neoliberal*, 6ª ed., Ed. Nuestro Tiempo, México, 1999, p.62

1.2.1. ANTECEDENTES

Desde la inserción de México al mercado capitalista en el siglo XIX y cuando menos hasta la época de la Gran Depresión, nuestro país funcionó dentro de la modalidad primario exportadora¹⁹. Sin embargo, en 1949 Raúl Prebisch (fundador de la CEPAL) demostró que la vía del modelo primario exportador no representaba una oportunidad viable de desarrollo para los Estados latinoamericanos ya que los países de la periferia (subdesarrollados) se convirtieron en exportadores de manufacturas.

La conclusión inevitable para las economías latinoamericanas era la de promover un nuevo modelo de desarrollo, un nuevo camino para incentivar el crecimiento y la industrialización de sus países. De esta forma, surgió la estrategia de industrialización por *sustitución de importaciones* cuyos objetivos eran una industrialización y un proteccionismo sano, una política adecuada de asignación de bienes básicos, subsidios al sector industrial y un especial cuidado a los salarios.

La sustitución de importaciones fue implantada después de la Segunda Guerra Mundial para alcanzar mayores niveles de justicia social y reducir la dependencia externa, considerando a los gobiernos que adoptaron este modelo como nacionalistas. Este cambio de estrategia entrañaba un nuevo papel del Estado para impulsar la transformación de la estructura productiva, tutelar los cambios sociales y arbitrar los posibles conflictos emergentes en diversos aspectos.

El Estado intervenía sólo para regular y dirigir las fuerzas del mercado hacia los objetivos de desarrollo establecidos, además de regular y controlar los bienes de consumo básico. En tanto que el gobierno desplegó una política excesivamente proteccionista y subsidiaria de los servicios públicos, tasas de interés, tipo de cambio, salario mínimo, etcétera. Mientras que en la vida económica y social, la mayoría de las medidas proteccionistas se concentraban en contra de las importaciones provenientes de los países desarrollados.

En cuanto a las relaciones laborales, éstas adoptaron características específicas sustentadas en la organización de centrales obreras y sindicatos con una estrecha comunicación entre las autoridades gubernamentales, los patrones y los representantes; dando lugar a una cultura *sui generis* de corte corporativo.

Por último, las facilidades que se otorgaron a los empresarios para sus empresas fueron utilizadas ventajosamente por el capital extranjero, así la industrialización surgió como un fenómeno exógeno dependiente de las empresas transnacionales. Con la sustitución de importaciones se dio una gran concentración del ingreso debido al empleo de tecnologías intensivas en capital.

¹⁹ Esta implicaba la utilización de la ventaja comparativa de los países (abundantes recursos naturales y mano de obra barata) para especializarse en la producción de bienes básicos destinados a la exportación: alimentos y materias primas, según la Teoría Neoclásica del Comercio Internacional.

Con lo anterior, podemos decir que entre los efectos positivos de la sustitución de importaciones estuvieron el predominio de las micro, pequeñas y medianas empresas en diversos sectores productivos, a pesar de que el mercado nacional estaba cerrado lo mismo que la expansión de inversiones. En cambio, trajo consigo varias implicaciones negativas entre las que destacan una estructura productiva desintegrada e ineficiente que reflejó poco avance tecnológico y mínimas condiciones competitivas para incursionar en otros mercados, y que dejó sin resolver los problemas de empleo y de distribución del ingreso que existían.

La política proteccionista y subsidiaria del Estado provocó que sólo algunas empresas obtuvieran grandes ganancias ya que no tenían que preocuparse por sus costos ni por sus mercados. Sin embargo, la presencia del mercado cautivo ocasionó que los altos costos y precios frenarán la exportación de manufacturas; mientras que los bienes primarios continuaron siendo el único mecanismo de aportación de divisas para financiar el crecimiento. La sustitución de importaciones fue un proceso que originó una gran dependencia externa a través de la inversión extranjera y la deuda externa. Al mismo tiempo que la disminución de las exportaciones ocasionó déficit externo por la importación creciente de bienes intermedios y de capital.

Debido al proteccionismo en el que se enmarcaba la política comercial todos los productos requerían del permiso de importación. La tasa general de importación era elevada, la posibilidad de obtener autorización para importar era casi imposible y la estrategia que se seguía era la de consumir lo que el país producía; por ello existía un estancamiento de productos y no había oportunidad para que las empresas compitieran con sus productos en el extranjero porque el mercado nacional no lo permitía.

En síntesis, la política de sustitución de importaciones en nuestro país comenzó al finalizar la Segunda Guerra Mundial y culminó a principios de la década de los ochenta cuando el modelo mostraba signos claros de agotamiento al ser incapaz de satisfacer las necesidades de la población, por la presencia de elevados índices de protección y la creciente intervención del Estado en la economía.

Bajo esta perspectiva, México se vio obligado a reconsiderar los enfoques tradicionales de pensar y actuar y al concluir el sexenio de José López Portillo se empezó a generar una reestructuración del modelo seguido hasta entonces, llevando al país hacia un proceso de Desustitución de Importaciones basado en el sector líder del momento, el petróleo, cuyo precio en el ámbito internacional estuvo a niveles extraordinariamente elevados, es decir, hablamos del modelo Petrolero Exportador como móvil principal de desarrollo del país. "Con los precios altos del barril (32.5 dólares en 1981) se originó una época de bonanza que sólo duró hasta 1982, cuando los precios comenzaron a bajar (13.53 dólares por barril en 1986) y las tasas de interés internacionales se elevaron considerablemente".²⁰

²⁰ González García, Juan y Carlos Gómez Ch. "Apertura Económica en China y México", en Comercio Exterior, No.11, Vol. 49, noviembre de 1999, p.993

Dicha estrategia condujo a una nueva modalidad en la dependencia externa al sustituir un proceso de industrialización y comercio exterior organizado por una política subordinada al petróleo, que se caracterizaba por un sistema de libre cambio dolarizado y grandes fugas de capitales que provocaron devaluaciones y crisis. En ese momento dos terceras partes de las exportaciones eran petroleras y la mitad de los ingresos de divisas provenían de los hidrocarburos.

Este modelo nos llevó a la trampa de la petrodependencia externa en lugar de haber caminado hacia una estrategia que permitiera el crecimiento económico del país. Aunque si bien México no cayó en la petrolización como sucedió en Venezuela y otras naciones que basaron su economía en el petróleo, en 1980 el país ya mostraba una política subordinada al petróleo y un desequilibrio en el sector industrial.

Sin embargo, a principios de los ochenta se abandona por completo la política de sustitución de importaciones para reemplazarla por otra volcada hacia el exterior: la apertura económica. Aunque para llevar a cabo la apertura se tuvieron que concretar ciertas acciones, por ejemplo, a partir de 1984 el gobierno puso en marcha el modelo denominado racionalización de la protección con el cual disminuyó los aranceles y eliminó los precios oficiales y los permisos previos a las importaciones;²¹ además de la inserción de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

1.2.2. ENTRADA DE MÉXICO AL GATT

Con el modelo neoliberal y como parte de la política comercial adoptada en la década de los ochenta, el gobierno mexicano decide entrar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC) en agosto de 1986, luego de dos intentos fallidos por lograr dicho propósito puesto que el país había implantado un proteccionismo comercial muy fuerte y, en 1979 cuando se pensó en ingresar nuevamente había puntos de vista encontrados, por lo que no prosperó su ingreso en ese momento.

El ingreso al GATT significó la institucionalización en el ámbito internacional de la apertura de México al exterior en el aspecto comercial, vinculado a los compromisos contraídos con el FMI. Antes de continuar consideramos que es esencial conocer algunos datos que servirán para darnos una idea del papel que este organismo tuvo a nivel mundial.

Primeramente, el GATT (General Agreement Tariffs and Trade, por sus siglas en inglés) fue creado en Ginebra, Suiza el 30 de octubre de 1947. Aquí los países Parte adquirirían derechos y obligaciones como la supresión de toda discriminación, la eliminación de restricciones cuantitativas y las demás formas de protección;

²¹ Calva, José Luis. El Modelo Neoliberal Mexicano. Costos, Vulnerabilidad y Alternativas, Ed. Fontarama, México, 1993, p.100

aparte de la solución de controversias. Su objetivo principal era promover el comercio internacional eliminando todo tipo de restricciones arancelarias.²²

En el caso específico de nuestro país, el organismo ayudó para que participáramos activamente en el proceso globalizador que impuso al mundo entero la voluntad de mantener la apertura comercial, lo que se logró a partir de las políticas establecidas por el FMI y por el modelo neoliberal como una forma de integrarse. En este sentido con la utilización de la tecnología y la diversificación de mercados, el comercio internacional inició una nueva etapa en los ochenta pero su ritmo de crecimiento disminuyó por las medidas proteccionistas aplicadas en la mayoría de los Estados, limitando así el intercambio de mercancías.

Ante estos hechos se cuestionó la eficacia del GATT pues las necesidades e intereses de los países ya no eran los mismos y fue entonces cuando empezaron a buscarse otras alternativas para encarar la globalización económica que ha tenido gran presencia desde las últimas décadas.

Ahora bien, los países Parte llevaron a cabo una serie de reuniones que finalizaron con la Ronda Uruguay (Octava Ronda, en 1993) en la que México tuvo un papel relevante como miembro activo del organismo. Dicha Ronda "representó la oportunidad para liberalizar el comercio internacional, reforzar la disciplina, mejorar la transparencia en el sistema multilateral del comercio y ser un mecanismo para dirimir controversias".²³ De la misma forma se buscaba expandir el comercio a favor de los países en desarrollo, reforzar el sistema del GATT para una mejor efectividad y promover la cooperación entre los Estados en temas como propiedad intelectual y medio ambiente, aspectos que anteriormente no eran contemplados por el organismo.

Al firmar el Acta Final de la Ronda, en abril de 1994 (en Marrakech, Marruecos) se aprobó la sustitución del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio por la Organización Mundial de Comercio (OMC) que entró en vigor el 01 de enero de 1995. La OMC incluyó temas nuevos de negociación como servicios, empleo, medio ambiente, propiedad intelectual y no podía faltar el comercio; también fue reformada su estructura con el propósito de contar con un marco legal eficiente y reducir las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional.

Vale la pena señalar que la OMC surge ante la necesidad de modernizar el GATT pues no cumplía con las expectativas que imponía la dinámica mundial. La actuación de México en dicho organismo ha sido trascendental en el comercio con otros países porque luchó por la disminución de aranceles, la eliminación de barreras no arancelarias, la transparencia en la aplicación de subsidios, derechos e impuestos, la disciplina en salvaguardas y la protección a la propiedad intelectual. El gobierno utilizó varias de las medidas que contemplaba el GATT y lo sigue haciendo con la OMC para solucionar problemas de comercio internacional,

²² Mercado H., Salvador. *Comercio Internacional II*, Ed. Limusa, México, 1997, p.37

²³ Martínez Cortés, José Ignacio. "La Transición del GATT a la OMC y su Impacto en el Comercio Internacional", en *Relaciones Internacionales*, No.64, octubre-diciembre 1994, p.69

tenemos el ejemplo de Estados Unidos que ha puesto grandes trabas a productos mexicanos como las escobas, el jitomate, el aguacate y el atún.

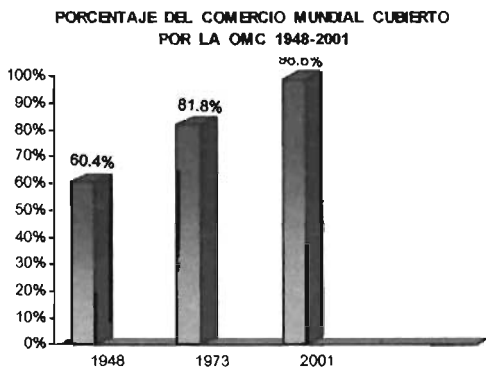
Aún considerando que la entrada de México al GATT implicó la conversión de su política industrial y comercial, se requerían nuevos empleos y la satisfacción de las diferentes necesidades de la población; pero esto no dejó de traer consecuencias negativas especialmente para las pequeñas empresas que carentes de recursos humanos, económicos y financieros tuvieron que cerrar.

Por otro lado, para 1987 las autoridades mexicanas tuvieron que reducir sus aranceles y eliminar, aún más, sus barreras no arancelarias para la importación de productos de todas partes del mundo. Enseguida, se convirtió en el país con mayor apertura comercial de América Latina tanto que consiguió firmar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá años más tarde.

Para 1988, a parte de las reformas fiscales establecidas el año anterior, se insertaron nuevos artículos a la Ley Aduanera que hasta ese momento estaba en vigencia a fin de evitar la corrupción que existía en las aduanas mexicanas y que limitaba y encarecía las importaciones.²⁴ Los impedimentos para la entrada de mercancías al país se debían en su mayoría a la falta de cumplimiento de la normatividad, entonces se procedió a simplificar el proceso aduanal a través del semáforo fiscal.

Bajo otro contexto, la OMC ha jugado un papel trascendental en el comercio internacional gracias a la cobertura que ésta le ha dado al comercio, como se muestra en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 3



Fuente: www.omc.org

²⁴ Díaz-Leal, Eduardo. Aduanas: Operación en México, Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1994, p.41

El número de países que se ha adherido al GATT/OMC aumentó de 23 países que iniciaron cuando el organismo se creó a 146 naciones, donde el comercio cubierto por las reglas y disciplinas multilaterales pasó del 60% en 1948 a 98.6% en la actualidad. Por lo que es importante que la OMC siga buscando nuevas acciones y propuestas que permitan mejorar el desempeño comercial de los Estados no sólo en el aspecto internacional sino también en el nacional, porque muchas veces aún cuando las reglas acordadas están establecidas en un documento éstas no se respetan en la práctica, de ahí que exista un sin número de problemas comerciales que tengan que resolverse en el marco del organismo.

Pese a lo precedentemente expuesto, la OMC aún cuenta con la tarea de mejorar y sanar las carencias y lagunas que tenía el GATT, por lo que debe fortalecer todavía más sus acciones y hacer revisiones continuas a su estructura y estatutos para mantenerse actualizada en áreas como reciprocidad y transparencia en el comercio. En este sentido, nuestro país formuló varias estrategias para apoyar su adhesión a dicho organismo y aplicó el cambio estructural concebido como la etapa de modernización que requeríamos en el sector industrial y comercial a nivel nacional.

Una de las acciones emprendidas por nuestro país en esos años fue la estrategia de cambio estructural para poder adecuar la normatividad del organismo a la política económica que se aplicaría para la modernización de la planta productiva nacional y la racionalización de la apertura hacia el exterior.

1.2.3. ESTRATEGIA ECONÓMICA DE CAMBIO ESTRUCTURAL

Todos los países buscan por cualquier medio luchar contra los obstáculos que se les presentan y que llegan incluso a inhibir el buen desempeño de su economía, motivo por el que nuestro país ha experimentado cambios notables como resultado de la política económica aplicada durante los sexenios pasados. Por ello durante el período de Miguel De la Madrid se empezó a gestar la estrategia de cambio estructural sustentada en la modernización industrial y en la racionalización de la protección, la cual permitió implantar una nueva política de comercio exterior.

En 1985, hechos como la liberación del régimen de importaciones combinada con la subvaluación de la moneda y la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) formaron parte de esta política; lo anterior acompañado del fomento de una política industrial integrada hacia adentro y competitiva hacia fuera, que no tuvo éxito alguno.²⁵

²⁵ Martínez Cortés, José Ignacio. "La política de comercio exterior: de la racionalización de la protección a la diversificación comercial", en *Relaciones Internacionales*, No.62, Vol. XV, Nueva Época, abril-junio 1994, p.80

En el mismo año las autoridades eliminaron los permisos previos a las importaciones y reestructuraron los niveles arancelarios para mantener una protección coherente con la aplicada en otros países, además de someter a la industria nacional a la presión de la competencia externa. Esto fue a grandes rasgos lo que contemplaba el cambio estructural de Miguel De la Madrid y algunos de sus resultados. A continuación describiremos y analizaremos dicha política durante el gobierno salinista, enmarcando así el antecedente que dio lugar a la simplificación del despacho aduanero.

Carlos Salinas de Gortari ratificó los rasgos del cambio estructural a través de cuatro puntos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo de 1988-1994: "primero, abrimos nuestra economía; segundo, introducimos un programa ambicioso de desregulación; tercero, decidimos promover la inversión extranjera y; cuarto, procedimos a un programa muy ambicioso de privatización".²⁶ Ciertamente todo ello era requisito para garantizar a los diferentes actores certidumbre frente a la economía mexicana, por lo que su gobierno aceleró tales cambios.

En este período el *cambio estructural* lo podemos entender como modernización, la cual se apoyó en políticas como la privatización, la desregulación y la apertura hacia el exterior. La modernización fue el punto clave para lograr el cambio en diversas áreas e incorporar nuestra economía a la globalización con ciertos fines como que el país formara parte de la dinámica mundial, asegurar un lugar a los productos mexicanos en el exterior, crear empleos y mejorar las oportunidades de inversión en nuevos sectores.

Dentro de la privatización que siguió la línea iniciada por Miguel De la Madrid y se vendieron casi todas las paraestatales que faltaban en sectores como la industria siderúrgica, aerolíneas y teléfonos. Se continuó con la privatización de los bancos debido a que se consideró que la participación del sector privado en este rubro podía llegar a tener un porcentaje mayor al que se le había dado años atrás.

En relación a la política de desregulación efectuada en ese momento y seguida posteriormente, se modificaron las leyes relacionadas con la inversión extranjera para abrir nuevos campos de actuación de ésta; se desregularon áreas como transportes y telecomunicaciones para incrementar la calidad de los servicios y se estimuló la competencia de las empresas mexicanas tanto al interior como al exterior.

Finalmente, la apertura al exterior fue el punto principal a desarrollar por el gobierno puesto que se puso demasiada atención a las relaciones de México con otros países, tanto fue el interés que se iniciaron una serie de negociaciones que posteriormente se convirtieron en acuerdos o tratados comerciales, de tal forma que nuestro país diversificó sus lazos comerciales no sólo en América sino también en Europa y Asia. El mismo presidente de la República se encargó de dar a conocer en todo el mundo a México, participando continuamente y a lo largo de todo su

²⁶ Salinas de Gortari, Carlos. "El Cambio, un imperativo", Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1990, p.6

sexenio en una serie de reuniones a nivel bilateral y multilateral de diverso tipo y no solamente comercial.

En el aspecto comercial hay cosas que rescatar tal es el caso de la eliminación de la mayoría de las restricciones arancelarias y la disminución de aranceles del 100% o más, a un promedio ponderado de menos de 10%²⁷ y, la revisión de las leyes relacionadas con el comercio exterior entre las que destaca la Ley Aduanera que se modificó para garantizar a los exportadores e importadores sus transacciones comerciales.

Uno de los principales objetivos 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. Ahora el consumidor elige que comprar, en donde y de donde, lo que está dando como resultado una presión aguda para el empresario mexicano.

Por otro lado, las exportaciones juegan un papel importante en el crecimiento económico y en la generación de empleos, esto se puede ver con el incremento de las exportaciones manufactureras y las actividades de maquila en la zona fronteriza. Así, la apertura alentó la inversión extranjera directa e indirecta y atrajo cuantiosos recursos financieros del exterior, además que muchos empresarios instalados con sus industrias en otras regiones del mundo continuamente pensaban en trasladarse al país por los beneficios que se obtenían.

El modelo de apertura económica originó en un principio considerables repercusiones negativas; por ejemplo, la pequeña y mediana industria no tuvieron oportunidad de asimilarse a los grandes consorcios ya que sólo unas cuantas empresas realizaron la reconversión tecnológica y el mercado nacional se vio invadido por importaciones que desplazaron la producción interna. Ante estas condiciones se produjo el cierre y la quiebra de muchas empresas debido a que la planta industrial, comercial y de servicios se situaba en una posición desventajosa al tener dificultades financieras y un marco legal inadecuado que les permitiera seguir adelante y enfrentar nuevos retos.

Frente a este panorama fue necesario que el gobierno adecuara la política comercial que el país venía manejando antes de la apertura, por lo que se vio en la necesidad de orquestar una nueva política con acciones que nos permitieran formar parte del nuevo entorno mundial.

²⁷ Abella Armengol, Gloria. "La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta de un cambio estructural", en Relaciones Internacionales, No.62, Vol. XV, Nueva Época, abril-junio 1994, p.63

1.2.4. POLÍTICA COMERCIAL ACTUAL

Desde la adopción del modelo neoliberal nuestro país tuvo que modificar la política comercial mantenida hasta la década de los setenta, es decir, se dejó atrás el proteccionismo que imperaba y que era incompatible con la dinámica económica mundial. Aparte de que el neoliberalismo consideraba la apertura total al exterior como una de sus premisas.

Por ello en la década de los ochenta, la política comercial dio un gran giro con el ingreso de México al GATT (OMC), pues se pensaba que ésta sería una herramienta clave para el desarrollo económico de cualquier país, en tanto el comercio exterior apareció como un elemento importante para mejorar nuestra economía.

Primeramente, entendemos por *política comercial* todas aquellas medidas de tipo fiscal y administrativo que el Estado aplica a fin de controlar, regular y verificar las transacciones comerciales con otros países. Una vez definida la política comercial comenzaremos por decir que de 1994 al 2000 el gobierno llevó a cabo una serie de estrategias para enfrentar la coyuntura, basándose principalmente en la promoción a las exportaciones y la diversificación de mercados.

La apertura comercial dio lugar a una profunda transformación de la estructura de las cadenas productivas: en la mayoría de los casos el nivel de integración nacional disminuyó tal es el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas que han tenido dificultades para encadenarse con los sectores exportadores directos e indirectos, así como con aquellos que han podido competir exitosamente con las importaciones.²⁸

En cuanto a la promoción de exportaciones, México muestra cierto rezago debido a la falta de financiamiento, de tecnología y de capacitación dentro de las industrias. Por eso en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1995-2000 se establecieron una serie de medidas en materia de apoyos financieros, servicios de información, asesoría y capacitación. Respecto al comercio exterior contenía la promoción y desarrollo de nuevos mercados, la coordinación y facilitación de la exportación y la difusión de la cultura exportadora a fin de fomentar la promoción de exportaciones e instituir un sistema comercial a la altura de nuestros competidores.

Al respecto el gobierno mexicano puso en marcha la utilización de varios mecanismos para la promoción de exportaciones tales como el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), el de Empresas Maquiladoras de Exportación, el de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), el de Empresas de Comercio Exterior (ECEX) y el de Devolución de Impuestos a Exportadores o Draw Back.

²⁸ Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, Ejecutivo Federal, SECOFI, 1995, p.55

A través de estos programas los empresarios tienen la posibilidad de importar ciertas mercancías sin el pago de impuestos o facturar a tasa cero de IVA, dependiendo del producto de que se trate siempre y cuando los interesados cumplan con los requisitos establecidos en el Decreto especificado para cada programa.

En el país la promoción de exportaciones la realiza tanto el sector público como el privado. El primero mediante las distintas dependencias gubernamentales como la Secretaría de Economía (SE), BANCOMEXT, NAFIN, etcétera; el segundo a través de las cámaras industriales y comerciales, las organizaciones y asociaciones como la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM) y la Confederación de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM). Dichas instituciones ofrecen básicamente servicios de asesoría, capacitación e información a los importadores, exportadores y personas interesadas en temas relacionados con las aduanas respecto al transporte, tipos de pago y comercialización o apoyo a las actividades comerciales de las empresas mexicanas, a fin de fomentar y aumentar las transacciones comerciales.

Empero, necesitamos una estructura más firme que nos permita acceder a nuevos mercados con productos diferentes a los tradicionales. Se requerirá la participación de los diversos sectores industriales y del apoyo gubernamental para lograr una mejor competitividad de nuestros productos y empresas en el exterior; pero sobretodo tendrá que ponerse especial énfasis a la modernización de la micro, pequeña y mediana empresa que ha tenido serios problemas para incursionar en el sector exportador, a diferencia de otros países donde han podido salir adelante a través de diferentes formas de asociaciones.

Algunas de las principales dificultades que las empresas mexicanas han enfrentado con la apertura comercial está la falta de financiamiento, de infraestructura, de apoyos gubernamentales y el exceso de trámites burocráticos en la mayoría de los casos, ya que la carencia de estos elementos les impiden tener un buen desempeño a nivel nacional y competir con sus similares en el exterior.

Por otro lado, uno de los objetivos de la política comercial ha sido expandir nuestras relaciones comerciales con otros Estados, ratificando una vez más la diversificación de mercados; de ahí que en la década de los noventa las negociaciones comerciales se hayan convertido en una fuente importante de oportunidades tanto de productos como de mercados para participar en el entorno económico.

Con la entrada de nuestro país al GATT su intervención en la firma de acuerdos y tratados comerciales tanto bilaterales como multilaterales ha mostrado un gran dinamismo, a tal grado que México ha negociado acuerdos de tipo comercial en las distintas regiones del mundo con más treinta países.

En 1992 celebró el Acuerdo de Complementación Económica con Chile que se convirtió posteriormente en Tratado de Libre Comercio; en 1994 el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Para 1995 firmó el Tratado de Libre Comercio con el Grupo de los Tres formado por Colombia y Venezuela (TLC-G3), en el mismo año firmó otro con Costa Rica y Bolivia, en 1998 con Nicaragua y en el 2000 con Israel (TLC-IM) y la Unión Europea (TLC-UE), en el 2001 con el Triángulo del Norte (TLC-TN) y un año más tarde con la Asociación Europea de Libre Comercio (TLC-AELC).

En el Continente Americano el país también ha suscrito varios acuerdos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) entre los que destacan el firmado con Ecuador en 1998; Argentina en 1999; en el 2000 con Perú, Paraguay y la ALADI. En el 2001 con Cuba y en el 2002 con Brasil y el MERCOSUR; pero el último Acuerdo de Complementación Económica fue firmado con Uruguay y modificado en el 2002, hoy día funciona como tratado de libre comercio.

En este marco destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual fue y sigue siendo parte esencial para la firma de otros acuerdos comerciales debido a la importancia que representa en el mercado mundial. Para terminar podemos agregar que hay una serie de negociaciones con Japón con el propósito de firmar un Acuerdo de Complementación Económica, así como la conclusión de las negociaciones que se han venido realizando en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

México no sobresale únicamente en nuestro continente sino que ha rebasado fronteras para realizar negociaciones en otras regiones del mundo a fin de mejorar su intercambio comercial y sus relaciones con otros países. De igual forma, el gobierno ha realizado un papel importante dentro de ciertos organismos y foros internacionales tales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Por otro lado, haciendo referencia a la balanza comercial de México es preciso decir que de 1982 a 1988 ésta fue superávitaria; sin embargo a partir de 1989 mostró déficit, el cual disminuyó en 1993 gracias al aumento de las exportaciones y al lento crecimiento de las importaciones. Para el año de 1994 el desequilibrio bajó nuevamente, durante 1995 y 1996 se obtuvieron ligeros superávits y en 1997 el déficit desapareció parcialmente por la pequeña recuperación de los dos años anteriores.²⁹

Aunque la política comercial se enmarcó en el cambio estructural, originado por Miguel De la Madrid y continuado por los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo cuyos objetivos siguieron la misma línea, los resultados no fueron iguales. Aquí no se puede dejar de mencionar la crisis de 1994 que dio lugar a la falta de credibilidad y confianza por parte de los inversionistas extranjeros en el territorio

²⁹ González García, Juan y Carlos Gómez Ch. *op.cit.*, p.998

nacional en ese período y posteriormente, las crisis financieras suscitadas en el ámbito internacional que también dejaron huella en el país.

Finalmente, consideramos que México no ha aprovechado bien la apertura comercial ya que a pesar de que la firma de los acuerdos comerciales ofrece a los productores mexicanos un peso significativo para el crecimiento económico aún contamos con serias dificultades en el ámbito nacional, concretamente con la falta de competitividad de nuestras empresas y productos. Por lo anterior, es necesario planear una política comercial en base a un análisis minucioso de las ventajas y desventajas que puedan traer al país los modelos económicos implantados en otros países.

Las diversas autoridades y empresarios relacionados con el comercio exterior deben empezar por formular una política comercial que permita mantener niveles aceptables de empleo, competitividad y bienestar para la población. El proyecto podría basarse en una apertura y un proteccionismo parcial que apoye el intercambio comercial sin tantos problemas y que a la vez, nos permita lograr el crecimiento y desarrollo económico del país.

Bajo este contexto, la política comercial tiene que definir claramente la legislación en cuanto a aranceles, prácticas desleales, inversión extranjera y normatividad internacional para incrementar el ingreso de los productos mexicanos a otros Estados. Por ello la política arancelaria es un elemento importante que puede mejorar la entrada de los productos nacionales a los mercados externos mediante la obtención de ventajas recíprocas; fortalecer la actividad industrial a través del acceso de insumos competitivos y promover la inversión extranjera tanto de países con los que México ha suscrito tratados de libre comercio como con otras naciones del resto del mundo.

El gobierno ha reforzado su sistema contra prácticas desleales de comercio internacional para proteger sus transacciones comerciales, especialmente con los Estados Unidos. De hecho, esta medida está contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en la Ley de Comercio Exterior, aunque es indispensable actualizarlos de forma continua conforme vayan evolucionando las normas internacionales, estableciendo mecanismos adecuados para dotar al comercio de mayor efectividad y transparencia.

Otro aspecto que se debe tomar en cuenta dentro de la política comercial es la normatividad internacional suscrita por México ya que las regulaciones internas no deben actuar como barreras injustificadas al comercio exterior, por el contrario tienen que reducir al mínimo posible los costos para los importadores y exportadores. En un principio las leyes, reglamentos y otras disposiciones se consideraban verdaderas barreras de desarrollo económico pero con la revisión en sectores como transporte, telecomunicaciones, agricultura, etcétera se hicieron un poco más comprensibles para los usuarios.

En este sentido, es preciso que el comercio exterior se ciba en base a las regulaciones técnicas establecidas en el país en materia de protección y se creen mecanismos de cooperación entre las diversas dependencias del Ejecutivo Federal para conformar una política comercial integral; es decir, en la que interactúen la política industrial, fiscal, monetaria, los diferentes tipos de empresas y sectores productivos y a nivel internacional con los acuerdos y tratados comerciales; todo ello para crear una política comercial adecuada y coherente con la dinámica internacional.

Para lograr la política comercial que tenemos actualmente el gobierno aplicó la estrategia de desregulación económica que sirvió para la modernización de las distintas instituciones y la actualización de diversas legislaciones a nivel nacional, especialmente las de tipo económico y comercial.

1.3. DESREGULACIÓN ECONÓMICA

Desde mediados de la década de los ochenta México inició la apertura de su economía debido a que la política de sustitución de importaciones ya no era eficaz para promover el desarrollo y crecimiento del país. La apertura se apoyo en los procesos de desregulación y privatización de varios sectores que sirvieron para dos cosas principalmente; por un lado, para mejorar la normatividad nacional en el ámbito comercial y financiero y; por otro, para promover la calidad en los procesos productivos que serían la pieza clave para su desarrollo progresivo en el mercado global.

Últimamente el gobierno mexicano ha realizado varias modificaciones en las distintas legislaciones e instituciones relacionadas con el aspecto económico y comercial a fin de integrar al país a la nueva coyuntura económica. A raíz del cambio estructural iniciado en los años ochenta se edificaron las primeras bases para un proyecto económico diferente, que contemplaba como uno de sus objetivos la desregulación económica.

La desregulación tenía el propósito de eliminar las trabas tanto de carácter legal como fiscal impuestas a las empresas y al intercambio de mercancías procedentes del exterior, con esto se trataba de hacer más eficientes a las industrias para lograr una mayor participación de éstas a nivel nacional e internacional, así como realizar transacciones comerciales con otros países a mayor rapidez y a menores costos con otros países.

En nuestro país existía un exceso de regulaciones que dificultaba el cumplimiento de todos los requisitos solicitados en las diferentes dependencias y sectores económicos. Bajo este contexto, requeríamos un marco regulatorio equitativo, transparente y eficiente para mejorar la capacidad competitiva de las

empresas, alentar la inversión productiva y propiciar la generación de más y mejores empleos en la industria y servicios.³⁰

Del mismo modo, una gran variedad de requisitos era solicitada para la apertura y funcionamiento de las empresas que muchas veces resultaban obsoletos y tardados, lo que a su vez aumentaba los costos y desalentaba la producción. Con esta situación las micro, pequeñas y medianas empresas fueron las más afectadas, donde el empresario era el principal responsable del cumplimiento de las disposiciones establecidas en las diversas dependencias, los cuales generalmente tardaban mucho tiempo en efectuarse.

La multiplicidad de autoridades que regulaban una misma materia a veces dificultaba el cumplimiento del marco legal establecido en nuestro país, en especial en el sector empresarial, aquí cada cual entendía lo que le convenía e inclusive, entre las mismas autoridades algunas disponían una cosa y otras otra, motivo por el que muchas empresas operaba al margen de la ley viendo solamente por su propio interés.

Gracias a la desregulación se ha logrado eliminar un buen número de trabas administrativas y corregir diversas deficiencias que existían en materia legal y que provocaban un encarecimiento injustificado en los servicios brindados a los usuarios. El gobierno eliminó reglamentaciones en áreas como transporte, industria pesquera, petroquímica, textil, comunicaciones, empaque, requerimientos sanitarios y la generación de electricidad; actualmente uno de los aspectos que ha sido retomado nuevamente por las autoridades para reformar su estructura y marco ha sido el relacionado con la electricidad.

En este sentido la *desregulación económica* la definiremos como "la eliminación de normas, reglamentos, medidas y otros obstáculos como las subvenciones, las reservas de mercado, las obligaciones socio-políticas, el desempeño de las funciones directivas por parte de los trabajadores, las operaciones de rescate financiero del gobierno, etc. que entorpecen el libre juego de los mecanismos del mercado".³¹ Sin embargo, consideramos que la eliminación no tiene que ser total sino que debe hacerse sólo en aquellas normas que impidan o limiten el desarrollo y crecimiento del sector productivo; aunque también se pueden formular otros reglamentos menos rudos y dañinos que contemplen tanto los intereses del gobierno como los de las industrias y/o sectores económicos y de esa manera, no crear vacíos dentro de la normatividad nacional.

Con la apertura y la puesta en marcha de la desregulación económica se logró estimular la competencia, mejorar la calidad, hacer más eficiente la distribución de los productos y promover la inversión, sobretudo la Inversión Extranjera Directa (IED). Otro aspecto al que se enfocó esta estrategia fue la desincorporación de empresas paraestatales, con lo cual se logró fomentar la

³⁰ Programa de Política Industrial y...*op.cit.*, p.116

³¹ Curso de "Modernización Portuaria: una pirámide de desafíos entrelazados", Naciones Unidas-CEPAL, 15 de diciembre de 1998, p.36

modernización de las empresas y aumentar la inversión en sectores que tal vez habían estado rezagados en el país.

Lo anterior se consiguió gracias a una serie de medidas implantadas por Miguel De la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León en la política comercial, disposiciones que hasta hoy día siguen en vigencia pero con su respectivo enfoque, es decir, éstas han sido modificadas de acuerdo a cada sexenio. Aunque para este trabajo nos interesa resaltar lo logrado en el sexenio zedillista, quien estableció una serie de estrategias en materia económica y comercial contenidas en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, siendo una de las estrategias: la desregulación económica.

En este período, la desregulación se orientó a reducir los tiempos y costos de los trámites y los requisitos para las empresas dentro de la normatividad nacional, pues hasta hace poco tiempo existía una diversidad de trámites y requerimientos solicitados a los empresarios que en lugar de beneficiarlos los afectaban.

México se ha visto beneficiado relativamente con la aplicación de las políticas desregulatorias debido a que han reducido los costos, los trámites, los requisitos y la incertidumbre para el funcionamiento de las industrias mexicanas. Antes veíamos una larga fila para la realización de un solo trámite en una sola dependencia y existía una falta de seguridad para que una empresa comenzará a funcionar en el país, los trámites se iniciaban pero no sabían si se concluirían.

Respecto a la participación que se requiere de las autoridades en la política de desregulación es necesario que los tres niveles de gobierno (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) coordinen acciones en sus respectivos ámbitos de competencia a través de la celebración de diversos acuerdos de cooperación interinstitucional. Los acuerdos deben reconocer la responsabilidad de cada Estado con el apoyo técnico de la Secretaría de Economía (SE) y la colaboración de los sectores productivos de cada entidad, con miras a mejorar el marco legal e institucional relacionado con el sector industrial y comercial del país.

Así la formulación de normas tiene que ser el resultado de la coordinación entre el gobierno, las dependencias y las entidades involucradas con estos aspectos para evitar la duplicidad o contradicción en los criterios y en las medidas que aplican las diversas autoridades de comercio exterior. Por ejemplo, en las aduanas debería existir una mayor coordinación entre el personal de las distintas dependencias que ahí operan (SE, SHCP, SAGARPA, SEGOB, etcétera) con la finalidad de brindar un servicio más eficiente y mejor a los usuarios.

Para mejorar las condiciones de competencia y libre concurrencia en las distintas zonas del territorio nacional, el gobierno tiene que llevar a cabo la desregulación instrumentando tanto normas de seguridad como de protección específicas, que otorguen flexibilidad a las empresas para elegir los procesos o procedimientos de comercialización más convenientes para los industriales. En otras palabras, las autoridades deben establecer normas accesibles que permitan a

los empresarios incursionar con éxito en los mercados externos, asegurándoles su continuidad por un largo tiempo y no por un rato, como suele suceder.

Por ejemplo, los plazos efectivos en las diferentes dependencias bien podrían reducirse sustancialmente con diversas mejoras a la normatividad a través de la desregulación de actividades no riesgosas, la aplicación de mecanismos de aprobación automática y la ejecución simultánea y no secuencial de diversos trámites, permitiendo así la reducción y agilización de trámites.

Como hemos visto la política industrial al igual que la política comercial ha tenido varios cambios en su reglamentación pero hace falta una mayor coordinación entre las autoridades y el sector empresarial para poder superar el déficit de la balanza comercial, la concentración de mercados, de empresas exportadoras y la obsolescencia de la industria nacional (principalmente de la micro, pequeña y mediana empresa). Por lo que es indispensable que el gobierno revise de manera frecuente las legislaciones que se aplican en materia comercial con el objeto de adecuarlas al marco internacional para que nuestros productos e intereses se vean beneficiados.

En síntesis, la desregulación económica ha sido una estrategia clave para la modernización de las aduanas mexicanas, gracias a que ésta permitió que se efectuaran varias modificaciones y reformas a la Ley Aduanera y a las distintas leyes y dependencias gubernamentales relacionadas con el comercio exterior. De hecho, la aduana fue una de las instituciones más beneficiadas por la política de desregulación debido a que fueron concesionados varios de los servicios que allí se ofrecían a fin de brindar un servicio más eficiente a los usuarios de dichos recintos.

CAPITULO 2

PAPEL DE LAS ADUANAS DE MÉXICO EN LA COYUNTURA INTERNACIONAL

La globalización económica es parte de la vida actual de los países, no solamente porque obliga a las empresas y a los diferentes sectores productivos a mantenerse al margen de los cambios que ocurren en el ámbito internacional tales como la gran movilidad de las bolsas de valores, el uso de tecnología de punta, el incremento en el comercio internacional y los avances en las telecomunicaciones, sino también porque el proceso ha llegado a filtrarse en áreas sociales como salud y educación.

Esto repercutió fuertemente en el país a partir de la década de los noventa, razón por la cual las diferentes autoridades consideraron necesarias las reformas en diversos sectores a fin de no quedar rezagados del proceso globalizador. En este sentido, en el presente capítulo trataremos el tema relacionado con las aduanas mexicanas: su definición y estructura, la normatividad nacional, la importancia de los tratados comerciales, las transformaciones más recientes y su función en los programas de promoción de exportaciones.

Primeramente, debemos puntualizar que las aduanas juegan un papel relevante en el desarrollo económico de cada nación pues a parte de que su función principal es la de vigilar y controlar las transacciones comerciales, al mismo tiempo ayudan a mejorar la economía del país a través de la supervisión en la entrada de mercancías extranjeras, protegiendo así también a la industria nacional.

Las aduanas ofrecen a los importadores y exportadores varias opciones para destinar sus mercancías a la que mejor les convenga, dependiendo del tratamiento que se les vaya a dar. Se trata aquí de los regímenes aduaneros ya sean de importación o exportación: definitiva o temporal, tránsito interno o internacional, depósito fiscal, etcétera. Dichos regímenes tienen que cumplir con la requisición señalada por la Ley Aduanera y las diferentes legislaciones relacionadas con las importaciones y/o exportaciones, de acuerdo al régimen al que vayan a destinarse las mercancías.

Respecto a la legislación nacional en materia aduanera, ésta ha sido objeto de varias reformas para brindar una mayor seguridad jurídica tanto a los empresarios nacionales como extranjeros dedicados a la actividad comercial. Por ello, cada vez más se ha tratado de adecuar nuestra legislación a la internacional para agilizar y hacer más eficientes los servicios aduaneros dentro de las instituciones mexicanas, con el objeto de ayudar a los contribuyentes a reducir el tiempo de espera tanto en los trámites como en el despacho de mercancías.

Por otro lado, los tratados suscritos por México con otros Estados han sido parte importante dentro de la normatividad relacionada con el comercio exterior puesto que refuerzan las tareas encomendadas a las diversas dependencias gubernamentales (SE, SHCP, SAGARPA, SEMARNAT); de igual forma que lo estipulado en los diferentes organismos internacionales en materia comercial (OMA, OMC, OCDE).

Lo mencionado precedentemente dio lugar a una serie de cambios efectuados al interior de las aduanas, mismos que lograron colocarlas entre las más modernas a nivel mundial sobretodo a partir del uso del Sistema de Selección Aleatoria y el Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI); mecanismos que sirvieron para que las aduanas promovieran la salida de mercancías de manera más rápida y eficaz de los recintos fiscales.

Para terminar, durante los últimos años el gobierno por medio de sus distintas dependencias puso en marcha varios mecanismos para lograr una mayor participación de las empresas mexicanas en el extranjero, tal es el caso de los programas de promoción a las exportaciones que ofrecen una serie de beneficios a los empresarios. Para ello es necesario inscribirse en alguno de los programas que promueve la Secretaría de Economía (SE) y cumplir con los requerimientos solicitados para cada uno. Entre los esquemas más conocidos y utilizados por los empresarios tenemos el 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 o Draw Back.

Las empresas inscritas en alguno de los programas de promoción de exportaciones bajo la tuteia de la SE, tienen la posibilidad de gozar de ciertos beneficios que se otorgan al momento de pasar sus mercancías por la aduana siempre y cuando cumplan con los requisitos correspondientes. Por eso es importante que conozcamos la forma en que están organizadas las aduanas y cuáles son sus funciones en nuestro país a fin de entender mejor lo antes señalado.

2.1. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ADUANAS EN MÉXICO

Desde el gobierno de Miguel De la Madrid Hurtado, el comercio exterior ha jugado un papel importante en el desarrollo económico del país pues a partir de los ochenta el comercio mundial creció de manera sorprendente y se distinguió aún más por la gran diversidad de productos que se podían intercambiar y por los nuevos mercados en los que podían penetrar. Dos de los principales sectores que han participado en forma dinámica en el comercio internacional han sido el intercambio de servicios y la alta tecnología ya que han permitido reducir costos y especialmente las distancias, por lo que ahora hablar de kilómetros es cuestión de minutos e incluso de segundos.

Sin embargo, las operaciones comerciales no podrían efectuarse sin la ayuda de las aduanas. Estas fungen como uno de los grandes elementos del comercio exterior al ser pieza clave para el crecimiento y desarrollo económico del país, al igual que en otras naciones, gracias a las diferentes funciones que realizan dichos aforos para llevar a cabo el control e inspección de las importaciones y exportaciones y evitar que entren, salgan o transiten mercancías prohibidas por el territorio nacional.

En primer plano, una *aduanas* de acuerdo con la definición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es el lugar por donde entran y salen los bienes y mercancías de comercio internacional así como los medios de transporte y las personas que las conducen, además ahí se cobran los impuestos y se prestan los servicios de aduanas.

Empero la definición más apropiada que utilizaremos es la que puntualiza que la *aduanas* es el lugar autorizado por la Secretaría y propiedad del Gobierno Federal, por el cual todas las mercancías materia de Comercio Exterior entran o se extraen del territorio nacional, realizando el despacho aduanero correspondiente y el pago de los impuestos al comercio exterior.³²

Una vez especificada la definición, debemos decir que las diferentes funciones que desempeñan las aduanas son importantes pero desde que se instituyeron les fueron encomendadas dos tareas esenciales. Por un lado, éstas son las encargadas de la recaudación de impuestos y aprovechamientos que se originan al importar o exportar alguna mercancía (IVA, ISR, aranceles, etcétera) y; por otro, impiden la entrada o salida de mercancías cuando son prohibidas o cuyos impuestos o requisitos especiales no sean cumplidos (como en el caso de algún permiso requerido por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT para la internación de algún producto de origen animal o alguna mascota).

³² Reyes Díaz-Leal, Eduardo. Sistema Aduanero Mexicano, 2ª ed., Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1996, p.361

Para ejemplificar el último punto tenemos que México no importa bovinos, caprinos u ovinos del Reino Unido desde 1991, fecha en que se prohibió su importación por la presencia de la *Encefalopatía Espongiforme Bovina* o mal de las vacas locas. Además hasta el 2001 no importábamos productos lácteos como leche en polvo, quesos y demás productos procedentes de esa nación y de otros países en riesgo, los cuales fueron prohibidos con motivo de la Fiebre Aftosa.³³ En dicho contexto, las aduanas mexicanas en coordinación con otras dependencias se encargan de vigilar la entrada de carnes y productos derivados provenientes de zonas donde se han detectado dichas enfermedades y así las aduanas mantienen un estricto control para proteger a la población, a la flora y fauna de posibles contagios que se presenten en otros países.

La aduana también cumple una serie de tareas impuestas por el Estado para hacer valer tanto su normatividad nacional como internacional al ser autorizada para ejecutar todas las medidas dispuestas por el gobierno con el propósito de regular, fomentar y restringir el intercambio comercial para mejorar la economía del país. Otra de las actividades de la aduana es la protección a la industria nacional, que se realiza por medio del cobro de impuestos a las mercancías procedentes del exterior para establecer un equilibrio entre el precio de los productos extranjeros y el de los nacionales.

Asimismo, dicha institución cuenta con funciones totalmente inherentes a su actividad que bien vale la pena mencionar. La aduana tiene la obligación de administrar, coordinar y controlar las operaciones, servicios, impuestos y aprovechamientos aduanales establecidos en las diferentes leyes mexicanas; aunque no debemos olvidar que su papel principal en el marco del comercio exterior es de carácter fiscal, o sea, es la autorizada de recaudar los impuestos antes de proceder al despacho de mercancías de importación o exportación.

En este mismo contexto, en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT) se señalan las funciones de la aduana, destacando entre las más elementales: aplicar los programas de actividades a que refiere la legislación que regula y grava la entrada y salida del territorio nacional de mercancías y medios de transporte; controlar y supervisar las importaciones temporales de vehículos y verificar sus salidas y retornos; ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o secuestro de mercancías, vehículos o medios de transporte.

Así como ordenar y practicar inspecciones, vigilancias y otros actos permitidos por la ley para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de comercio exterior; dirigir y operar las salas de servicios aduanales de pasajeros del país en vuelos internacionales y; sancionar las infracciones y disposiciones fiscales en el área de su competencia³⁴. Con lo anterior afirmamos que la aduana es en esencia un ente de carácter fiscal por las tareas que le son encomendadas.

³³ Informe de la Cámara de Diputados del 20 de febrero de 2001

³⁴ Carvajal Contreras, Máximo. *Derecho Aduanero*, 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p.180

La existencia de la aduana está sustentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al exponer que es facultad del Presidente de la República habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas así como designar su ubicación. Su establecimiento responde a los requerimientos de política económica y su marco de actividad es el comercio exterior, es decir, contribuye al desarrollo económico del país y participa en el control y regulación del comercio internacional.

En general, las aduanas tienen una serie de funciones cuyo objetivo principal es impedir la entrada o salida de mercancías prohibidas o cuyos requisitos especiales no se hayan cumplido. La función más importante que realizan es de carácter fiscal porque aplican y perciben los derechos, tasas, contribuciones e impuestos que se gravan a las operaciones del comercio exterior; esto lo encontramos en la Ley de Ingresos de la Federación al analizar las entradas por concepto de los diferentes impuestos que el Fisco recauda en materia comercial.

Como podemos ver las diferentes tareas que efectúan las aduanas se concretan a verificar la entrada y salida de mercancías y a que se cumplan todas las disposiciones establecidas en las diferentes legislaciones relacionadas con la operatividad de éstas y, de igual manera, ayudan a la recaudación de impuestos y a la integración de las cifras de comercio exterior a lo largo y ancho del país. De acuerdo con las actividades expuestas en los párrafos anteriores, la aduana realiza varias tareas y se resumen en tres principalmente: la fiscal, la social y la de sanidad. De modo que las aduanas juegan un papel elemental en el comercio exterior de un país, en su crecimiento y desarrollo económico, sobretodo en esta época donde las transacciones comerciales aumentan cada vez más ante los procesos de globalización e integración económica, por lo que se necesita contar con una mayor vigilancia en el paso de productos por el territorio nacional.

Después de haber definido y mencionado las actividades de las aduanas, conoceremos su organización en nuestro país con la finalidad de hacer más comprensible su organización y estructura. En primer lugar señalaremos a la Administración General de Aduanas (AGA), que es la unidad administrativa encargada del funcionamiento de las aduanas en el ámbito nacional, anteriormente ésta era denominada Dirección General de Aduanas fundada en 1900 y a partir de febrero de 1993 cambió su nombre por el que conocemos actualmente.

La *Administración General de Aduanas* es una entidad que depende del Servicio de Administración Tributaria, SAT (órgano desconcentrado de la SHCP) cuya función principal es fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como de los medios en que son transportadas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones en materia de comercio exterior expedidas por la SHCP y las demás Secretarías del Gobierno Federal. Es la institución encargada de contribuir a garantizar la seguridad nacional; proteger la economía del país, la salud pública y el medio ambiente, impidiendo con ello el flujo de mercancías

peligrosas o ilegales hacia nuestro territorio pero sobretodo de fomentar el cumplimiento voluntario de esas disposiciones por parte de los usuarios.³⁵

Hoy día la competencia de la AGA se define en el Reglamento de Administración Tributaria (RISAT) publicado en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) del 30 de junio de 1997. Dentro de las funciones trascendentales de la Administración figuran el proponer los programas de actividades para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero y a las autoridades fiscales, además de participar con las Unidades Administrativas de la SHCP en el estudio y elaboración de políticas y programas para la región fronteriza del país, el fomento de las industrias de exportación y los regímenes aduaneros.

La AGA puede sugerir el establecimiento o suspensión de aduanas y secciones aduaneras, los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse; normar y planear la operación de las salas de servicios aduanales en aeropuertos internacionales; emitir la patente de agente aduanal, la autorización de apoderados aduanales y de almacén y; otorgar o cancelar la autorización de las empresas certificadoras de peso, volumen y a las transportistas.

Ésta también permite que la entrada, salida, carga, descarga, transbordo y almacenamiento de mercancías en nuestro territorio, el embarque o desembarque de pasajeros, la revisión de sus equipajes y el despacho en sí sean prestados por el personal aduanero en lugar distinto al señalado o en día u hora inhábil y; ejerce las facultades de las autoridades aduaneras en materia de abandono de mercancías y declara que han pasado a ser propiedad del Fisco. De la misma forma, dicha Administración es la encargada de ordenar y practicar la verificación de mercancías en transporte, recintos fiscales y otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan o gravan la entrada y salida de mercancías del país, los medios de transporte y el despacho aduanero.

Otras de las obligaciones de la AGA son autorizar el empleo de tuberías, ductos, cables y otros medios susceptibles de conducir mercancías, los regímenes temporales, el despacho de mercancías de importación en el domicilio de los interesados y la revocación de dichos permisos. Aparte de habilitar los recintos fiscalizados, suspender, cancelar o negar la autorización o concesión; de señalar dentro de los recintos fiscales la ubicación de las oficinas administrativas, de las zonas restringidas, las de circulación de vehículos y supervisar que personas pueden permanecer en éstos.

En materia de comercio exterior la Administración tiene la tarea de integrar la información estadística; determinar los impuestos, derechos por servicios aduaneros, cuotas compensatorias y demás contribuciones que se causen por la entrada o salida del territorio nacional de las mercancías y de los medios de transporte y; establecer la naturaleza, estado, origen, clasificación arancelaria y en sí todas las características de las mercancías.³⁶

³⁵ www.shcp.gob.mx

³⁶ Carvajal Contreras, Máximo. *op.cit.*, p.150-158

A nivel internacional, esta unidad debe mantener una estrecha comunicación con las autoridades aduaneras de otras naciones; aunque asimismo tiene la tarea de representar al Servicio de Administración Tributaria (SAT) en todos los eventos y organismos multilaterales relacionados con el ámbito aduanero.

Respecto a su estructura orgánica es importante indicar que la AGA está a cargo de un Administrador General de Aduanas y cuenta con diez Unidades Administrativas Centrales y ocho Unidades Administrativas Regionales que clasifican a las aduanas por su ubicación geográfica, las cuales puntualizaremos enseguida.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS

UNIDADES ADMINISTRATIVAS CENTRALES

Regulación del Despacho Aduanero
Laboratorios y Servicios Científicos
Investigación Aduanera
Contabilidad y Glosa
Planeación Aduanera
Informática
Visitaduría
Seguimiento y Evaluación Aduanera
Unidad de Apoyo para Inspección Fiscal y Aduanera
Servicios Administrativos

UNIDADES ADMINISTRATIVAS REGIONALES

NOROESTE

Agua Prieta
Ensenada
Guaymas
Mexicali
Naco
Nogales
S.L.R. Colorado
Sonoyta
Tecate
Tijuana

NORTE-CENTRO

Ciudad Juárez
Chihuahua
Ojinaga
Puerto Palomas
Piedras Negras
Torreón

NORESTE

Miguel Alemán
Colombia
Matamoros
Monterrey
Nuevo Laredo
Reynosa
Ciudad Camargo

OCCIDENTE

Guadalajara
La Paz
Manzanillo
Mazatlán

CENTRO

Aguascalientes
L. Cárdenas
Querétaro

METROPOLITANA

Acapulco
Aeropuerto Internacional
de la Ciudad de México
Toluca
Puebla

GOLFO-PACÍFICO

Coatzacoalcos
Salina Cruz
Tampico
Tuxpan
Veracruz
Altamira

SUR

Cancún
Ciudad del Carmen
Ciudad Hidalgo
Progreso
Subteniente López

FUENTE: Manual de Operación de Aduanas, INCAFI, SHCP, México, 1993

Las *Administraciones Regionales de Aduanas* son "las encargadas de vigilar y checar la operación de las aduanas que dependen de su circunscripción territorial, asignar los recursos materiales y el cambio de adscripción del personal requerido por las administraciones locales y, coordinarse con las autoridades fiscales de las entidades federativas para el cumplimiento de los convenios y acuerdos de carácter fiscal."³⁷

De igual forma, las administraciones regionales dentro de su circunscripción territorial pueden ordenar y practicar inspecciones, vigilancias y demás actos que establezcan las diversas leyes o disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

En relación a los tipos de aduana existen diversas clasificaciones que pueden ser de acuerdo a su ubicación, tráfico, régimen, movimiento, tránsito, competencia, habilitación o servicio; de ahí que la clasificación que tomaremos en cuenta para el presente trabajo es la que considera el Manual de Operación Aduanera o de Aduanas, que clasifica a las aduanas en dos tipos para un mejor manejo de sus funciones y son: Aduanas del Nivel 1 y Aduanas del Nivel 2.

ADUANAS DEL NIVEL 1

1. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Distrito Federal
2. Ciudad Reynosa, Tamaulipas
3. Ciudad Juárez, Chihuahua
4. Matamoros, Tamaulipas.
5. México, Distrito Federal
6. Mexicali, Baja California Norte
7. Nogales, Sonora
8. Nuevo Laredo, Tamaulipas
9. Tijuana, Baja California Norte
10. Veracruz, Veracruz

ADUANAS DEL NIVEL 2

11. Acapulco, Guerrero
12. Agua Prieta, Sonora
13. Aguascalientes, Aguascalientes
14. Altamira, Tamaulipas
15. Cancún, Quintana Roo
16. Ciudad Acuña, Coahuila
17. Ciudad Camargo, Tamaulipas
18. Ciudad del Carmen, Campeche
19. Miguel Alemán, Tamaulipas
20. Ciudad Hidalgo, Chiapas
21. Chihuahua, Chihuahua
22. Coatzacoalcos, Veracruz
23. Colombia, Nuevo León
24. Ensenada, Baja California Norte
25. Guadalajara, Jalisco
26. Guaymas, Sonora
27. Lázaro Cárdenas, Michoacán
28. La Paz, Baja California Sur
29. Manzanillo, Colima

³⁷ *Ibidem*, p. 161

30. Mazatlán, Sinaloa
31. Monterrey, Nuevo León
32. Naco, Sonora
33. Ojinaga, Chihuahua
34. Piedras Negras, Coahuila
35. Progreso, Yucatán
36. Puebla, Puebla
37. Puerto Palomas, Chihuahua
38. Querétaro, Querétaro
39. Salina Cruz, Oaxaca
40. San Luis Río Colorado, Sonora
41. Sonoyta, Sonora
42. Subteniente López, Quintana Roo
43. Tampico, Tamaulipas
44. Tecate, Baja California Norte
45. Toluca, Estado de México
46. Torreón, Coahuila
47. Tuxpan, Veracruz

FUENTE: "Manual de Operación de Aduanas", INCAFI, SHCP, México, 1993

La clasificación anterior está elaborada en base a tres supuestos: primero, cuando la aduana cuente con aeropuertos internacionales dentro de su circunscripción territorial; segundo, con secciones aduaneras para el despacho y; tercero, en caso que la aduana contemple maquiladoras en la región. Los tres supuestos son aplicados a las aduanas del nivel 1 mientras que los dos primeros identifican a las del nivel 2.

En general, la Ley Aduanera contempla cuarenta y siete aduanas dentro del territorio nacional, las cuales cuentan a su vez con sus respectivas secciones aduaneras ya sea una, dos o más, según su ubicación y actividad. *Verbigracia*, la aduana de La Paz ubicada en Baja California Sur tiene seis secciones aduaneras; en cambio la de Toluca no posee ninguna. La presencia de las secciones muchas veces depende de la actividad comercial y de los diferentes requerimientos de la zona, porque entre mayor sea la participación de empresas o personas dedicadas a actividades de comercio exterior mayor va a ser el número de aduanas o secciones aduaneras que se necesiten para realizar las operaciones comerciales.

Las secciones aduaneras están bajo control de la aduana en cuya jurisdicción se encuentran, por eso todas las operaciones realizadas por cada sección tienen que ser notificadas a la aduana de que dependan y a su vez, las aduanas deben rendir cuentas cada mes sobre la cantidad de dinero que recauden sus secciones correspondientes.

En cuanto a su organización y con la finalidad de tener un buen desempeño de sus funciones, cada aduana se encuentra a cargo de un Administrador del cual dependen los subadministradores, jefes de sala, de departamento y de sección; los verificadores, notificadores, comandantes y agentes de la Policía Fiscal Federal y demás personal requerido para apoyar las diversas funciones de las aduanas.

Bajo otra perspectiva, dentro de las diversas actividades que lleva a cabo la aduana mexicana está la de controlar las operaciones de comercio exterior sean de importación o exportación, por tal motivo existen diversas alternativas para facilitar el intercambio de mercancías a través de los diferentes regímenes aduaneros que pueden efectuarse. Los regímenes tienen el objetivo de fomentar el comercio con otras naciones ya sea de manera directa e indirecta; aparte de impulsar el mejoramiento de la estructura productiva mexicana que les permita competir en el ámbito nacional e internacional. Aquí también entran las diversas leyes relacionadas con la actividad de las aduanas que definen los requisitos para los diversos regímenes o destinación de mercancías, siendo los particulares quienes determinen voluntariamente el régimen al que destinarán sus mercancías.

La clasificación de los regímenes aduaneros según la Ley Aduanera es la siguiente: definitivos de importación y de exportación; temporales: de importación para retornar en el mismo estado y para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila; o de exportación: para retornar en el mismo estado y para elaboración, transformación o reparación; depósito fiscal; tránsito de mercancías: interno e internacional y; de elaboración, transformación o reparación en recintos fiscalizados.

Comenzaremos por decir que el régimen de *importación definitiva* es la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado. En este régimen las mercancías de importación que resulten defectuosas o de especificaciones distintas a las convenidas pueden ser retornadas al extranjero sin el pago del impuesto general de exportación dentro de los tres meses posteriores contados a partir del día siguiente en que se realizó el despacho para su importación definitiva o, de seis meses en el caso de maquinaria y equipo.

El retorno tiene como propósito sustituir las mercancías por otras de la misma clase y que deben llegar al país en un plazo máximo de seis meses desde el retorno de las sustituidas, pagando solamente la diferencia cuando el impuesto general de importación sea mayor al de las retornadas; de lo contrario, causarán el impuesto de importación íntegro.³⁸

En cuanto a la *exportación definitiva*, ésta consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado. Lo mismo que en el régimen de importación definitiva, las mercancías pueden retornar al país sin el pago del impuesto general de importación, siempre y cuando no hayan sufrido modificaciones en el extranjero ni haya transcurrido más de un año desde su salida del país.

³⁸ Ley Aduanera 2001, Ediciones ISEF S.A., México, 2001, Art. 96, p.52

En caso de que las mercancías fueran rechazadas por alguna autoridad del país de destino o por el comprador, por estar defectuosas o de especificaciones distintas a las convenidas, se procede a devolver al interesado el impuesto general de exportación que por tal motivo haya pagado.³⁹

Dentro de los requisitos para el despacho, los regímenes definitivos de importación y exportación tienen que efectuar el pago de los impuestos al comercio exterior, las cuotas compensatorias, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias que correspondan y demás formalidades para llevar a cabo su despacho.

Por otra parte, el régimen de *importación temporal* es la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica. Dicha importación puede ser de dos tipos: una modalidad es *para retornar en el mismo estado*, donde la Ley Aduanera determina los siguientes plazos.

Hasta por un mes: las de remolques, semiremolques, plataformas para el transporte de contenedores que contengan en el territorio nacional las mercancías importadas o exportadas.

Hasta por seis meses: las que realicen los residentes en el extranjero, utilizadas directamente por ellos o por personas con las que tengan relación laboral excepto vehículos; envases de mercancías que contengan las mercancías introducidas al país por ellos. Las de vehículos de las misiones diplomáticas y consulares, de las oficinas de representación de los organismos internacionales, de funcionarios y empleados del Servicio Exterior Mexicano. Las muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías y; las de vehículos cuya 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 un año: las destinadas a convenciones, congresos internacionales, eventos culturales o deportivos; enseres, utilería y demás equipo necesario para filmación. Las de vehículos de prueba y las mercancías previstas por los convenios internacionales de los que México sea parte.

Por el plazo que dure su calidad migratoria: las de vehículos que sean propiedad de turistas, visitantes locales y distinguidos, estudiantes, ministros de culto o asociados religiosos y los menajes de casa siempre que sean de su propiedad.

Hasta por diez años: contenedores, aviones y helicópteros utilizados por 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 y carros de ferrocarril.

³⁹ Ver Ley Aduanera 2001, Art.102 y 103, p.58

El plazo por diez años puede ampliarse por medio de una autorización cuando existan causas debidamente justificadas. Empero, en caso de que las mercancías no sean retornadas al extranjero en los períodos autorizados, las autoridades impondrán sanciones y entonces, entenderemos que dichas mercancías se encuentran ilegalmente en el país.

La otra modalidad es la destinada a la *elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación*, donde las maquiladoras y empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía (SE) tienen la posibilidad de realizar la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse sometido a un proceso de elaboración, transformación o reparación; así como de mercancías para retornar en el mismo estado en los términos del programa autorizado. Es necesario agregar que, las mercancías importadas temporalmente por las industrias maquiladoras o empresas con programas de exportación pueden permanecer en el territorio nacional dentro de los siguientes períodos:

Hasta por dieciocho meses: combustibles, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación; materias primas, partes y componentes destinadas a integrar mercancías de exportación; envases, empaques, etiquetas y folletos.

Hasta por dos años: contenedores y cajas de trailer.

Hasta por cinco años o por el plazo previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta (para su depreciación) tratándose de maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo; equipos y aparatos para el control de la contaminación, investigación o capacitación de seguridad industrial, telecomunicación, cómputo, laboratorio, medición, prueba de productos y control de calidad; aquellos que intervengan en el manejo de materiales relacionados con los bienes de exportación y; equipo para el desarrollo administrativo.

Las mercancías importadas bajo este régimen deben retornarse al extranjero o destinarse a otro régimen aduanero dentro de los plazos antes especificados, pues de lo contrario se entiende que éstas se encuentran ilegalmente en el país por el hecho de no haber concluido el régimen de importación temporal al que fueron destinadas.

En este contexto, las maquiladoras y las empresas con programas de exportación también tienen la obligación de presentar a 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 regresen y de aquellas destinadas al mercado nacional.⁴⁰

⁴⁰ Ver Ley Aduanera 2001, Art.108, p.63

Los productos resultantes de los procesos de transformación, elaboración o reparación que retornen al extranjero deben pagar el impuesto general de exportación correspondiente a las materias primas o mercancías nacionales que hayan sido incorporadas, de acuerdo a la clasificación arancelaria del producto final.

En cuanto a la propiedad o el uso de las mercancías bajo el régimen de importación temporal, éstas no podrán ser objeto de transferencia o enajenación excepto entre las industrias maquiladoras, empresas con programas de exportación y de comercio exterior que cuenten con el registro de la Secretaría de Economía (SE).

Por lo que respecta al régimen de *exportación temporal*, el cual es definido como la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado con un fin específico. De igual forma cuenta con dos opciones: una *para retornar al país en el mismo estado* que autoriza los períodos de:

Hasta por tres meses: las de remolques y semiremolques, inclusive aquellos empleados para el transporte de contenedores.

Hasta por seis meses: las de envases de mercancías; las realizadas por los residentes en México sin establecimiento permanente en el extranjero; muestras y muestrarios para dar a conocer mercancías; enseres, utilería y demás equipo de filmación.

Hasta por un año: las que se destinen a exposiciones, convenciones, congresos internacionales, eventos culturales o deportivos.

Por el período que determine la Secretaría.

Hay que destacar que en el primero y en el último plazo existe la posibilidad de ampliarlos antes de que se cumpla el tiempo autorizado, para lo cual debemos realizar la rectificación del pedimento de exportación temporal.

La otra opción es *para elaboración, transformación o reparación* en el que únicamente existe un período de *dos años*. Dicho régimen sólo permite la salida del territorio nacional de mercaderías para someterse a un proceso de elaboración, transformación o reparación, hasta por dos años. Este período también puede ampliarse por un lapso igual o mayor por medio de la rectificación del pedimento, cumpliendo con los requisitos obligatorios para ello.

Para el retorno de las mercancías debe cubrirse el impuesto general de importación que corresponda al valor de las materias primas o mercancías extranjeras incorporadas; lo mismo que el precio de los servicios prestados en el extranjero para su elaboración, transformación o reparación conforme a la clasificación arancelaria de la mercancía que sea retornada.⁴¹

Ahora bien, en el pedimento de importación y exportación temporal se debe especificar la finalidad de las mercancías, el lugar donde cumplirán dicha finalidad y donde se mantendrán. Las importaciones y exportaciones temporales no pagan los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias (en el caso de las importaciones), aunque si tienen que cumplir con las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y las demás formalidades para la realización del despacho aduanero.

Ambos regímenes pueden pasar de temporales a definitivos. En el caso de la importación, los contribuyentes pueden convertirla en definitiva pagando las cuotas compensatorias vigentes al momento del cambio de régimen, es decir, el impuesto general de importación y los recargos correspondientes a partir del mes en que las mercancías hayan sido importadas temporalmente y, hasta el momento en que se efectúe el cambio de régimen. Mientras que para la exportación solamente deben cumplirse los requisitos que establezca la Ley Aduanera y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

No obstante, cuando las mercancías exportadas temporalmente no retornen al territorio nacional dentro del plazo concedido se considerará que la exportación se convierte en definitiva a partir de la fecha en que se cumpla el plazo, sólo entonces tendrá que pagarse el impuesto general de exportación actualizado desde el momento en que se llevó a cabo la exportación temporal.

Para este tipo de regímenes no se exige la presentación del pedimento ni de la utilización de los servicios de un agente o apoderado aduanal, con la condición de que la persona interesada presente la forma oficial establecida por la SHCP.

Por las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no se cobra el impuesto general de exportación; lo que es diferente para los desperdicios, en los que si es exigido el pago de dicho impuesto de acuerdo a la clasificación arancelaria correspondiente a las mercancías exportadas, salvo que demuestren que han sido destruidos o retornados al país.

Un régimen más es el *depósito fiscal*, que es el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en Almacenes Generales de Depósito autorizados por las autoridades aduaneras y, se realiza una vez determinados los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias.

⁴¹ Ver Ley Aduanera 2001, Art. 116 y 117, p.66-67

Los almacenes generales de depósito deben contar con instalaciones que reúnan las especificaciones que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con la intención de separar las mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal de las mercancías nacionales y extranjeras que se encuentren en el almacén. Además de contar con un equipo de cómputo y de transmisión de datos que permita su enlace con el de la SHCP para llevar a cabo un registro de las mercancías que en depósito fiscal sean recibidas o retiradas. De no cumplir con lo antes mencionado la Secretaría puede suspender de manera temporal la autorización del local hasta que cumpla con los requisitos correspondientes, aunque en caso de incidencia puede cancelarse su autorización.

De hecho, para efectuar el depósito fiscal es necesario cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a este régimen; acompañando el pedimento con la carta de cupo (expedida por el almacén general de depósito o por el titular del local destinado a exposiciones internacionales), que debe contener los datos del agente o apoderado aduanal.

Dentro del depósito fiscal las mercancías pueden ser destinadas a actos de conservación, exhibición, colocación de signos de identificación comercial, empaquetado, examen, demostración y toma de muestras, en tanto no se modifique su naturaleza o las bases gravables para fines aduaneros. En lo tocante a la toma de muestras, éstas tienen que pagar las contribuciones y cuotas compensatorias correspondientes.⁴²

Por su parte, el almacén general de depósito está obligado a informar a la SHCP sobre los sobrantes o faltantes de las mercancías manifestadas en el pedimento, en relación con las recibidas en sus instalaciones dentro de los veinte días siguientes a la expedición de la carta de cupo; en caso de no rendir dicho aviso queda entendido que las mercancías descritas en el pedimento si fueron las recibidas.

Desde el momento en que las mercancías nacionales queden en depósito fiscal para su exportación, se entenderán como exportadas definitivamente. Las mercancías bajo dicho régimen pueden retirarse del almacén para importarse o exportarse definitivamente; retornarse a su origen respectivo las de origen extranjero o reincorporarse al mercado nacional las nacionales, en caso de que los beneficiarios se desistan de dicho régimen o importarse temporalmente por maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.

Igualmente, las mercancías en depósito fiscal tienen la opción de retirarse total o parcialmente para su importación o exportación, pagando previamente los impuestos al comercio exterior y el derecho de trámite aduanero actualizados. Aunque la Secretaría de Hacienda (SHCP) señala las mercancías que no pueden ser objeto de este régimen y las medidas de control a las que los almacenes deben

⁴² Ver Ley Aduanera 2001, Art.119, p.68

sujetarse para separar los locales destinados al depósito, manejo y custodia de mercancías.

Otro régimen es el de tránsito que consiste en el traslado de mercancías bajo control fiscal de una aduana a otra y puede ser interno o internacional. Primeramente, el *tránsito interno* de mercancías se lleva a cabo cuando la aduana de entrada envía las mercancías de procedencia extranjera a la aduana que se encargará del despacho para su importación; cuando la aduana de despacho envíe las mercancías nacionales o nacionalizadas a la aduana de salida para su exportación o, cuando la aduana de despacho envíe las mercancías importadas temporalmente a la aduana de salida para su retorno al extranjero.⁴³

La Ley Aduanera estipula que dicho régimen se promueve por conducto de agente o apoderado aduanal y los requisitos para el tráfico interno en la 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 regulaciones y restricciones no arancelarias y; pagar las contribuciones actualizadas y cuotas compensatorias desde la entrada de las mercancías al país antes de activar el mecanismo de selección automatizado en la aduana de despacho.

El tránsito interno para el retorno de mercancías importadas temporalmente en programas de maquila o de exportación es efectuado conforme al procedimiento establecido por la SHCP. En cambio para la exportación es forzoso formular el pedimento de exportación, efectuar el pago de las contribuciones correspondientes y cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias establecidas en este caso.

Cuando las mercancías en tránsito interno de importación no llegan a la aduana de despacho en el plazo señalado, la determinación provisional de contribuciones y cuotas compensatorias será considerada como definitiva. En tanto que las de exportación o de retorno al extranjero que no arriben a la aduana de salida en el plazo determinado no se considerarán exportadas o retornadas, reintegrando así los beneficios fiscales obtenidos con motivo de la exportación.

Por su parte, el *tránsito internacional* de mercancías se lleva a cabo cuando ocurre alguno de los siguientes supuestos: la aduana de entrada envíe a la aduana de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero o; cuando las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para su reintegración al territorio nacional.⁴⁴

⁴³ *Ibidem*, p.72

⁴⁴ Ver Ley Aduanera 2001, Art.130, p.74

A diferencia del anterior, este tipo de tránsito es promovido por un agente aduanal y tiene como requisitos formular el pedimento de tránsito internacional; determinar provisionalmente las contribuciones tales como el impuesto general de importación, las cuotas compensatorias y las demás que se causen y; efectuar el trámite en las aduanas autorizadas y en las rutas fiscales dispuestas por la SHCP. Por consiguiente, si las mercancías en tránsito internacional por territorio nacional no arriban a la aduana de salida en el tiempo señalado la determinación provisional de las contribuciones y cuotas compensatorias pasará a considerarse como definitiva.

Los plazos máximos para el tráfico interno e internacional de mercancías son establecidos por la SHCP, sin embargo cuando por razones de caso fortuito o fuerza mayor las mercancías no puedan llegar en los plazos previstos, el agente o apoderado aduanal según corresponda, el transportista o la persona física o moral que realiza el tránsito debe dar aviso por escrito a las autoridades aduaneras exponiendo los motivos que impidan la llegada a tiempo de las mercancías, permitiendo así el arribo extemporáneo de éstas por un período igual al plazo máximo establecido. En el tránsito internacional puede darse el desistimiento del régimen en la aduana de entrada, presentando físicamente las mercancías ante la autoridad aduanera.

En los dos tipos de tránsito fungen como responsables solidarios ante el Fisco Federal del pago de las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas, de sus accesorios e infracciones que se cometan durante el traslado de las mercancías, el agente aduanal y la empresa transportista o apoderado aduanal en el caso de tránsito interno. En el internacional, las personas físicas o morales o agente aduanal que efectúen el tránsito de mercancías son los responsables ante el Fisco Federal. En este sentido el agente o apoderado aduanal, dependiendo del tipo de tránsito de que se trate, son también los responsables de las irregularidades que se observen en el pedimento y en el despacho aduanero de mercancías.

Para concluir con los diferentes tipos de regímenes el de *elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado* se basa en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales a los recintos fiscalizados para su elaboración, transformación o reparación para ser retornadas al extranjero o para ser exportadas.⁴⁵

Las mercancías nacionales serán consideradas como exportadas al momento de ser destinadas a dicho régimen; para las mercancías importadas, las mermas resultantes de los procesos de elaboración, transformación o reparación no causarán el impuesto general de importación. Los desperdicios no retornados no tienen que pagar dicho impuesto, siempre que se demuestre que han sido destruidos; en tanto que por los faltantes de las mercancías si causan los impuestos al comercio exterior correspondientes. Entre el tipo de mercancías que pueden entrar al país para elaboración, transformación o reparación en recinto

⁴⁵ Ver Ley Aduanera 2001, Art.135, p.76

fiscalizado encontramos la maquinaria y el equipo que se requiera, cumpliendo con las regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables en este régimen.

De manera general, las mercancías tienen la opción de cambiar de régimen aduanero antes de que se active el mecanismo de selección automatizado para efecto de que retornen las mercancías de procedencia extranjera o de la aduana (las de origen nacional). El desistimiento de régimen también es aplicado a las mercancías en depósito fiscal ya que pueden retirarse del almacenamiento para importarse temporalmente por maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía (SE).

El cambio de régimen sólo procede en aquellos casos en los que la Ley lo permita, siempre y cuando se cumplan las obligaciones en materia de cuotas compensatorias, demás regulaciones y restricciones no arancelarias y precios estimados exigibles en el nuevo régimen solicitado a la fecha de cambio de régimen.

Como observamos a lo largo de este tema, los regímenes aduaneros están contemplados en la normatividad aduanera junto con sus requisitos y períodos establecidos, a los que deben sujetarse las mercancías motivo de importación, exportación o régimen deseado. La utilidad principal de los regímenes es que sirven para que el importador como el exportador importen o exporten mercancías para someterlas a algún proceso de elaboración o transformación, por lo que es responsabilidad de cada persona escoger el que mejor le convenga.

Los regímenes necesitan someterse a lo dispuesto por las demás legislaciones de carácter nacional relacionadas con el comercio exterior, en cuanto al pago de impuestos y demás obligaciones, por lo que es necesario que toda persona involucrada con el comercio conozca la normatividad nacional a la que estará sujeta su mercancía motivo de importación o exportación.

2.2. MARCO JURÍDICO EN MATERIA ADUANERA A NIVEL NACIONAL

El proceso globalizador que se acentuó a finales del siglo pasado hizo que los Estados reformaran sus políticas internas, especialmente las de carácter económico y comercial, lo anterior con el fin de participar en la nueva coyuntura internacional y no quedar fuera de ésta. Esto obligó a los gobiernos de diversos Estados a revisar su marco legal relacionado con el comercio exterior para tratar de mejorar y fomentar el intercambio de productos y promover la inversión extranjera.

En primera instancia, el *marco jurídico en materia aduanera* a nivel nacional está constituido por un conjunto de disposiciones de todo tipo que reglamenta la entrada, salida o tránsito de mercancías provenientes del extranjero por el territorio nacional; es decir, se trata de las leyes, reglamentos, decretos, reglas y demás normas que regulan el intercambio de mercancías entre México y otros países y que a la vez, tratan de impedir la internación de mercaderías que no

cumplan con los requisitos establecidos para su entrada al país. Nuestro país tiene como fuente primaria de derecho la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de ahí se desprenden las demás legislaciones concernientes al comercio exterior.

El presente apartado contiene a grandes rasgos los lineamientos fundamentales contemplados en cada una de las leyes que participan en la actividad aduanera del país y el marco institucional del cual dependen. De tal modo que hablaremos del papel que desempeñan ciertas Secretarías de Estado al ser parte importante para la aplicación y formulación de diversas normas a nivel nacional y en algunos casos internacional como es el caso de la Secretaría de Economía (SE), que tiene la obligación de formular las estrategias e instrumentos de comercio exterior en base a la normatividad de nuestro país y al contenido de los diferentes tratados celebrados con otras naciones.

En este sentido, con motivo de la modernización del sistema aduanero se realizaron una serie de reformas en varias legislaciones y se formularon otras con el objeto de lograr los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000. Por ejemplo, la simplificación del despacho aduanero se efectuó debido a que algunas de las leyes ya eran obsoletas ante el nuevo entorno de competitividad y dinamismo que presentaba el comercio internacional.

Para empezar, debemos recalcar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 73º establece la facultad que tiene el Congreso de la Unión para establecer las contribuciones al comercio exterior; en tanto que el Artículo 89º comprende el establecimiento y la designación de las aduanas en el territorio nacional.

Dentro del Artículo 131º Constitucional se hace referencia a la facultad que tiene la Federación para gravar las mercancías de importación, exportación o tránsito por el territorio nacional así como prohibir la circulación de éstas por motivo de seguridad o de policía. Por su parte, el Artículo 133º estipula que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los Tratados celebrados serán la Ley Suprema de nuestro país.

En el mismo marco, el Artículo 26º establece la formulación del Plan Nacional de Desarrollo que describe los instrumentos necesarios para el desarrollo del país en sus diversas áreas. El Plan desglosa las actividades de la administración pública en las diferentes políticas contempladas a nivel nacional (monetaria, fiscal, económica, comercial, etcétera) y su desempeño en temas como salud, medio ambiente, educación, ciencia y seguridad.⁴⁶

Del Plan Nacional igualmente se desprenden varios programas entre los que resalta el Programa Nacional de Política Industrial y Comercio Exterior (PICE) 1995-2000 elaborado por la Secretaría de Economía, que define la estructura, los programas industriales y comerciales del país; señala algunos ejemplos del

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones BOB, México, 2002, p. 24, 59, 75 y 140

comercio de algunos países; además de la situación y acciones que se pretenden realizar sobre el mismo tema. Algunos de los objetivos más relevantes relacionados con el comercio exterior descritos en este programa fueron el fomento a las exportaciones, la reducción de regulaciones y restricciones no arancelarias y la agilización de los trámites aduaneros.

Después de señalar el marco normativo del cual partimos para explicar la existencia de las aduanas, enseguida mencionaremos las Secretarías y las diversas legislaciones en las que éstas se apoyan para su operatividad. En primer plano indicaremos aquellas dependencias relacionadas con el pago de impuestos, destacando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Economía (SE) por el papel que desempeñan en la actividad comercial del país.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de las distintas subsecretarías, órganos y autoridades se encarga de las tareas administrativas que surjan con motivo de la entrada, salida o tránsito de mercancías en el territorio nacional así como de su manejo, custodia y almacenaje. Aparte de efectuar y agilizar los diferentes trámites y el despacho aduanero, cobrar los impuestos, derechos y aprovechamientos aduaneros y dirigir los servicios aduanales de inspección.

La actividad efectuada en las aduanas en los últimos años ha progresado enormemente gracias a la elaboración del Manual de Operación Aduanera (MOA) por parte de la SHCP, donde se encuentran los procedimientos más significativos a seguir en el despacho aduanero. El manual también describe la forma en que deben actuar los empleados y usuarios de las aduanas en la tramitación de alguna operación de comercio exterior, anteriormente había muchas discrepancias en la aplicación de las leyes y parecía que cada quien lo hacía a su conveniencia.

Ahora bien, la verdadera importancia del manual radica en que en él se estandarizan las tareas encomendadas a las aduanas ya que los procedimientos llevados a cabo para desaduanar una mercancía son similares, independientemente del tipo de aduana o tráfico de que se trate, esto permite a los usuarios agilizar sus operaciones comerciales y tener una mayor seguridad jurídica.

Debido a la actividad aduanera que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ésta colabora estrechamente con la Secretaría de Economía en lo concerniente a la elaboración de estudios, proyectos e investigaciones en los que se fundamentan los impuestos y otras medidas referentes a la importación y exportación de mercancías, es decir, existe una cooperación mutua para el establecimiento y aplicación de la normatividad comercial del país.

Dentro de la SHCP, la Ley Aduanera con su respectivo Reglamento es la columna vertebral de todas las legislaciones de comercio y fue publicada por primera vez en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1982, en vigor desde el 01 de julio de 1982. Es preciso decir que esta ley ha sido objeto de continuas reformas desde su creación pero la más importante fue la del 15 de

diciembre de 1995 que comenzó a operar el 01 de abril de 1996, por ser la primera modificación substancial en cuanto al contenido de la original.

Actualmente la Ley Aduanera se encuentra dividida en nueve títulos y contiene los procedimientos que deben seguir las personas o empresas que importen o exporten mercancías, aplicando las disposiciones establecidas en las Tarifas Generales del Impuesto de Importación y de Exportación (TIGIE) y en las demás leyes que procedan.

En cuanto a la Secretaría de Economía, SE (anteriormente Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI) encontramos el establecimiento de sus facultades en la Ley de Comercio Exterior y son las siguientes: estudiar, proyectar y proponer al Ejecutivo Federal modificaciones arancelarias, medidas de regulación y restricciones no arancelarias; establecer las reglas de origen, las cuotas compensatorias y los mecanismos de promoción de exportaciones; otorgar permisos y asignar cupos de importación y exportación. Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial e industrial y en sí fomentar el comercio exterior mexicano.

Los instrumentos de la política comercial o de comercio exterior de nuestro país son diseñados y administrados por esta Secretaría con fundamento en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, aunque en realidad es a la SHCP a quien se le encomienda aplicar y vigilar el cumplimiento de dichas medidas, por ejemplo, los aranceles. Los órganos de la Secretaría de Economía involucrados íntimamente con el comercio exterior son la Subsecretaría de Comercio Exterior y la de Negociaciones Comerciales.

Por su parte, la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento fueron promulgados el 27 de julio y el 30 de diciembre de 1993 respectivamente; ambos detallan las facultades del Ejecutivo Federal y de la Secretaría de Economía (SE) en cuanto al comercio exterior, reglamentando los distintos mecanismos de política comercial. La Ley puntualiza el objetivo principal de éstos, que es regular y promover el comercio exterior e incrementar la actividad de la economía nacional. Entre su contenido también encontramos la definición de varios conceptos como el de cuotas compensatorias, prácticas de dumping, medidas de salvaguarda, tipos de aranceles, regulaciones y restricciones arancelarias.

La Ley General de los Impuestos de Importación y Exportación también conocidas como Tarifas de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (TIGIE) clasifican las mercancías y determinan el respectivo impuesto al comercio exterior. Las dos tarifas contienen la clasificación del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías surgido en el seno del Consejo de Cooperación Aduanera mejor conocido como Organización Mundial de Aduanas (OMA), el cual contempla una clasificación reconocida internacionalmente y vigente en la mayoría de los países que forman parte de Organización Mundial de Comercio (OMC).

La TIGIE cuenta con disposiciones que permiten a las autoridades efectuar las investigaciones necesarias sobre prácticas desleales de comercio internacional para corregir o prever daños a la producción nacional motivo de importaciones; además de establecer los aranceles, restricciones o regulaciones no arancelarias a los que deben sujetarse las mercancías.

En cuanto a la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR) y la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En la primera ley se marcan las deducciones de las importaciones y exportaciones así como los lineamientos de éstas que no son manejados por la Ley aduanera. En tanto que en la segunda ley, 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; para ello existen diferentes tasas aplicables del IVA que van desde el 0% hasta el 15% como tasa máxima.

La Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IESPYS) contempla el pago del IESPYS a la importación de ciertos productos tales como bebidas alcohólicas (cerveza, alcohol, aguardiente) y tabaco, que debido a su daño a la salud o peligrosidad son restringidos para evitar su abuso en el consumo.

Siguiendo con las leyes relacionadas con el pago de impuestos, la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) indica el pago del ISAN que se aplica especialmente a los vehículos con cierta capacidad de carga de mercancías y de pasajeros. Asimismo determina que las personas que importen automóviles en forma definitiva están obligadas a pagar el impuesto aquí señalado.

Otra ley de la misma índole es la Ley Federal de Derechos, que establece el pago de Derecho de Trámite Aduanero (DTA) y precisa la cantidad que debe cubrirse para llevar a cabo actividades de comercio exterior. El pago varía de acuerdo al tipo de importación o exportación de que se trate o del valor de la mercancía.

La Ley Federal sobre Metrología y Normalización está relacionada con el comercio exterior al señalar los estándares o normas internacionales de calidad, los cuales constituyen una base de credibilidad para la realización de las transacciones comerciales a nivel mundial. La ley representa una estructura donde se encuentran las normas que requiere cierto servicio o producto. En este sentido, una Norma Oficial Mexicana (NOM) tiene el objetivo principal de establecer las características y especificaciones que deben reunir los productos, materias primas y procesos cuando puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas, dañar su salud, la de un animal, un vegetal e incluso al medio ambiente.

Por su lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría de Economía para proponer las modificaciones arancelarias, entre otros asuntos relacionados con la importación y exportación. Igualmente en ella consta que corresponde a la Secretaría de Hacienda el despacho de mercancías y el cobro de los impuestos, derechos y aprovechamientos.

Otra legislación que participa dentro de la actividad aduanera es el Código Fiscal de la Federación (CFF) que estipula la obligación del pago de impuestos, la expedición de comprobantes para aquellas actividades comerciales que se realicen y los documentos que se requieran para el transporte de mercancías importadas en territorio nacional, el transporte de artículos personales o menajes de casa. De igual forma, el Código contiene las disposiciones para la actualización de las contribuciones o la causación de recargos.

A pesar de que la Ley Aduanera contempla la mayor parte de las atribuciones de las autoridades aduaneras, ahí también encontramos diversas remisiones al Código Fiscal y aunque no fuera así, a falta de disposición expresa dentro de dicha Ley tendríamos que remitirnos a este Código.

En el mismo sentido, existen varias leyes relacionadas con el comercio exterior y en su mayoría son forzosas para el cumplimiento de algún trámite o documento especial con la intención de efectuar la importación o exportación de mercancías, las cuales mencionaremos enseguida.

En primer término, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT (anteriormente Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, SEMARNAP) está facultada para inspeccionar el cumplimiento de las normas y criterios ecológicos, ejercer acciones que aseguren la conservación o restauración de los ecosistemas, emitir resoluciones administrativas mediante la aplicación de medidas correctivas y sanciones previstas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. La relación de esta Ley con el comercio exterior es que le toca vigilar y autorizar la importación y exportación de materiales y residuos peligrosos. De igual modo, es la Secretaría encargada de vigilar y hacer cumplir la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres, CITES.⁴⁷

A la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, SAGARPA (antes Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, SAGAR) se le encomienda el decomiso de aquellos productos que no cumplan con los requisitos en materia de sanidad vegetal y animal y, un mayor dinamismo en la intervención y vigilancia de los representantes de esta Secretaría en los recintos fiscales de las aduanas o áreas de vigilancia aduanera para la inspección y control de las mercancías de su competencia. Esto último se efectúa a través de la verificación de las importaciones y exportaciones, de productos y subproductos agropecuarios y forestales a fin de que las personas cumplan con los requerimientos establecidos por las autoridades correspondientes para la entrada o salida de mercancías del territorio nacional.

⁴⁷ "Prontuario de Capacitación" elaborado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), México, 1998, s/n.

De igual forma, dicha dependencia puede suspender la importación de mercaderías o productos que representen algún peligro para la salud de las personas, tal es el caso de la restricción a la importación de la carne de vacuno portadora de fiebre aftosa. Bajo su cargo se enmarcan varias leyes, presentando en primer lugar la Ley Fitopecuaria, la cual dispone que la SAGARPA autorizará o no la importación o exportación de vegetales, sus productos y subproductos para controlar su sanidad y calidad.⁴⁸

Para que la Ley de Sanidad Animal sea aplicada en forma correcta, la SAGARPA debe expedir las Normas Oficiales en las que se acuerde en qué casos la importación o exportación de animales, sus productos o subproductos requieren de certificado zoonosanitario, dependiendo del riesgo que implique su movilización. En cambio, la legislación referente a Sanidad Vegetal tiene el objeto de promover y vigilar las disposiciones fitosanitarias mediante la inspección en la importación de vegetales, sus productos o subproductos, insumos, materiales o equipo utilizado para su procesamiento; quedando sujetos al control de la Secretaría a través de la expedición del certificado fitosanitario respectivo. Este tipo de normas son dadas a conocer en coordinación con la Secretaría de Economía.

En referencia a la Secretaría de Salud (SSA), la cual apoya los sistemas de vigilancia epidemiológica, de regulación, de control y fomento sanitario; es la encargada de tomar las medidas pertinentes para la inspección sanitaria de personas, animales, objetos o sustancias que entren al territorio nacional o que las autoridades competentes consideren que ponen en peligro la salud de la población. La Ley de Salud refiere a la regulación sanitaria en el proceso de importación y exportación de alimentos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, medicamentos, estupefacientes, sustancias tóxicas, etcétera, que constituyen riesgos para la salud de las personas así como las materias primas que intervienen en su elaboración.⁴⁹

Existen otras leyes o instituciones que tienen cierta relevancia dentro de la actividad comercial de nuestro país y es importante conocerlas. Una de ellas es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) a quien le corresponde vigilar, controlar y autorizar a todas las líneas aéreas de carga, de transporte terrestre y de ferrocarriles, aparte de fijar las normas técnicas y las tarifas de fletes en este tipo de servicios.

Otra de las Secretarías es la Defensa Nacional (SEDENA) que interviene en la exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, abrasivos químicos, artificios y material estratégico. Su control se establece por medio de permisos a las operaciones comerciales que se tramitan ante el departamento de la industria militar a favor de la seguridad nacional.

⁴⁸ Witker, Jorge y Gerardo Jaramillo. Comercio Exterior de México. Marco Jurídico y Operativo, Ed. McGraw Hill, 1996, p.31

⁴⁹ *Idem*

Por su parte, la Secretaría de Marina (SM) participa en la promoción y organización de la marina mercante nacional y en todos los problemas relacionados con la comunicación por agua; opina en el estudio y la fijación de tarifas; inspecciona los servicios de la marina mercante y define los requisitos de los mandos y las tripulaciones de las naves mercantiles y, concede las licencias y autorizaciones respectivas. En ella destaca la Ley de Navegación y Comercio Marítimo que instituye los requisitos que deben cumplir los barcos a su llegada a los puertos mexicanos.⁵⁰

A la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) le corresponde en el área comercial llevar a cabo la celebración de acuerdos, tratados y convenios de diferente índole en los que el país participe. Éstos son básicamente de dos tipos: bilaterales (un país con otro país) y multilaterales (un país con varios países) con el fin principal de incrementar las relaciones comerciales con otros Estados a través de ciertos beneficios de tipo comercial.

Entre otras de sus tareas encontramos el cobro de impuestos consulares, la recopilación de información en el extranjero de carácter técnico y económico que sea útil para la producción agrícola e industrial de México y que a la vez, nos permita mejorar la cooperación y el intercambio comercial a nivel mundial. Ello sin dejar de señalar su intervención en comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales de carácter económico y comercial así como en otro tipo de aspectos.

Finalmente, existen otras instituciones relacionadas con el comercio exterior de las que sobresalen el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y la NAFIN, encargadas de fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, de proporcionar financiamiento, capacitación, asesoría y asistencia técnica a empresas de comercio exterior y promover el desarrollo del mercado financiero para lograr el crecimiento regional.

Además de las diferentes cámaras, asociaciones y organizaciones tanto públicas como privadas en materia aduanera y comercial tales como la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), la Confederación de Cámaras de la Industria (CONCAMIN), la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CANACO) y el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), entre otros. Estas instituciones generalmente trabajan con sectores específicos y en coordinación con las distintas dependencias del gobierno realizan reuniones en las que tratan de buscar soluciones y propuestas a sus problemas y necesidades en las áreas de su competencia.

⁵⁰ Mercado Hernández, Salvador. Comercio Internacional II, 2ª ed., Ed. Limusa, México, 1998, p.314

A manera de conclusión, podemos decir que las leyes juegan un papel importante dentro del comercio exterior dado que regulan la entrada, salida y tránsito de mercancías del territorio nacional. De tal forma que algunas de las dependencias señaladas en los párrafos anteriores y sus respectivas legislaciones contemplan el cobro de impuestos (por ejemplo, la Ley del IVA), otras otorgan permisos y otras más establecen una serie de lineamientos para cumplir determinadas normas de calidad tanto en la producción de bienes como en su comercialización.

Cada uno de los cambios suscitados en la coyuntura internacional también deben ser considerados en nuestra normatividad a fin de estar a la vanguardia y avanzar junto con el entorno mundial, el cual se transforma constantemente, tenemos el caso de los acuerdos y tratados comerciales que durante la última década han sido un elemento significativo de nuestra política comercial. De hecho, los tratados con otros países son importantes en el sentido de que ofrecen nuevos mercados para los productos mexicanos y ayudan a incrementar y mejorar las relaciones del país en el extranjero no sólo en el ámbito comercial sino también en temas como medio ambiente, derechos humanos o seguridad.

2.3. TRASCENDENCIA DE LOS ACUERDOS Y TRATADOS COMERCIALES

Como parte del neoliberalismo, la globalización y la interdependencia económica que involucraron a la mayoría de los Estados en la última década del siglo XX fue necesaria la apertura de México hacia el exterior, lo mismo que su actuación en la conformación de bloques económicos regionales a nivel mundial a través de una serie de negociaciones con varios países.

En este contexto, el gobierno ha tratado cada vez más de intensificar su presencia en el exterior mediante la celebración de acuerdos y tratados comerciales ya sean bilaterales o multilaterales. En nuestro país los tratados son ratificados por la Cámara de Senadores y forman parte de la legislación comercial con la misma jerarquía que las demás leyes; en ellos se desglosan las reglas de tipo comercial convenidas por los países firmantes para brindar un acceso más seguro y preferencial a sus mercancías en otras naciones y viceversa.

La trascendencia de los acuerdos y tratados comerciales se debe especialmente a que promueven el crecimiento y la diversificación de las operaciones comerciales; simplifican los trámites de importación y exportación; originan la transferencia de tecnología y la conformación de alianzas estratégicas; establecen las condiciones para incrementar la inversión extranjera y lo principal, proporcionan acceso preferencial a los mercados más importantes mediante la eliminación gradual de aranceles.⁵¹ Los tratados pueden aprovecharse en ciertas

⁵¹ Folleto elaborado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) sobre "Tratados de Libre Comercio de México con el Mundo", México, 2000

cosas aunque a veces suelen tener desventajas en otras, por lo cual se deben analizar bien los temas a contemplar a fin de obtener mejores resultados.

Hasta el 2002 el gobierno había celebrado diez Tratados de Libre Comercio con treinta y dos países, los cuales son el Tratado de Libre Comercio entre México y Chile que hasta 1998 funcionó como Acuerdo de Complementación Económica, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Tratado de Libre Comercio entre México, Colombia y Venezuela (TLC-G3), el Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica, el Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia, el Tratado de Libre Comercio con Nicaragua, el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLC-UE), el Tratado de Libre Comercio con Israel (TLC-MI) y el Tratado de Libre Comercio con Honduras, El Salvador y Guatemala (TLC-TN) y finalmente, el Tratado de Libre Comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio (TLC-AELC).

A continuación expondremos brevemente los objetivos y algunos de los períodos de desgravación de los tratados comerciales antes citados. El *Acuerdo de Complementación Económica México-Chile* entró en vigor el 01 de enero de 1992 y fue el primero en su tipo en América Latina, posteriormente se convirtió en Tratado de Libre Comercio en 1998; cabe agregar aquí que sólo se adecuó el marco legal del Acuerdo ya existente.

El objetivo principal del Acuerdo fue intensificar y diversificar las relaciones económicas y comerciales; además de estimular las inversiones, facilitar la creación y funcionamiento de empresas bilaterales y multilaterales de carácter comercial en ambas naciones para obtener mejores beneficios.

El libre intercambio de productos comenzó con la aplicación de un arancel máximo común del 10% hasta llegar a un arancel cero en 1996. Sin embargo, el gobierno continuó aplicando otras medidas restrictivas y barreras sanitarias a productos contaminados o que pongan en peligro la salud de los mexicanos.

Con la ampliación de la cobertura del tratado, en 1999 México fue el séptimo socio comercial de Chile y el segundo entre los países de América Latina. Del mismo modo, se registró un aumento en su intercambio pues de 182 millones de dólares que se efectuaron en 1991 para el 2000 fue de 1,433 millones de dólares.⁵²

Por otro lado, uno de los tratados más distinguidos celebrados por el gobierno mexicano ha sido sin duda alguna el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN). El tratado es de gran trascendencia para nuestra nación por el mercado que representan tanto Estados Unidos como Canadá; en vigor desde el 01 de enero de 1994 y busca cubrir los siguientes objetivos:

⁵² *Ídem*

- Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación fronteriza de bienes y servicios entre las partes.
- Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio.
- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes.
- Proteger y hacer valer los derechos de propiedad intelectual.
- Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del tratado para su administración conjunta y la solución de controversias.
- Establecer lineamientos para la posterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del tratado.

En cuanto a los temas que contiene el tratado, debemos señalar que no se negociaron aspectos como servicios de telegrafía, postales, satélites y petróleo por considerarse elementos propios de cada nación. Respecto al período de desgravación se acordaron cuatro categorías: desgravación inmediata, desgravación en cinco etapas anuales iguales, desgravación en quince etapas anuales iguales y finalmente, en el último período se indican los productos que al inicio del tratado se encontraban libres de aranceles.⁵³

El *Tratado de Libre Comercio con el Grupo de los Tres (G-3)* entre México, Colombia y Venezuela fue negociado en 1994 en el marco de la ALADI y entró en vigor a partir del 01 de enero de 1995. Los objetivos del tratado se desarrollan bajo los principios del trato nacional, el trato a la nación más favorecida y el de transparencia.

Sus objetivos son:

- Estimular la expansión y diversificación entre las partes.
- Eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación de bienes y servicios entre las partes.
- Promover condiciones de competencia leal en el comercio entre las partes.
- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en el territorio de las partes.
- Proteger y hacer valer los derechos de propiedad intelectual.⁵⁴

En las negociaciones se tomaron en cuenta las diferencias que existen entre los países, de tal forma que para la entrada en vigor del tratado México otorgó a los productos venezolanos y colombianos una preferencia arancelaria en promedio del 35%. Por su parte, las mercancías mexicanas recibieron de los países parte preferencias arancelarias de un 21% en promedio.

El *Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica*, lo mismo que el tratado anterior, comenzó a operar el 01 de enero de 1995. Éste es el tratado más completo que se hemos negociado en América Latina, por el hecho de haber integrado una serie de reglas que proporcionan transparencia y seguridad a los

⁵³ "Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)", SECOFI, México, 1994

⁵⁴ "Tratado de Libre Comercio entre México, Colombia y Venezuela", SECOFI, México, 1994

sectores productivos, promover el comercio de bienes y servicios, otorgar protección a las marcas y derechos de autor, además de facilitar la inversión en ambos países.

Para la desgravación arancelaria se estableció la eliminación inmediata para el 70% de las exportaciones mexicanas, otro 20% se desgravará en cinco años y el 10% restante en diez años. En tanto que el 75% de las exportaciones de Costa Rica se desgravarán de inmediato, 15% en cinco años y 10% en diez años. Hasta el año 2000 las exportaciones mexicanas a Costa Rica crecieron a un promedio de 26% anual, representando el nivel más alto entre los países con los que tenemos tratados de libre comercio.⁵⁵

En relación al *Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia*, firmado en 1994 y en vigencia desde el 01 de enero de 1995. El período de desgravación instrumentado fue dividido en tres etapas, uno de desgravación inmediata, otro de desgravación en cuatro años y otro período que va de diez a quince años.

Con el tratado el 97% de las exportaciones mexicanas y el 99% de las importaciones quedaron libres de aranceles. De los productos que Bolivia exporta son el gas natural, zinc, estaño, plata, soya en grano, oro, madera, azúcar y pieles; por su lado, México exporta petróleo crudo, productos metálicos, maquinaria, equipo, automóviles y eléctricos, productos químicos, alimentos procesados y bebidas.

En el Continente Americano nuestro país también firmó el *Tratado de Libre Comercio con Nicaragua*, en marcha desde el 01 de julio de 1998. Al igual que los otros tratados negociados en la región, la historia y la similitud de idioma parecen ser dos elementos a favor para llevar a buen término los conceptos establecidos en el acuerdo.

El tratado muestra un programa de desgravación que consta de cuatro períodos y considera la eliminación de aranceles de manera inmediata al inicio del tratado, otro para el 2002, 2007 y 2012. En el 2000 ya había resultados en materia comercial entre ambos países pues de 11.1 millones de dólares que se exportaban en 1994 para el año 2000 fueron 48.9 millones de dólares; en tanto que las importaciones representaron el 6.1 y 17.4 millones de dólares respectivamente. Con lo anterior vemos claramente el incremento en el comercio realizado entre los dos países, donde el aumento de las exportaciones fue cerca de un 400% mientras que las importaciones sólo lo hicieron un 280%.⁵⁶

Por otro lado, el *Tratado de Libre Comercio con Israel (MI)* se encuentra entre los más recientes que fueron firmados, entrando en operación el 01 de julio de 2000. El acuerdo destaca por ser celebrado con una nación de Medio Oriente y tal vez dependiendo de los resultados que se obtengan se podrían negociar otros tratados en esta región del mundo.

⁵⁵ Folleto sobre Tratados...*op.cit.*

⁵⁶ Secretaría de Economía (SE) con datos del Banco de México.

Algunos de los productos que México vende a Israel son petróleo, alimentos y manufacturas como equipo electrónico y eléctrico, productos de madera, químicos y textiles; por su lado, éste último nos vende productos de mayor desarrollo tecnológico como maquinaria agrícola, semillas, herbicidas y fertilizantes, productos farmacéuticos, equipo médico y algunos aparatos eléctricos.

A la par de éste también se firmó el *Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea* (UE) que entró en vigor el 01 de julio de 2000. Los países que forman parte de la Unión son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia. El tratado considera entre sus objetivos: garantizar el acceso y trato preferencial de los productos mexicanos al mercado europeo; diversificar el comercio exterior mexicano; generar mayores flujos de inversión directa y alianzas estratégicas entre las empresas de nuestro país y las europeas y, fortalecer a México como país estratégico para los negocios.

Algunos datos importantes que sería conveniente conocer es que la Unión Europea cuenta con quince países miembro y es considerado el mercado más grande del mundo y realiza importaciones anuales por más de 850,000 millones de dólares. De igual forma, la UE es el segundo socio comercial de México y nuestra segunda fuente de inversión extranjera directa.⁵⁷

El *Tratado de Libre Comercio con el Triángulo del Norte* (TN) integrado por Honduras, El Salvador y Guatemala, fue suscrito el 29 de junio de 2000 y arrancó el 01 de enero de 2001. Este cuenta con aspectos sobresalientes para las partes y que ayudarán a fortalecer la competitividad económica, el acceso de productos, la diversificación del destino de las exportaciones, la generación de mayores flujos de inversión y la conformación de alianzas estratégicas entre los cuatro países firmantes.

Las disciplinas instituidas en el acuerdo son el trato nacional, la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, por medio de las cuales se defiende la aplicación del tratado y ayudan a la culminación de sus objetivos como en el caso de la desgravación arancelaria donde se utilizan dichas disciplinas.

Para terminar con este tema, el último tratado de libre comercio que nuestro país firmó fue con la *Asociación Europea de Libre Comercio* (AELC) formada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, el cual comenzó a operar el 01 de julio de 2001; el tratado se basó en el TLC negociado con la Unión Europea, lo que permitió agilizar aún más sus negociaciones y su conclusión.

⁵⁷ "Tratado de Libre Comercio de México con Israel", en *InfoComplex*, SECOFI, marzo de 2000, p.1

Los objetivos del TLC-AELC son:

- La liberalización progresiva y recíproca del comercio de bienes.
- El establecimiento de condiciones de competencia leal en el comercio entre las partes.
- La apertura de mercados de contratación pública.
- La liberalización del comercio de servicios y de la inversión.
- El asegurar una adecuada y efectiva protección de los derechos de propiedad intelectual.
- La eliminación de barreras al comercio, el desarrollo armónico y a la expansión del comercio mundial.

Para lograr dichos puntos los países miembro aplicarán los principios del trato nacional y de no discriminación que se emplean en el intercambio comercial entre los Estados. A pesar de la relación tan estrecha que existe con los países de Centroamérica, se espera que aumente y mejore su participación en las operaciones comerciales.

Entre los temas más sobresalientes que se contemplan en la mayoría de los tratados celebrados por México con otras naciones destacan:

- Trato nacional.
- Acceso a mercados.
- Reglas de origen.
- Prácticas desleales.
- Propiedad Intelectual.
- Medidas de salvaguarda.
- Normas fito y zoonosanitarias.
- Agricultura.
- Inversión.
- Comercio de servicios.
- Procedimientos aduaneros.
- Solución de controversias.

Aunque los tratados contiene los temas mencionados anteriormente, algunos de ellos también incluyen otros aspectos de importancia particular tales como derechos de autor, textiles, compras del sector público, etcétera; y generalmente responden a los propios intereses de los países firmantes del acuerdo.

Otro tema que habitualmente contienen los tratados y que debemos resaltar por su contenido es el referente a los procedimientos aduaneros, donde se establecen los mecanismos de materia aduanera a fin de que los bienes originarios tengan un trato arancelario preferencial; al mismo tiempo que sirven para verificar el cumplimiento de las reglas de origen a través de disposiciones claras y específicas para que las autoridades aduaneras confirmen el origen de los productos de los países firmantes.

No hay que olvidar que México también ha celebrado varios acuerdos comerciales, en su mayoría en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), destacando los acuerdos firmados con Ecuador, Argentina, Perú, Paraguay y el mismo organismo de manera independiente; además de Cuba, Brasil y el MERCOSUR. El Acuerdo de Complementación Económica con Uruguay fue modificado en el 2002 para convertirse en Tratado de Libre Comercio, siendo así el primer tratado celebrado con un país del MERCOSUR y se espera que sirva de ejemplo para futuras negociaciones con naciones de este organismo regional. Asimismo, México mantiene conversaciones con Japón a fin de negociar un acuerdo comercial así como el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) que se espera se concreten pronto.

Bajo otro contexto, en el marco del proceso de globalización económica la participación de los organismos internacionales relacionados con el aspecto aduanero ha sido primordial para cooperar con los esfuerzos realizados por las aduanas en cuanto a la simplificación de los procedimientos para el despacho de mercancías, en todos y cada uno de los países. El principal aporte de dichos organismos lo podemos resumir en la aplicación de ciertos lineamientos y recomendaciones que de ellos emanan para poder alcanzar la armonización, la simplificación y la transparencia de los procedimientos del despacho aduanero de mercaderías en beneficio de nuestro país y de la comunidad internacional en general.

Nuestro país también ha suscrito diversos acuerdos con algunos organismos internacionales que son parte esencial dentro de la normatividad nacional e internacional, sobretodo aquellos relacionados con el aspecto económico y comercial. En esta ocasión solamente resaltaremos tres de ellos, en primer término tenemos a la *Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico* (OCDE) creada en 1961 con sede en París, Francia. Ésta tiene el propósito fundamental de reforzar la economía de sus países miembro, mejorar su eficiencia, delinear los sistemas actuales de mercado y ampliar el libre comercio pero siempre contribuyendo al desarrollo de los países poco industrializados.⁵⁸

La OCDE es un foro de reflexión y discusión en el que se realizan investigaciones con la intención de que las naciones formulen nuevas políticas para después ser analizadas en foros más grandes o de mayor trascendencia. Otro punto que sería interesante resaltar es el referente al financiamiento de la organización, el cual se hace en base a una cantidad anual otorgada por los países miembro dependiendo de su tamaño económico, aunque igualmente cada Estado puede hacer aportaciones independientes de acuerdo a sus posibilidades; por ejemplo Estados Unidos y Japón son los que más dinero aportan al organismo.

México fue admitido en la OCDE en 1994 durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y fue el primer país en ingresar luego de que Nueva Zelanda lo hiciera veinte años atrás; sin dejar de considerar además que nuestra nación es un país en desarrollo entre los desarrollados que son la mayoría. Un punto favorable

⁵⁸ *Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)*, 1997, p.36

para los países parte es que la organización les brinda la oportunidad de compartir experiencias y valores para solucionar rápida y conjuntamente los problemas que se presentan, lo cual se hace a través de la realización de los diferentes foros que se organizan.

En segundo término, un organismo de gran trascendencia por su relación con las aduanas es el *Consejo de Cooperación Aduanera* (CCA) u Organización Mundial de Aduanas (OMA)⁵⁹, que nace el 15 de diciembre de 1950 en Bruselas, Bélgica (lugar de su sede). Aún cuando dicho Consejo se creó originalmente para resolver problemas europeos pronto se dieron cuenta de que las cuestiones que abordaba y resolvía eran realmente de índole mundial y no únicamente de esa región, por lo que a partir de 1956 el organismo extendió su acción a todo el mundo y actualmente cuenta con 150 países miembro.

El organismo tiene la finalidad de mejorar y armonizar el funcionamiento de los sistemas aduaneros para facilitar el desarrollo del comercio internacional. Dentro de su estructura cuenta con varios Comités entre los que destacan 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.

El papel de la OMA es indispensable para el desarrollo armónico e integral de las aduanas en sus procesos de simplificación, armonización y automatización a nivel mundial puesto que uno de sus principales objetivos es alcanzar la armonización de los procedimientos aduaneros y para ello, se ha dado a la tarea de crear y promover convenios aduaneros en diferentes materias técnicas.

En el caso particular de nuestro país, en septiembre de 1987 manifestó a la OMA su deseo de adherirse al Consejo y el 08 de febrero de 1988 depositó en la Secretaría General del CCA el instrumento de adhesión firmado por el Presidente de la República (el 10 de diciembre de 1987); el Decreto correspondiente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de mayo de 1988. En México el Consejo de Cooperación Aduanera ayudó en gran medida a la modernización de las aduanas a nivel nacional y regional, tanto que a finales de los ochenta contábamos con el sistema aduanero más moderno del continente. Además, gracias al Consejo el gobierno efectuó varios cambios en las aduanas para lograr los objetivos recomendados por éste.⁶⁰

Finalmente, el tercer organismo es el *Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico* (APEC) creado en 1989 a petición del gobierno de Australia para promover el libre comercio y la cooperación económica en la región. En la actualidad la APEC cuenta con 21 países miembro que son Australia, Brunei, Canadá, Corea, Chile, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, China, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Perú, Rusia, Singapur, Taipei, Tailandia y

⁵⁹ En junio de 1994, el Consejo decidió adoptar un nombre informal para el desarrollo de sus trabajos a fin de ser identificado más fácilmente; no obstante, desde el 03 de octubre de 1994 es conocido mundialmente como la Organización Mundial de Aduanas (OMA) sin que por ello se modifique la convención que crea al CCA, el cual permanece como su nombre oficial (Internet: <http://www.aduanas.sat.gob.mx/1a>).

⁶⁰ www.aduana.gob.mx

Vietnam.

Nuestro país ingresó a la APEC en 1993, donde las diferentes dependencias del Gobierno Federal (de acuerdo a su competencia) participan en los grupos de trabajo, comités y subcomités. Por ejemplo, el Comité de Comercio e Inversión está conformado por dos subcomités y siete grupos que atienden asuntos de acceso a mercados, propiedad intelectual, migratorios, facilitación comercial y aduanera. Mientras que la Administración General de Aduanas (AGA) por medio de la Administración Central de Planeación Aduanera participa en las reuniones del Subcomité de Procedimientos Aduaneros (SCCP) establecido en 1994 y que reporta al Comité de Comercio e Inversión.⁶¹

En definitiva, tanto los tratados de libre comercio como los diferentes organismos internacionales contienen dentro de sus objetivos aquellas disposiciones que el gobierno ha puesto en práctica para mejorar sus instituciones y legislaciones relacionadas con las aduanas y, por consiguiente, con el comercio exterior; lo que ha permitido a nuestro país mantenerse al nivel de otras naciones en lo referente a aduanas y a su modernización, por lo que las autoridades tuvieron que ejecutar una serie de cambios en los recintos.

2.4. CAMBIOS GENERALIZADOS EN LAS ADUANAS EN LOS NOVENTA

La modernización del sistema aduanero mexicano viene desde antes de la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), pues fue a partir de 1983 cuando se comenzaron a dar los primeros pasos para actualizar nuestra política comercial y en particular, la legislación en materia aduanera. Esto junto con la adopción del modelo neoliberal que proponía la apertura comercial del país hacia el exterior de forma desmedida, lo que provocó que se realizaran una serie de reformas y cambios tanto en la estructura como en la operatividad de las aduanas nacionales con el propósito de satisfacer las demandas que imponía la nueva dinámica internacional.

Los cambios efectuados en las aduanas se hicieron porque resultaba incongruente su mal funcionamiento frente al proceso de apertura asumido por el país en la segunda mitad de la década de los ochenta. Entonces, se requería la adecuación de los servicios aduanales a las necesidades de las empresas de comercio exterior; la homogeneización de las disposiciones y los criterios de organización en todas las aduanas; la puesta en marcha de medidas fiscales, asesoría, información y algunos mecanismos de supervisión y control en las operaciones aduaneras en el territorio nacional.

⁶¹ www.aduana.gob.mx/organismos_internacionales

Las aduanas de antes eran caracterizadas por una gran discrecionalidad por parte de las autoridades en la toma de decisiones, altos costos y en ciertos casos, innecesarios para los usuarios; existían diferencias entre los contribuyentes y las autoridades puesto que en algunas ocasiones éstas interpretaban de manera distinta una misma disposición o regla y no podíamos olvidar la existencia de las prácticas de corrupción, el burocratismo excesivo y el contrabando de mercaderías, generado principalmente por la actuación irregular de las autoridades dentro de la aduana.⁶² Los aforos en su interior eran identificados por un elevado índice de corrupción debido principalmente a que las autoridades pedían dinero para dar por hecho algún trámite al momento de revisar los documentos o de efectuar el pago de impuestos de las mercancías.

Bajo este contexto, la reestructuración y las transformaciones hechas al interior de las aduanas se consolidaron en la década de los noventa, especialmente con la puesta en marcha del TLCAN en 1994 debido a que necesitábamos de un mejor servicio aduanero. Dichas modificaciones tenían entre otros objetivos: dotar a las autoridades aduaneras de los elementos necesarios para contrarrestar de forma eficiente las prácticas fraudulentas de comercio exterior, revisar y mejorar los instrumentos de control para combatir la evasión de impuestos y demás contribuciones, así como el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.

Con la intención de lograr los puntos antes enunciados, las autoridades llevaron a cabo una serie de modificaciones dentro de la actividad comercial del país, donde no sólo las aduanas tuvieron que transformarse en la práctica como en lo legal sino que también lo hicieron varias legislaciones relacionadas con el comercio exterior al actualizarse. Las diversas leyes fueron motivo de modificaciones, derogaciones y adiciones en su contenido, sobretodo la Ley Aduanera que tuvo que adecuar su marco jurídico a los nuevos requerimientos operativos en el ámbito comercial.

Las transformaciones realizadas en las aduanas en su estructura y en su operatividad fueron producto de la necesidad de México por participar en el proceso de globalización económica pues cada vez más Estados se veían insertados en éste. De tal modo que el gobierno recurrió al modelo neoliberal para enfrentar la realidad actual, que de ningún modo convivía con sistemas corruptos y reglas irregulares que identificaban a la aduana en los años ochenta.

Entonces, el neoliberalismo apareció y dejó en manos de la iniciativa privada ciertas funciones que antiguamente le correspondían a la aduana, tenemos el caso de los recintos fiscalizados y de los almacenes de depósito que fueron concesionados al sector privado para mejorar los servicios de dichos recintos. En el mismo contexto las leyes, reglamentos y decretos tuvieron que adecuarse al nuevo sistema internacional para mejorar el marco legal de nuestro comercio exterior, logrando con esto la simplificación de los trámites y requisitos solicitados por las

⁶² Reyes Díaz-Leal, Eduardo. *Aduanas...op.cit.*, p.2

aduanas así como la disminución de los tiempos y costos empleados en la realización de las transacciones comerciales.

A grandes rasgos debemos comentar que la aduana de antes exigía muchos documentos entre los que se encontraban los permisos previos, lo que provocaba que al momento de que la autoridad los solicitara a los importadores o exportadores no contaran con los permisos, licencias o demás documentos solicitados para el despacho de mercancías. Los impuestos y aranceles que se pagaban eran elevadísimos y se requería de mucho dinero para agilizar los trámites y, la mayoría de las veces las autoridades aduaneras mostraban cierta incertidumbre sobre el valor declarado de las mercancías importadas o exportadas.

Los procedimientos para el despacho de mercaderías eran anticuados, complicados y existían largos períodos de almacenamiento. El despacho aduanero era tardado porque se necesitaba tener demasiada paciencia para la espera, todos los embarques pasaban por revisión y el personal de la aduana tenía hasta tres días para realizar su comprobación. Cabe apuntar que aunque existía urgencia por llevar a cabo el despacho a veces las autoridades no encontraban el embarque y era imposible sacar la mercancía a tiempo, por lo que había grandes pérdidas para los empresarios.

En cuanto al personal de la aduana, éste tenía horarios de trabajo muy variados y reducidos, en cambio sus facultades eran demasiadas. Todavía no existía un gran número de agentes aduanales como ahora porque los importadores y exportadores apenas comenzaban a utilizar sus servicios para realizar sus operaciones comerciales. La recopilación de estadísticas de los productos que pasaban por las aduanas se realizaba de manera rudimentaria y no era muy confiable que digamos.

Aún cuando la aduana contaba con una mejoría en su funcionamiento esto no era suficiente ante el entorno mundial en el que estábamos inmersos, se demandaba una mayor preparación por parte del personal aduanero y de las empresas que realizaban importaciones y exportaciones en el país para mejorar los servicios aduaneros. Aunque a raíz de los cambios alcanzados vemos que ahora cualquier persona puede importar o exportar sin complicaciones, siempre y cuando cumpla con las obligaciones correspondientes (el pago de impuestos y demás documentos requeridos) de acuerdo al tipo de operación que vaya a efectuar.

Respecto al pago de impuestos es importante comentar que, se hizo una reducción importante de éstos y se autorizó a la red bancaria mexicana para encargarse de su recaudación así como de las demás contribuciones que la autoridad aduanera solicite a los usuarios.

Con motivo de la modernización del sistema aduanero, el gobierno realizó varias acciones para reducir la corrupción en las aduanas como la adhesión de México al Consejo de Cooperación Aduanera, CCA (hoy Organización Mundial de Aduanas, OMA); la firma del Convenio de Arusha en el marco de la OMA. De hecho, la SHCP junto con la Administración General de Aduanas (AGA) han firmado una

serie de convenios con las distintas dependencias del gobierno con el propósito de establecer una coordinación más ágil y oportuna para prevenir los delitos en materia de comercio exterior, sobretodo en materia de corrupción y contrabando.

En referencia al último punto, tenemos que comentar que el Fisco sigue perdiendo millones de pesos por la entrada ilegal de mercancías al país pues ésta parece ser una actividad difícil de controlar por la falta de mecanismos eficaces para detectar los productos que entran al territorio mexicano de contrabando, hablamos especialmente de las mercancías provenientes de los países asiáticos como Taiwan y China.

El despacho aduanero de mercancías también se ha agilizado y simplificado notablemente, sobretodo el reconocimiento aduanero a través del mecanismo de selección aleatoria o semáforo fiscal que se puso en marcha desde 1990 en las aduanas del país, mecanismo con el cual se revisa uno de cada diez embarques que pasan por los recintos. Más tarde en 1992 apareció el segundo reconocimiento a cargo de la iniciativa privada para supervisar la tarea de las autoridades aduaneras del primer reconocimiento y con estos dos sistemas, en los últimos tiempos la aduana práctica el despacho de mercancías más rápidamente.⁶³

Por otro lado, existe un amplio número de facilidades para el muestreo de mercancías pues se cuenta con las instalaciones y mecanismos más modernos y eficaces para llevar a cabo dicha tarea. El procedimiento administrativo se ha abreviado y en un plazo no mayor de cuatro meses, la autoridad determina si el particular ha cometido alguna infracción a las disposiciones aduanales o no. Otro aspecto interesante de resaltar es el de la profesionalización del personal de la aduana, con el que se brinda una capacitación constante a la autoridad aduanera, agentes, apoderados y dictaminadores aduanales y hasta los mismos importadores y exportadores con el fin de actualizarlos y mantenerlos al tanto de los cambios en las diversas legislaciones que en la materia se realicen.

A pesar de la diversificación y el crecimiento del comercio internacional, el país pretendió adecuar las estrategias de las diferentes actividades económicas y comerciales para fomentar la competitividad de las empresas nacionales en el exterior, especialmente de las exportadoras y de las aduanas, por ser éstas uno de los instrumentos esenciales de control y facilitación de la actividad comercial en el territorio nacional.

Parte de lo señalado anteriormente fue logrado en la década de los ochenta y los noventa, pero para ello se requirió de una cooperación estrecha entre el gobierno mediante sus diversas dependencias y los diversos sectores empresariales relacionados con el comercio exterior. Por un lado, para atacar los problemas más graves en la materia como es el caso de la triangulación de mercancías, la lentitud en la entrega de documentos, etcétera y; por otro lado, para buscar un marco normativo *ad-hoc* con la nueva realidad que enfrentaba el país en cuanto a comercio.

⁶³ Carvajal Contreras, Máximo. *op.cit.*, p. 289

Dichas medidas igualmente se apoyaron en la formulación de varios programas que efectuó el gobierno con el propósito de ayudar y apoyar al sector industrial del país, principalmente a aquellas empresas enfocadas a la exportación de mercancías para que pudieran ofrecer sus productos más allá de nuestras fronteras, o sea, en mercados diferentes.

2.5. FUNCIÓN DE LAS ADUANAS EN LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Ante el actual entorno de globalización caracterizado por un gran dinamismo y una estrecha relación entre los procesos productivos y comerciales en el mundo entero, nuestro país y muchos Estados más han tenido que adaptarse a esta coyuntura a través de la formulación de una serie de políticas y estrategias que les permitan lograr una mayor competitividad a nivel nacional e internacional.

En este sentido durante el sexenio de Ernesto Zedillo, el gobierno por medio de sus distintas dependencias gubernamentales se enfocó a brindar apoyo y financiamiento a los empresarios, fundamentalmente a aquellos relacionados con el comercio exterior con la intención de que cada vez más, un mayor número de empresas efectuara transacciones comerciales con el exterior (ya sea de importación o exportación) y también para que esas empresas pudieran ofrecer y promover sus productos en otros mercados, a corto y mediano plazo con ciertas facilidades.

Por la importancia que representa actualmente el comercio internacional frente al proceso de globalización económica, México ha formulado diversos programas de fomento a las exportaciones para incrementar su comercio y optimizar la participación de las empresas mexicanas en el exterior, entre los programas más importantes encontramos el 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 Draw Back o Devolución de Impuestos a los Exportadores.

Los programas fueron establecidos para llevar a cabo importaciones temporales y evitar, de esta manera, el pago de impuestos de las mercancías que no permanecerán en el territorio nacional para su venta final, por ejemplo. Cabe aclarar que estos esquemas solamente pueden ser utilizados por aquellas personas o empresas que estén inscritas en alguno de los programas tutelados por la Secretaría de Economía (SE).

El marco jurídico de los programas de fomento a las exportaciones que presentaremos a continuación está conformado por un conjunto de ordenamientos y disposiciones legales y fiscales entre las que destacan la Ley Aduanera, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y sus respectivos Reglamentos. El Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto

sobre la Renta, la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Ley Federal de Derechos, el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía; además de las Reglas de Carácter General en materia aduanera y el Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías, entre otras.

Tanto las leyes, los reglamentos y demás normas deben ser tomadas muy en cuenta por los importadores y exportadores, pues de ello depende que sus operaciones comerciales bajo alguno de los programas de promoción se lleven a cabo de manera correcta y ágil, con el fin de no pasar por una serie de obstáculos que muchas veces acaban impidiendo la entrada o salida de sus mercancías del territorio nacional.

Primeramente, el *Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX)* cuyo marco jurídico fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de mayo de 1990 con reformas del 11 de mayo de 1995, 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre del 2000 y 31 de diciembre del mismo año. El programa no requiere de más autorización que del registro ante la Secretaría de Economía, el cual se realiza en un plazo de siete a quince días hábiles en caso de no haber contratiempos.

El PITEX es un mecanismo que permite realizar importaciones temporales sin arancel alguno para producir artículos de exportación, o sea, es un instrumento mediante el cual los productores de mercancías destinadas a la exportación (exportadores) importan temporalmente materias primas, partes, componentes, equipo y maquinaria que utilizan en la elaboración de sus productos pero sin cubrir el pago de los impuestos al comercio exterior como son el impuesto general de importación, el impuesto al valor agregado y las cuotas compensatorias, en su caso.⁶⁴

Los beneficiarios del PITEX pueden ser las personas morales productoras de bienes no petroleros establecidas en el país que exporten directa o indirectamente, y las empresas de comercio exterior (ECEX) con registro vigente expedido por la Secretaría de Economía que pueden suscribir un programa PITEX en la modalidad de proyecto específico de exportación.

De acuerdo con su Decreto los bienes que contempla el programa están agrupados en cuatro categorías:

- Materias primas, partes y componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes que se utilicen en el proceso de producción de las mercancías de exportación.
- Contenedores y cajas de trailer.

⁶⁴ Decreto del PITEX del 03 de mayo de 1990.

- Herramientas, equipos y accesorios de investigación, de seguridad industrial; productos necesarios para la higiene, asepsia y para la prevención y control de la contaminación ambiental de la planta productiva; manuales de trabajo y planos industriales; así como equipo de telecomunicación y cómputo.
- Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y prueba de sus productos y los requeridos para el control de calidad, para capacitación de su personal; además del equipo para el desarrollo administrativo de la empresa (este último cuando se trate de instalación de nuevas plantas industriales).

En los dos primeros puntos señalados, las personas morales productoras de bienes no petroleros que exporten directa e indirectamente están obligados a realizar ventas anuales al exterior cuando menos de 500,000 dólares o bien, el 10% de sus ventas totales. Mientras que en los dos últimos casos el PITEX permite la importación de bienes de capital como maquinaria, equipo y aparatos, siempre y cuando los exportadores vendan al exterior un mínimo del 30% de sus ventas totales.⁶⁵

Existen tres modalidades para las empresas con un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación y puede ser aplicado en operaciones totales de la empresa; por planta, cuando se trata de una unidad de producción separada del resto de las instalaciones productivas de la empresa o; un proyecto específico de exportación, en el caso de un producto totalmente diferenciado del resto de los elaborados por la empresa. Bajo esta perspectiva, consideramos que el PITEX es un mecanismo eficiente porque promueve el uso de materias primas, partes, componentes, equipo y maquinaria importada para incentivar una nueva cultura exportadora y ofrecer ciertas ventajas como el cambio de régimen de importación temporal a definitivo.

Dentro de los beneficios que puede gozar la persona bajo el programa PITEX está: la simplificación del despacho aduanero; la exportación por aduana distinta de la autorizada; la maquinaria y equipo importados temporalmente pueden ser vendidos, cedidos o rentados a un tercero mediante un contrato, cuando dichos bienes se destinen a elaborar productos de exportación y la venta de productos en el mercado nacional (elaborados con insumos importados) sea hasta del 65% del valor de las exportaciones.⁶⁶

Las empresas inscritas en este esquema tienen la obligación de presentar su informe de actividades ante la Secretaría de Economía (SE) y las autoridades aduaneras. Los reportes son presentados semestral y anualmente a la SE, los primeros se entregan durante los dos primeros meses del año a más tardar en el mes de abril en la forma oficial aprobada por la Secretaría. Los semestrales son presentados en el mes de enero y junio en el formato establecido, y que más bien son un avance del informe anual.

⁶⁵ Reyes Díaz-Leal, Eduardo. *Aduanas...op.cit.*, p.203

⁶⁶ *Ibidem*, p.139

Otro programa creado para tal efecto es el de la *Industria Maquiladora de Exportación*. Las primeras empresas de este tipo fueron instituidas en el año de 1965 como una estrategia del gobierno para simplificar y apoyar la internación de plantas extranjeras en nuestro territorio a fin de crear fuentes de empleo en el lugar donde se establecieron. El Decreto que da lugar al programa fue publicado en el D.O.F. el 22 de diciembre de 1989 bajo la tutela de la Secretaría de Economía (SE) para su operación y control; también cuenta con las reformas del 01 de junio de 1998, 13 de noviembre del mismo año, 30 de octubre de 2000 y recientemente las del 2002.

Las maquiladoras tienen ciertas prioridades dentro del territorio nacional como crear fuentes de empleo, fortalecer la balanza comercial del país a través de una mayor aportación de divisas, contribuir a una mayor integración interindustrial y coadyuvar a elevar la competitividad internacional de la industria nacional, aumentar la capacitación de los trabajadores e impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología en el país y, de manera general, promover la competitividad de las empresas para que puedan exportar más fácilmente a través de la simplificación en algunos de los trámites requeridos para importar mercancías destinadas a la exportación.

Las industrias maquiladoras son plantas establecidas en nuestro territorio con capital nacional o extranjero, en su mayoría estadounidense, que vienen a aprovechar las ventajas de la mano de obra mexicana. Igualmente ayuda a los inversionistas montar sus fábricas en México primordialmente en la frontera norte con maquinaria, equipo, mobiliario y aparatos importados temporalmente sin el pago de impuestos al comercio exterior, toda vez que los artículos que se produzcan sean destinados posteriormente a la exportación.

Así el programa de la Industria maquiladora es un instrumento que permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar de manera temporal bienes para ser utilizados en la transformación, elaboración o reparación de productos de exportación sin cubrir el pago del impuesto a la importación, el impuesto al IVA y en su caso, las cuotas compensatorias. La SE pueden autorizar la inscripción en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación a las personas residentes en el país, que exporten más del 30% de su producción anualmente y cumplan con los requisitos previstos en su Decreto bajo las siguientes modalidades: maquiladora de exportación; maquiladora por capacidad ociosa; maquiladora de servicios, maquiladora que desarrolle programas de albergue y; submaquila.

Las maquiladoras pueden ser total o parcialmente controladas por extranjeros o bajo contrato de maquila con alguna empresa mexicana. Toda empresa maquiladora se tiene que registrar ante la Secretaría de Economía, quien evalúa la cantidad de empleos a generar, la tecnología a trasladar, la Inversión que se realizará, el tipo y la cantidad de exportaciones que se desprenderán del programa industrial. Estas empresas deben exportar cuando menos el 45% de sus ventas totales y cuya obligación se establece en toda la planta o parte de ella, de

manera que la producción que puede ser vendida en nuestro país es hasta del 65%.⁶⁷

En resumen, el programa de la industria maquiladora resulta atractivo tanto para los inversionistas como para los empresarios del país porque ofrece varias prerrogativas. Por un lado, los inversionistas se ven favorecidos por la posición geográfica, la mano de obra barata, la utilización de materiales, accesorios y productos competitivos nacionales sin ser obligatoria la integración de contenido nacional. Los beneficios en el territorio nacional son la contratación de mano de obra, la capacitación y entrenamiento de la misma, la inversión, la transferencia de tecnología y el crecimiento económico de las poblaciones donde se instalan, todo ello sin generar algún tipo de competencia para la industria local.

Otro acierto del programa es que ayuda a disminuir el costo del producto y los impuestos a pagar pues de lo contrario, sí se importara el producto como debe ser los empresarios tendrían que pagar los impuestos por el total incluyendo los costos directos e indirectos de la mercancía.

Para terminar con este tema es necesario señalar que lo mismo que las PITEX, éstas empresas tienen la obligación de presentar reportes anualmente a más tardar el último día del mes de abril; semestralmente en los dos primeros meses del año y en el mes de junio; bimestralmente cuando se efectúen ventas en el mercado nacional y mensualmente para fines estadísticos. Los reportes deben contener los datos sobre las operaciones de comercio exterior realizadas, es decir, de las importaciones, exportaciones, la cantidad de mercancías que aún permanecen en el país, el porcentaje por mermas y desperdicios producidos, las ventas en el mercado nacional y el porcentaje que representan.

El programa de las *Empresas de Comercio Exterior* (ECEX) fue establecido con el Decreto publicado en el D.O.F. el 03 de mayo de 1990 y sus reformas del 11 de mayo de 1995 y el 11 de abril de 1997. Las ECEX o Comercializadoras tienen un papel relevante en la promoción y comercialización internacional, gracias a sus tareas de especialización y distribución eficaz así como de marcar las pautas a las micro, pequeñas y medianas empresas sobre qué producir y a qué precio vender.

Dentro del programa encontramos dos modalidades bajo las cuales pueden operar dichas empresas. En primer lugar, las Consolidadoras de Exportación que la Secretaría de Economía (SE) brinda a las personas morales constituidas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, que cuenten con un capital social mínimo de 2 millones de pesos y realicen exportaciones de mercancías de cuando menos cinco empresas productoras nacionales. En segundo lugar, las empresas Promotoras de Exportación son personas morales formadas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles que tengan un capital social mínimo de 200 mil pesos y lleven a cabo exportaciones de por lo menos tres empresas.

⁶⁷ Maubert Viveros, Claudio. *op.cit.*, p.137

Los titulares de un programa ECEX tiene la obligación de 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; a la vez que deben llevar un control de inventarios y conservar un capital no menor al acreditado a la hora de su registro.

Dentro de las ventajas que se otorgan a los empresarios inscritos en este programa están la expedición de la constancia de empresa ALTEX; las facilidades para la autorización del programa PITEEX (en un proyecto específico) y la posibilidad de nombrar un apoderado aduanal exclusivo; aparte de un descuento del 50% por parte de BANCOMEXT en el costo de los productos y servicios no financieros que la institución determine a través de su programa de apoyo integral a este tipo de empresas; asistencia y apoyo financiero de Nacional Financiera para la consecución de sus proyectos, servicios especializados de capacitación y asistencia técnica.⁶⁸

Por otra parte, las ECEX están obligadas a informar a las autoridades competentes sobre sus actividades a través de un informe mediante el formato de Reporte Anual de Operaciones de Programas de Fomento a las Exportaciones, en el que se describen los mecanismos y condiciones que se utilizan para realizar sus operaciones de comercio exterior de acuerdo a su modalidad, el cual tiene que presentarse en el transcurso de los primeros quince días del mes de enero de cada año. Igualmente, se debe elaborar un reporte anual y entregarlo en medios magnéticos en el mes de abril en el formato establecido por la SE y acompañarlo de la documentación comprobatoria necesaria, entregando una copia a la Administración Local de Auditoría Fiscal de la SHCP correspondiente.

Un programa más es el de las *Empresas Altamente Exportadoras* (ALTEX), que representa una buena oportunidad para los grandes empresarios que deseen incursionar en nuevos mercados. El ALTEX es un instrumento exclusivo para las grandes empresas para apoyar su operación mediante facilidades administrativas y fiscales, donde las personas productoras de mercancías no petroleras de exportación participan de manera dinámica y permanente en los mercados internacionales.

Este esquema significa un registro y un reconocimiento a las empresas altamente exportadoras de mercancías no petroleras, cuyo establecimiento se dio con la publicación del Decreto en el D.O.F. el 31 de mayo de 1990, las reformas del 17 de mayo de 1991 y 11 de mayo de 1995.

Para que una empresa pueda considerarse altamente exportadora es forzoso presentar solicitud por escrito con la descripción del programa de comercio exterior y registrar ventas anuales al exterior con valor de 2 millones de dólares o el 40% de sus ventas totales para empresas exportadoras directas, mientras que las empresas indirectas deberán exportar anualmente el 50%.

⁶⁸ www.economia.gob.mx/?=735

Entre los aspectos positivos con los que cuentan las ALTEX está la devolución mensual del IVA, la posibilidad de nombrar un apoderado aduanal para varias aduanas y diversos productos, las facilidades en el desaduanamiento de sus mercaderías y el acceso gratuito al sistema de información comercial de la Secretaría de Economía y del Banco Nacional de Comercio Exterior.⁶⁹

Los titulares de un ALTEX están obligados a presentar un informe en el mes de abril de cada año de las operaciones de comercio exterior que se hayan efectuado el año anterior, de acuerdo al instructivo de la SE. El reporte debe acompañarse de la información anexa o documentación comprobatoria que para cada tipo de exportador se requiera, demostrando en todo momento que cumplen con los requisitos mínimos de exportación.

Bajo otra perspectiva, la *Devolución de Impuestos a los Exportadores o Draw Back* es un mecanismo que permite a todo importador solicitar la devolución de impuestos de comercio exterior por las materias primas, partes y componentes importados que fueron exportadas después de haberse sometido a un proceso de transformación, elaboración o reparación. Su marco normativo lo encontramos en los Decretos del 24 de abril de 1985, 29 de julio de 1987 y 11 de mayo de 1995 que anula los dos anteriores.

A fin de que dicho programa tenga lugar, basta con presentar el pedimento de exportación de las materias primas y de los productos terminados ante la Secretaría de Economía (SE) y, en un plazo de sesenta días hábiles el gobierno regresará al importador o exportador el importe de los impuestos pagados.

Empero, debemos resaltar la presencia de tres reglas para la devolución de impuestos:

- Que la exportación de mercancías importadas definitivamente no sea después de un año de su importación.
- Que la solicitud de la devolución de impuestos no se haga con posterioridad a los sesenta días hábiles de la fecha de su exportación.
- Que la solicitud de devolución de impuestos sea por aquellas mercancías importadas que se hayan sujetado a un proceso de transformación, elaboración o reparación, es decir, no se devolverán los impuestos por mercancías que no sufrieron alguna transformación.

El Draw Back puede ser aplicado a exportadores indirectos, funcionando aún cuando el exportador sea distinto a aquel que importó las mercaderías. Este programa es útil tanto para las personas físicas como morales establecidas en el país que llevan a cabo de manera directa e indirecta la exportación de mercancías. El beneficio principal de esta modalidad es la devolución de impuestos causados por la importación de insumos incorporados a las mercancías de exportación o a aquellas que retornen al extranjero en el mismo estado.

⁶⁹ Maubert Viveros, Claudio. *op.cit.*, p.143

Para terminar con estos mecanismos, es importante indicar que otro de los programas instaurados recientemente por la Secretaría de Economía fue el de Proveedores Nacionales de Exportación (PRONEX) y su Decreto fue publicado en el D.O.F. el 09 de mayo de 2000. El PRONEX es un resultado más del gobierno, el cual se estableció para el fomento a la producción y ha fortalecido el desarrollo de las cadenas productivas del país durante los últimos años.

Éste es un instrumento dirigido a las personas morales productoras de determinadas mercancías, que les permite importar con arancel preferencial diversos bienes utilizados en la elaboración de productos específicos, independientemente de que las mercancías vayan a ser destinadas a la exportación o al mercado nacional. Es decir, las personas que fabriquen determinadas mercancías cuyas fracciones arancelarias estén enlistadas en el decreto del programa dentro de los siguientes sectores: de la industria eléctrica, de la electrónica, del mueble, del juguete y juegos de recreo, del calzado, minería y metalúrgica, de bienes de capital, fotografía, de maquinaria agrícola y de diversas industrias.

Las empresas que cuentan con el Registro de la Industria Maquiladora de Exportación con un programa PITEX, ECEX o, de la industria automotriz terminal o manufacturera de vehículos de autotransporte o autopartes con depósito fiscal vigente, pueden adquirir mercancías para ser utilizadas en el proceso productivo de mercancías para exportación o simplemente para su exportación (como en el caso de las ECEX) mediante el tratamiento de exportación definitiva.

El reporte de dicho esquema al igual que el de los otros programas pueden entregarse en las ventanillas de atención al público de la Dirección General de Comercio Exterior (DGCE), la Delegación o Subdelegación que le corresponda o vía internet en el Módulo TRAMITANET de la SE. La presentación por internet agiliza los trámites que se requieren y van desde la inscripción, el reporte de operaciones e incluso la cancelación de un programa; una vez hecho el trámite de inscripción inicial no será necesario presentarse personalmente para la realización de los demás trámites, sólo en aquellos casos que se especifique.

Una vez enviado el informe vía internet este ya no puede ser modificado, para cualquier corrección las personas encargadas tienen que presentarse directamente en la oficina de la SE donde se administre su programa. De modo que los titulares de un programa PITEX, Maquila, ECEX o ALTEX no están exentos de mostrar la documentación complementaria cuando la autoridad determine aleatoriamente los reportes que se someterán a revisión. Por tal motivo, las personas encargadas deben tener a la mano la constancia única de acreditamiento de personalidad jurídica ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SE y la cédula del Registro Federal de Contribuyentes (RFC), debido a que el número de este documento y el RFC son la clave de acceso para entrar al sistema.⁷⁰

⁷⁰ www.economia.gob.mx

Finalmente, también existen varios programas de promoción de exportaciones que han destacado últimamente como son las Ferias de Exportación y el Premio Nacional de Exportación enfocados a que cada vez más un mayor número de empresas participe en la actividad exportadora de nuestro país, teniendo así amplia difusión en el sector exportador del país.

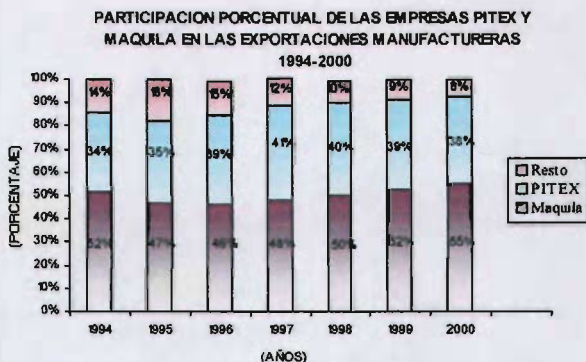
Por otro lado, desde hace seis años la Secretaría de Economía (SE) puso en marcha el Sistema Integral de Comercio Exterior (SICEX) con el cual se pretenden hacer más fáciles las actividades de comercio exterior para incrementar las exportaciones, de ahí que su tarea primordial esté enfocada a la desregulación administrativa en esta materia. Con esto el Gobierno Federal y los particulares pueden tener absoluta certeza en la realización de las operaciones comerciales, evitando que las personas que no cuenten con la autorización correspondiente cometan abusos que perjudiquen los esquemas de fomento a las exportaciones.

El SICEX trabaja a través de una tarjeta inteligente otorgada por la SE para que las personas efectúen sus operaciones rápidamente, penetrando a la vez en los sistemas informáticos de esta Secretaría y de la SHCP. Con dicho sistema se pusieron en operación a nivel nacional diversos procedimientos para la tramitación de permisos previos, certificados de origen, programas de exportación, etcétera. Así cuando la SE autorice algún trámite al mismo tiempo las demás dependencias conectadas al sistema estarán enteradas del trámite que se haya realizado. Entonces el SICEX es una herramienta clave que permite el control de los trámites y la conectividad del usuario con las aduanas, agilizando con ello las operaciones de importación y exportación.

A manera de conclusión, debemos destacar que en el sexenio pasado las empresas bajo el programa PITEX y Maquila se consolidaron como un importante motor de desarrollo industrial en nuestro país. De hecho las exportaciones realizadas bajo ambos esquemas crecieron a una tasa promedio anual del 21.5% y 20.3% respectivamente; durante el año 2000 alcanzaron un monto conjunto de ventas al exterior por más de 134,000 millones de dólares, cifra que representó el 81% de las exportaciones totales y el 92% de las manufactureras.

Los dos programas fueron instituidos por el Gobierno Federal para apoyar el desarrollo de las exportaciones manufactureras del país a través del esquema de importación temporal de insumos, partes y componentes sin el pago del impuesto general de importación y del impuesto al valor agregado así como la importación de maquinaria y equipo sin el pago de IVA, siempre y cuando se utilice en la elaboración, transformación o reparación de productos de exportación. De modo que en la siguiente gráfica apreciaremos más claramente el desempeño de las empresas PITEX y maquiladoras durante el período de 1994 al 2000.

GRÁFICA 4



FUENTE: www.economia.gob.mx

Como se puede ver en la gráfica, la participación de los programas PITEX y Maquila predominaron durante la segunda mitad de los noventa, de ahí que de 1994 a 1998 representarán entre el 86% y hasta el 90% de las exportaciones manufactureras de las totales que se realizaban; sin embargo, su participación disminuyó a partir de 1999 y hasta la fecha, debido principalmente a que aparecieron países que realizaban grandes producciones a un costo más bajo que el nuestro como en el caso de China y Taiwán, por ejemplo.

Hay que señalar que cada uno de los programas aludidos precedentemente cuenta con sus propios lineamientos, que generalmente permiten al exportador reducir sus costos de operación y ser más competitivos con sus productos en el mercado nacional e internacional por las facilidades que el gobierno ofrece para que los empresarios puedan dar a conocer sus productos en mercados distintos al nuestro.

La función principal de las aduanas en los programas de promoción de exportaciones está relacionada con el aspecto fiscal substancialmente, al reducir los costos en las importaciones de los productos de empresas inscritas bajo alguno de estos esquemas o simplemente, la devolución de los impuestos pagados al comercio exterior de mercancías para su posterior exportación como es el caso del Draw Back. De la misma forma, las personas cuentan con facilidades para la realización del despacho aduanero de mercancías ya sea por una aduana en especial o para algún producto específico.

Los programas de promoción de exportaciones fueron establecidos por el gobierno con el propósito de identificar y controlar a las empresas exportadoras que necesitaban realizar importaciones para perfeccionar sus exportaciones. Con el paso del tiempo ambas partes (empresas y gobierno) se han visto favorecidas; por un lado, el gobierno se mantiene al tanto de la ubicación de la empresa, socios,

registros fiscales y legales respecto a sus operaciones de comercio exterior; y por otro, las empresas obtienen reducciones o exenciones en el pago de impuestos y facilidades administrativas en el despacho aduanero, además que pueden importar temporalmente para luego exportar según el programa en que estén inscritas.

Una ventaja adicional que tienen estos esquemas es que al estar inscrito en alguno de ellos, al mismo tiempo se puede gozar de las primacías de otro. Por ejemplo, si un empresario está inscrito en el ECEX aprovecha las ventajas del ALTEX o si está registrado en ALTEX puede aprovechar los beneficios que ofrece el PITEX.

Por lo anterior, consideramos que el gobierno a través de las diferentes dependencias relacionadas con el comercio exterior debe dar una mayor difusión a los programas de promoción de exportaciones en tanto que constituyen un medio para generar divisas, atraer inversión, abrir fuentes de empleo y reactivar la economía debido a los beneficios otorgados a las empresas. Sin embargo, los empresarios no tienen porque dejar todo en manos de las autoridades, por lo que están obligados a mantenerse al tanto de los requisitos, ventajas y desventajas que se pueden encontrar en cada uno de los programas a fin de saber cuál es el más adecuado a las necesidades y requerimientos de su empresa.

En general, el papel de las aduanas en este tipo de programas es principalmente otorgar ciertas prerrogativas para que el importador o exportador efectúen sus transacciones comerciales de manera ágil y eficiente. Como observamos anteriormente los beneficios otorgados a las empresas que utilicen alguno de los programas pueden ser la realización del despacho aduanero por una aduana en especial, la exención del pago de impuestos, su devolución o sencillamente, gozar de los beneficios de la simplificación del despacho aduanero al reducir los tiempos y costos en la aduana.

CAPITULO 3

EFFECTOS DE LA SIMPLIFICACIÓN DEL DESPACHO ADUANERO MEXICANO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

Al finalizar el siglo XX el intercambio comercial a nivel mundial presentó un considerable incremento, razón por la cual la mayoría de los países pusieron en marcha ciertas medidas de tipo económico y comercial con el fin de facilitar la movilidad de bienes y servicios en el mundo entero.

En México todavía en la década de los ochenta el comercio exterior contaba con un alto grado de burocracia en las diversas dependencias gubernamentales: corrupción, problemas administrativos y falta de seriedad por parte de algunas autoridades y por si fuera poco, existía muy poca coordinación entre las mismas, lo que ocasionó que durante mucho tiempo el comercio exterior y los diferentes sectores no pudieran sobresalir al contar con un sin número de trabas en la realización de diversos trámites.

A raíz de la política de apertura comercial fue necesario adaptar, modificar e inclusive instrumentar una serie de mecanismos de carácter fiscal, administrativo y comercial relacionados con las empresas y el comercio exterior para mejorar las gestiones y servicios en la materia. Los cambios efectuados fueron esencialmente de tipo estructural, por un lado, para modernizar la planta productiva y por otro, para ayudar a las empresas a promover la venta de sus productos y/o servicios en el extranjero.

Ahora bien, las modificaciones iniciadas en 1983 se fortalecieron hasta los años noventa con los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, quienes complementaron su política comercial con acciones como la celebración de acuerdos y tratados comerciales, sobretodo a partir de 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN) que representó un gran reto pero que finalmente se concretó y sirvió para que nuestro país lograra entrar con sus productos a otros mercados que parecían lejanos.

Las autoridades también desarrollaron con gran esmero una serie de transformaciones en la aduana, considerándose incluso a nivel mundial como una de las más modernas gracias a los cambios que se concretaron de manera significativa; aunque debemos decir que a pesar de las modificaciones realizadas el despacho aduanero sigue y continuará siendo su función más importante. En este sentido, en el presente capítulo describiremos las características del despacho: los documentos necesarios, las personas que pueden efectuarlo y el reconocimiento aduanero, entre otras cosas más.

No obstante, hay ocasiones en las que la autoridad aduanera detecta alguna irregularidad durante la realización de su trabajo ya sea en el reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento o en el desempeño de sus demás funciones, por lo que en algunos casos la autoridad inicia el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) y en otros únicamente impone la multa correspondiente dependiendo de la irregularidad de que se trate.

Por otra parte, hay que señalar que con las reformas llevadas a cabo por el gobierno tanto en el ámbito económico como administrativo solamente se beneficiaron las grandes empresas ya que de manera recurrente las micro, pequeñas y medianas empresas no pudieron subsistir ante las constantes transformaciones consumadas a raíz del proceso de globalización y del modelo neoliberal. Así, nuestro país tuvo que enfrentarse a la competencia internacional y esmerarse en ofrecer productos de buena calidad con los cuales pudiera competir para salir adelante.

De ahí la importancia de elementos como el comercio exterior en nuestra economía, especialmente en el comportamiento de la balanza comercial, que durante el decenio de los noventa mostró signos positivos que permitieron a los inversionistas extranjeros entrar al país con sus capitales pese a las dificultades que existían para su establecimiento en el territorio nacional y las crisis financieras que presentaron a nivel mundial.

3.1. DESPACHO ADUANERO EN MÉXICO

Como hemos mencionado a lo largo de este trabajo, los procesos de apertura económica y globalización obligaron a la mayoría de los Estados a transformar sus estructuras internas con el propósito de participar de manera más activa en estos procesos. En el caso de México una de las instituciones que tuvo que revisar y transformar tanto sus instalaciones como sus funciones fue la aduana, el cambio interno más substancial se llevo a cabo en 1993 al sustituir la Dirección General de Aduanas (DGA) por la Administración General de Aduanas (AGA), quien se encargaría desde ese momento del control de las aduanas del país.

A comparación de las aduanas de los años ochenta hoy se aprecian grandes avances en cuanto a tecnología, horarios, personal, etcétera, pues con la apertura se formularon ciertas acciones para hacer más competitivos dichos aforos. Para esto el sector privado tuvo un papel relevante debido a que el gobierno otorgó ciertas concesiones a empresas e instituciones bancarias para actuar dentro de las aduanas y renovar los servicios brindados a los usuarios. Sin embargo, esto no le ha restado importancia a la actividad primordial de las aduanas: el despacho aduanero.

Para esto el *despacho aduanero* de mercancías lo definiremos como "el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada o salida de mercancías del territorio nacional, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones así como los agentes o apoderados aduanales"⁷¹.

Para la realización del despacho aduanero, las personas que importen o exporten están obligadas a presentar por conducto del agente o apoderado aduanal un pedimento en la forma oficial (aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Pero cuando las mercancías estén sujetas a regulaciones o restricciones no arancelarias, el pedimento debe incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de estas regulaciones o restricciones y los documentos que a continuación se indican.

En la importación el pedimento es acompañado de:

- La factura comercial que reúna los requisitos y datos que establezca la SHCP.
- El conocimiento de embarque (en tráfico marítimo) o guía aérea (en tráfico aéreo).
- Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.

⁷¹ Ver Ley Aduanera 2001, Art.35, p.15

- El documento en el cual se determine la procedencia y origen de las mercancías para efectos de la aplicación de preferencias arancelarias, marcado de país de origen y otras medidas que para ello se establezcan.
- El documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera, cuando el valor declarado sea inferior al precio establecido por la SHCP.
- El certificado de peso o volumen expedido por la empresa certificadora, tratándose del despacho de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo.
- La información que permita la identificación, análisis y control que señale la Secretaría de Hacienda.

En el caso de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, deben indicarse los números de serie, parte, marca, modelo o en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales para identificarlas y distinguirlas de otras similares.

Mientras que para la exportación únicamente se requiere de:

- La factura o cualquier documento que exprese el valor comercial de las mercancías.
- Los documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación.⁷²

Para la exportación de mercancías importadas, las importadas temporalmente y que retornen en el mismo estado susceptibles de ser identificadas en forma individual, lo mismo que en el caso de las importaciones, tienen que indicarse los números de serie, parte, marca, modelo y las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares. Esta información puede incluirse en el pedimento, factura, documento de embarque o en relación anexa que indique el número del pedimento correspondiente, firmado por el exportador, agente o apoderado aduanal.

La presentación de facturas comerciales no será requerida en el caso de importaciones o exportaciones formalizadas por embajadas, consulados o miembros del personal diplomático y consular extranjero, las relativas a energía eléctrica, petróleo crudo, gas natural y sus derivados cuando éstas se realicen por tuberías o cables o, en el caso de los menajes de casa.

Respecto al pedimento existe la posibilidad de presentar un sólo pedimento que ampare diversas operaciones de un solo exportador mejor conocido como *pedimento consolidado*, el cual debe ser entregado por aquellas personas que exporten mercancías ante la aduana a través de su agente o apoderado aduanal. El pedimento consolidado puede ser utilizado por maquiladoras y empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía (SE) para

⁷² Ver Ley Aduanera 2001, Art.36, p.16-17

promover el despacho aduanero de mercancías para su importación, siempre y cuando se cumplan los requisitos señalados.

Hoy por hoy, el despacho de mercancías se desarrolla mediante el empleo de un sistema electrónico con grabación simultánea en medios magnéticos, en el que aparece la clave electrónica confidencial correspondiente al agente o apoderado aduanal y el código de validación generado por la aduana. La clave electrónica confidencial equivale a la firma autógrafa de cada uno de los agentes o apoderados aduanales para todos los efectos legales que lleve a cabo ante la aduana.

Los trámites relacionados con el despacho de mercancías sólo pueden ser efectuados por los agentes o apoderados aduanales que actúen como consignatarios o mandatarios de un determinado importador o exportador, aunque no será necesaria su intervención en los casos especificados por la Ley Aduanera. En todas sus intervenciones el agente o apoderado aduanal debe imprimir en el pedimento su código de barras o usar otros medios de control con las características que establezca la Secretaría de Hacienda.⁷³

Antes de seguir es preciso puntualizar lo que es un recinto fiscal y un recinto fiscalizado a fin de entender mejor las diferentes tareas que allí se desarrollan. El *recinto fiscal* es el lugar donde las autoridades aduaneras dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior así como de fiscalización y despacho aduanero de las mismas.

Por el contrario, el *recinto fiscalizado* es el aforo concesionado por dicha Secretaría a particulares para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías. Dicha concesión es otorgada hasta por veinte años y puede ampliarse por un plazo igual siempre que se cumpla con los requerimientos solicitados y se haga con anterioridad a la fecha de vencimiento.⁷⁴

Para el despacho, una vez que se ha elaborado el pedimento y realizado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias establecidas por el usuario, las mercancías tienen que ser presentadas con su pedimento correspondiente y los demás requisitos ante la autoridad aduanera para continuar a activar el mecanismo de selección automatizado que determinará si se practica o no el reconocimiento aduanero de mercancías. En caso afirmativo, es decir, si aparece "luz roja" la autoridad aduanera efectúa el reconocimiento frente a la persona que presente la mercancía en el recinto fiscal; empero, si el resultado es "luz verde" o "desaduanamiento libre" entonces la mercancía saldrá del recinto para continuar con su camino.

⁷³ Ver Ley Aduanera 2001, Art.37 y 38, p.17-18

⁷⁴ Ver Ley Aduanera 2001, Art.14, p.5

Para comprender mejor lo antes expuesto, debemos indicar que el *reconocimiento aduanero* y el *segundo reconocimiento* consisten en el examen de las mercancías de importación y/o de exportación así como de sus muestras, para precisar la veracidad de lo declarado respecto a las unidades de medida, número de piezas, volumen y otros elementos que permitan cuantificar la mercancía, descripción, naturaleza, estado, origen y demás datos que permitan su identificación.⁷⁵

Ahora bien, existen algunas aduanas señaladas por la SHCP que tomando en consideración su volumen de operaciones y cuando su estructura lo permita, en las que independientemente del resultado obtenido por primera vez en el mecanismo automatizado y una vez concluido el reconocimiento aduanero, según sea el caso, el interesado tiene que activar de nuevo el mecanismo de selección automatizado que indicará si las mercancías se sujetarán o no a un segundo reconocimiento aduanero, pero ahora por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría de Hacienda.

No obstante hay excepciones a la regla, por lo que las mercancías destinadas a la exportación, de las importaciones y exportaciones realizadas por pasajeros y del despacho de mercancías ejecutado por empresas autorizadas conforme a los acuerdos internacionales de los que México sea parte así como en las aduanas señaladas por la SHCP; donde el mecanismo de selección automatizado será activado una sola vez independientemente del tipo de régimen o mercancía de que se trate.

En síntesis, cuando aparece luz roja en el mecanismo de selección automatizado la autoridad aduanera se encarga de efectuar el reconocimiento de mercancías en el recinto fiscal, una vez terminado éste se debe activar dicho mecanismo por segunda ocasión para determinar si las mercancías tienen que someterse o no a un segundo reconocimiento, sólo que en esta ocasión es efectuado por los dictaminadores aduaneros.

Por otra parte, el agente o apoderado aduanal están obligados a utilizar los candados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva, colocándolos en la palanca principal que asegure el compartimiento de la carga del vehículo o en cada una de las palancas mencionadas, si es que el vehículo cuenta con más de una puerta de acceso a dicho compartimiento; esto se hace de acuerdo a lo dispuesto en las Reglas de la Resolución Miscelánea.

⁷⁵ Ver Ley Aduanera 2001, Art. 43 y 44, p.19-21

El candado o candados tienen que colocarse antes de que el vehículo entre al territorio nacional y según el Manual de Operación Aduanera no se exige el uso de candados en los siguientes casos:

- Cuando la mercancía se destine a permanecer en la franja o región fronteriza de que se trate.
- Si las dimensiones o características de la mercancía no permiten que se transporten en un vehículo con compartimiento de carga cerrado.
- Si la mercancía de que se trate puede sufrir daños o deterioro por transportarse en vehículo cerrado.
- Si el compartimiento de carga del vehículo de que se trate no es susceptible de mantenerse cerrado mediante la utilización del candado oficial. Por ejemplo si se utiliza el vehículo pick-up, plataforma, camión de redilas, camioneta van, combi, automóvil, etcétera.
- Si la mercancía va a someterse a maniobras de consolidación en la franja o región fronteriza.

Una vez que el vehículo salga de la franja o región fronteriza el interesado puede retirar el candado color verde si así conviene a sus intereses. En el momento en que se utiliza el candado oficial; al agente o apoderado aduanal le corresponde anotar en el pedimento (en el espacio en blanco que existe en el ángulo superior derecho de su anverso) el número de identificación de los candados correspondientes y, en cambio, para los casos en los que no se utilicen dichos candados solamente se anotará la expresión "sin candado". La anotación referida en este párrafo se coloca en el original y en todas las copias del pedimento.

Cuando por alguna circunstancia los candados son rotos por alguna autoridad extranjera antes de entrar al territorio nacional, el agente aduanal tiene que estacionar su vehículo en la zona previamente determinada por el Administrador de la Aduana para estos casos, procediendo a presentar la declaración complementaria para modificar el número de candado anotado con anterioridad a proceder a activar el mecanismo de selección automatizado.

Finalmente, en caso de detectarse algún tipo de irregularidad en el reconocimiento aduanero, los agentes o apoderados aduanales pueden solicitar que se practique el segundo reconocimiento de mercancías. Pero cuando no se detecten irregularidades en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento que den lugar al embargo precautorio de mercancías, estas se entregan de inmediato para que sigan hacia su destino final.

En relación a la exportación por aduanas de tráfico marítimo, aquí no es obligatorio presentar las mercancías ante el mecanismo de selección automatizado con la condición de que éstas se encuentren dentro del recinto fiscal o fiscalizado. Si el mecanismo de selección automatizado determina que debe practicarse el reconocimiento aduanero, el procedimiento se desarrollará en el recinto fiscal donde se encuentren las mercancías frente a la persona encargada.

En otro contexto, hay mercancías que requieren de un tratamiento especial para su despacho pues a veces para el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento se exige la muestra de mercancías estériles, radiactivas o peligrosas o en ocasiones, es necesario el uso de equipos especiales e instalaciones adecuadas para proceder a la toma de muestras. Bajo estos supuestos, los importadores y exportadores están obligados a tomar las muestras previamente y entregarlas a su agente o apoderado aduanal para que ellos las presenten al momento de realizar el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento; aunque también las muestras pueden tomarse al momento del reconocimiento aduanero en los términos estipulados, sólo que esta vez la autoridad aduanera procede a levantar el acta de muestreo correspondiente.⁷⁶

Aunque por otra parte existe la posibilidad de que los importadores y/o exportadores se inscriban en el registro para la toma de muestras de este tipo de mercancías o para las que requieran de instalaciones o equipos especiales, por lo cual no estarán obligados a presentar las muestras a que se refiere el párrafo anterior. No obstante, los usuarios deben ser cuidadosos porque las autoridades aduaneras pueden suspender hasta por seis meses su inscripción en el registro de toma de muestras, cuando en el ejercicio de sus facultades de comprobación detecten irregularidades entre lo declarado y la mercancía importada o exportada.

En lo referente a las dudas sobre la clasificación arancelaria de mercancías, es indispensable indicar que los importadores, exportadores, agentes o apoderados aduanales tienen la opción de consultar a las autoridades aduaneras acerca de la clasificación de sus mercaderías, con anterioridad a la operación que vayan a realizar y cuando consideren que las mercancías motivo de importación o exportación pueden clasificarse en más de una fracción arancelaria.

Con la finalidad de resolver las consultas sobre la clasificación, las autoridades aduaneras tienen la opción de apoyarse en los dictámenes técnicos del Consejo de Clasificación Arancelaria integrado por los peritos propuestos por las diversas confederaciones, cámaras, asociaciones e instituciones académicas. En este caso las resoluciones son dictadas en un plazo máximo de cuatro meses contados a partir de la fecha de su recepción y una vez transcurrido este plazo sin que sea notificada la resolución correspondiente, se entenderá que la fracción arancelaria marcada por el interesado es la correcta.

Finalmente, en el supuesto de que las autoridades aduaneras detecten alguna irregularidad durante la revisión de los documentos solicitados para el despacho, el reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o la verificación de las mercancías en transporte; ésta se hace constar por escrito o acta circunstanciada de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley Aduanera y el documento deberá contener los hechos, omisiones e irregularidades observados por la autoridad.⁷⁷

⁷⁶ Ver Ley Aduanera 2001, Art.45, p.21

⁷⁷ Ver Ley Aduanera 2001, Art.47, p.22

Otra tarea relevante de las aduanas de nuestro país es el despacho de mercancías de pasajeros en vuelos internacionales, que conforme a la Ley Aduanera establece que para la importación o exportación de mercancías realizada por pasajeros, cuyo valor no sobrepase el establecido por la SHCP mediante reglas, no se requerirán los servicios del agente o apoderado aduanal y tampoco será necesario cuando las mercancías estén sujetas a regulaciones o restricciones no arancelarias, salvo en los casos que determine la misma Secretaría.

En este sentido, primeramente los pasajeros tienen la obligación de mostrar la Declaración de Aduanas⁷⁸ en la que pueden declarar si traen consigo mercancías diferentes a las de su equipaje y por las que tengan que pagar impuestos, el pago de contribuciones se realiza de acuerdo al procedimiento simplificado. En el supuesto de ser positivo, los pasajeros tienen que pagar las contribuciones correspondientes antes de accionar el mecanismo de selección automatizado. Los pasajeros también pueden solicitar con antelación que la autoridad aduanera practique el reconocimiento de sus mercancías o simplemente, proceder a activar el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse o no el reconocimiento de mercancías.

Entre las mercancías que no pagan impuestos al comercio exterior encontramos las de los equipajes de pasajeros provenientes de viajes internacionales, las contempladas en los menajes de casa en los casos estipulados y las que importen los habitantes de la franja fronteriza para su consumo, siempre y cuando sean de la clase, valor y cantidad establecida por la SHCP.

Dentro de las mercancías que pueden entrar al país libres del pago de impuestos están las que integran el equipaje de los pasajeros, hablamos aquí de bienes de consumo personal nuevos o usados como es el caso de la ropa, el calzado y los productos de higiene personal, donde la cantidad depende del tiempo de duración del viaje. Aparte de aquellas mercancías que se incluyan dentro de la franquicia o monto máximo de importación libre de impuestos, la cual varía dependiendo del medio de transporte por el que se realice la importación; es decir, si es vía aérea, marítima o terrestre. Por ejemplo, en caso de entrar al país por vía terrestre los pasajeros tienen derecho a una franquicia de 50 dólares y en vía aérea y marítima la franquicia permitida es de 300 dólares por persona.

La franquicia puede acumularse en el supuesto de ser familias completas: padre, madre e hijos, con la condición de que arriben al territorio nacional en el mismo medio de transporte y de manera simultánea. Cuando una persona viene en su auto tiene derecho a pasar su equipaje y a una franquicia de 50 dólares, pero si trae consigo una televisión de 200 dólares, entonces a esta cantidad se le restará la franquicia a que tiene derecho y por tal razón, solamente deberá pagar impuestos sobre los 150 dólares que resultan de la diferencia.

⁷⁸ Las empresas que presten el servicio internacional de transporte de pasajeros tienen la obligación de proporcionar la forma oficial de la Declaración de Aduanas. (Ver Ley Aduanera 2001, Art.50, p.24)

Los pasajeros pueden importar mercancías que si están sujetas al pago de impuestos es por aquellos artículos que no forman parte de su equipaje; o sea, de los que exceden la franquicia permitida por la ley y no están sujetas al uso de agente aduanal, considerándose entonces como pequeña importación y se refiere a las mercancías con valor de mil dólares y hasta 4 mil dólares (en el caso de equipo de cómputo).

Para el pago de impuestos al comercio en este tipo de importaciones se utilizan tasas globales, dadas a conocer mediante reglas a través del formato de "Pago de Contribuciones al Comercio Exterior" que debe llenarse en la aduana. Las tasas globales que se aplican de acuerdo a la Regla 3.7.3. son:

- Estados Unidos, Canadá y Chile - 19%
- Costa Rica, Bolivia, Nicaragua, Israel y Unión Europea - 26%

Respecto al porcentaje a pagar, éste es establecido una vez que se conoce el país de origen de la mercancía contenido en las etiquetas de empaque del artículo, aplicando una tasa global dependiendo del país de origen. Por ejemplo, si el producto es hecho en Estados Unidos el porcentaje a pagar será de 19% sobre la cantidad excedente, una vez que se ha descontado la franquicia a que se tiene derecho. Continuando con el caso de la televisión, el porcentaje que se aplicaría a los 150 dólares que resultó ser el excedente es de 19% debido a que es el porcentaje que se designa a las mercancías originarias de Estados Unidos.

Los pasajeros deben solicitar los servicios de un agente aduanal, cuando la importación sobrepase los mil o 4 mil dólares en el caso del equipo de cómputo (ya restado el valor de la franquicia permitida) porque aquí se aplica una tabla de impuestos diferente a la de pasajeros.

Pero a veces las personas acostumbran declarar un precio menor al que en realidad vale la mercancía que traen, esto con el propósito de pasarla dentro de la franquicia permitida y así evitar el pago de impuestos correspondientes o en ocasiones, la persona hace una declaración incorrecta y entonces cree haber hecho lo correcto sobre lo que tiene que pagar. Sin embargo, al momento de activar el mecanismo de selección automatizado puede tener problemas y más si le toca revisión, ya que esta se realiza minuciosamente. Por eso siempre es recomendable traer consigo la factura de los artículos por los que se tengan que pagar impuestos y así evitar contrariedades.

Para terminar con lo referente a pasajeros, las personas que entren o salgan del país que lleven consigo cantidades en efectivo, en cheques o una combinación de ambas superiores a los 10 mil dólares de los Estados Unidos o el equivalente en cualquier otra moneda o monedas de que se trate, están obligadas a declararlo a las autoridades en la aduana a través del formato de Salida de Dinero con el fin de evitar conflictos posteriores;⁷⁹ lo cual se hace principalmente para prevenir delitos como el lavado de dinero o los fraudes.

⁷⁹ Ley Aduanera 2001, Art.9, p.4

Bajo otra perspectiva, últimamente la transportación de mercancías se ha convertido en un elemento clave dentro del costo de comercialización de las mercancías a nivel mundial. *Transportar* significa "poner a disposición de los usuarios los productos para su utilización en el momento en que sean requeridos; esto es, colocar con oportunidad sus productos a precio y tiempo de entrega en los mercados extranjeros"⁸⁰. Por ello las mercancías de importación o exportación deben agilizar su entrada o salida del territorio nacional para que lleguen a tiempo al país destinado, cumpliendo con todos los elementos requeridos para su comercialización.

En los últimos años, los medios de transporte y de comunicación en nuestro país permitieron mejorar en gran medida los servicios ofrecidos a nivel nacional e internacional gracias a la modernización y desregulación de buena parte de éstos. Así la transportación ha sido un factor elemental para comercializar productos y para el éxito de algunas empresas tal es el caso de las empresas transportistas, en tanto que de ellas depende que los productos lleguen a tiempo a su lugar de destino.

Entre las diversas opciones que existen para transportar las mercaderías ubicamos el transporte marítimo, el aéreo, el terrestre y el multimodal. El *transporte marítimo* está diseñado para transportar grandes volúmenes de carga, especialmente, mercancías de gran peso y dimensión. Aquí encontramos buques graneleros, buques tanque, buques cementeros, buques para minerales, buques petroleros y porta contenedores. El despacho se realiza por medio de un pedimento global donde las contribuciones son pagadas antes de que la mercancía salga del recinto.

Con la modalidad del *transporte aéreo* no hay ninguna limitante para enviar carga a cualquier parte del mundo y puede ser de emergencia, carga de perecederos o simplemente, carga de transportación terrestre o marítima tiene la posibilidad de cambiar a aérea. La ventaja principal del transporte aéreo es la rapidez con la que se desplazan las mercancías hacia todos lados y es recomendable para la movilización de bienes perecederos, productos delicados, medicinas, impresos, discos, productos electrónicos, etcétera.⁸¹ En dicho esquema el traslado como las terminales son mucho más seguras aunque tiene la desventaja de ser el medio de transporte más caro.

Otra característica de este tipo de transporte es la presencia de los *reexpedidores* o *consolidadores de carga*, quienes son encargados de agrupar la mercancía de varias empresas hasta lograr un peso considerable que les permita operar con tarifas más económicas que las normales, siendo muy común sus servicios. En el tráfico aéreo, la línea aérea por la que son transportadas las mercancías tiene que descargarlas directamente del avión a los medios de transporte de ésta, conduciéndose bajo su responsabilidad por la ruta fiscal hasta la garita de entrada a la aduana para su registro y control.

⁸⁰ López Zavala, Jesús. Medios de Transporte Internacional, Serie de Documentos Técnicos (Número 8), BANCOMEEXT, México, 1997, p.5

⁸¹ *Ibidem*, p.29

Un medio de *transporte* más es el *terrestre*, el cual se identifica por ser el más económico para trasladar mercancías que entren o salgan del territorio nacional. Hay dos tipos de transporte terrestre: el *autotransporte* que sirve para transportar todo tipo de mercancías a lo largo y ancho del país excepto productos tóxicos, explosivos y químicos que cuentan con una regulación especial. Por otro lado, el *ferrocarril* es utilizado para desplazar altos volúmenes de carga y pesos elevados en largas distancias (más de 500 kilómetros). Este es uno de los medio más económicos y rentables que existen hoy día, su único inconveniente es que no abarca amplias zonas del territorio nacional como lo hacen otros tipos de transporte.

En el tráfico terrestre deben pagarse los impuestos correspondientes y solamente se cuenta con un plazo de tres días para presentar la mercancía ante el mecanismo automatizado para el primer reconocimiento en caso del autotransporte y, hasta veinte días en el ferrocarril.

Para terminar, el *transporte multimodal* es el que se formaliza a través de dos o más medios de transporte diferentes con base en un contrato donde se compromete al operador mediante el pago de flete a la realización de éste, mientras que el expedidor extiende el documento multimodal correspondiente. De hecho, la responsabilidad del operador empieza desde el momento en que toma la mercancía bajo su custodia y acaba al momento de entregarla al consignatario o persona autorizada, él también es responsable por las pérdidas de la mercancía.

Como podemos apreciar hay diversos medios de transporte y cada uno tiene ventajas y desventajas; aunque es obligación del importador, exportador y de toda persona relacionada con el comercio exterior elegir el medio más adecuado para mover sus mercancías, de acuerdo a sus posibilidades y al tipo de mercancía a trasladar para que lleguen a tiempo y en perfectas condiciones.

En otro contexto, debido a que el despacho aduanero de mercancías es la función más importante que desempeñan las aduanas, enseguida presentamos algunos de los conceptos más usuales para una mejor comprensión del tema. En principio, los trámites relacionados con el despacho únicamente los pueden llevar a cabo ciertas personas que actúan ante la aduana y según el Manual de Operación Aduanera las personas autorizadas para promover el despacho aduanero son:

- Agentes aduanales.
- Personas físicas o morales que promuevan sus operaciones por conducto de apoderado aduanal, incluyendo las empresas de mensajería.
- Agente o apoderado aduanal para actuar ante una aduana distinta a la de su adscripción.
- Agente o apoderado aduanal que realice el régimen de tránsito interno.
- Agente aduanal que promueva el régimen de tránsito internacional.
- Pasajeros provenientes de viajes internacionales.

De las personas mencionadas precedentemente, el agente y el apoderado aduanal destacan por el tipo de tareas que desempeñan. Ambos fungen como representantes legales de los importadores y/o exportadores en todas las actuaciones y notificaciones derivadas del despacho aduanero. Una vez que los agentes aduanales cuentan con su patente de agente aduanal o con la autorización de apoderado aduanal, los trámites de registro local, la obtención de gafetes oficiales y la clave confidencial de identidad deben ser solicitados ante la Administración General de Aduanas (AGA).

En primer término, el *agente aduanal* es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda (SHCP) mediante una patente con el propósito de promover por cuenta ajena el despacho de mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros contemplados en la Ley Aduanera⁸². El agente aduanal es el responsable solidario del pago de impuestos al comercio exterior y demás contribuciones, así como de las cuotas compensatorias que se causen con motivo de la introducción o extracción de mercancías del territorio nacional. En la realización del despacho aduanero puede intervenir el agente personalmente o enviar a alguno de sus empleados autorizados por él.

El agente aduanal tiene entre sus principales funciones:

- Realizar el descargo total o parcial en el medio magnético de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias y, anotar en el pedimento respectivo la firma electrónica que demuestre dicho descargo.
- Rendir el dictamen técnico cuando se lo solicite la autoridad competente.
- Declarar "bajo protesta de decir verdad", el nombre y domicilio fiscal del destinatario o remitente de las mercancías, la clave del Registro Federal de Contribuyentes de aquellos y del propio, la naturaleza y características de las mercancías en las formas oficiales y documentos que lo requieran o en el sistema automatizado.
- Formar un archivo con la copia de cada uno de los pedimentos tramitados o grabarlos en los medios magnéticos.
- Aceptar las visitas que ordenen las autoridades aduaneras para comprobar que cumple sus obligaciones o para investigaciones específicas.
- Manifestar en cada pedimento o en la factura, el número del candado oficial utilizado en los vehículos o medios de transporte de mercancías.⁸³

Aparte de las responsabilidades arriba enunciadas, en el despacho el agente aduanal es el encargado de firmar la documentación requerida en materia aduanera, retirar los bienes de las aduanas, asistir a las verificaciones de mercaderías y dar su conformidad al resultado, rubricar los documentos de transporte, hacer los pagos correspondientes al despacho aduanero e inclusive pagar las multas por infracciones aduaneras cometidas.

⁸² Ver Ley Aduanera 2001, Art. 159, p.91-92

⁸³ Ver Ley Aduanera 2001, Art. 162, p.94-96

En nuestro país el número de agentes aduanales ha aumentado considerablemente y se les ha llegado a considerar como una pieza clave del comercio exterior, ya que constituyen un apoyo en la logística de las operaciones comerciales por el tipo de funciones que desempeñan ante la aduana.

En segundo término, otra persona legitimada para actuar frente a la aduana es el *apoderado aduanal*, que es la persona física designada por otra persona física o moral para que en su lugar se encargue del despacho de mercancías, siempre que obtenga la autorización correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El *apoderado aduanal* promueve el despacho ante una sola aduana en representación de una sola persona, quien es ilimitadamente el responsable por los actos de aquél.

El *apoderado aduanal* está facultado para llevar a cabo las siguientes actividades:

- Proporcionar a las autoridades aduaneras la información estadística de los pedimentos que formule, grabándola en un medio magnético.
- Firmar en forma autógrafa la totalidad de los pedimentos originales y la copia del transportista.
- Realizar los actos que le correspondan conforme a la Ley Aduanera en el despacho de las mercancías, a través del empleo del sistema electrónico y del número confidencial que le asigne la Secretaría.
- Utilizar los candados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho es promovido.
- Dar a conocer a la aduana en que actúe, los nombres de los empleados y dependientes autorizados para auxiliarlo en los trámites relacionados con el despacho.
- Usar el gafete de identificación personal en los recintos fiscales, obligación que también deben cumplir sus empleados o dependientes autorizados.⁸⁴

De acuerdo con la Ley Aduanera, el *apoderado aduanal* puede desempeñar sus funciones en una aduana diferente a la que le corresponda o el *poderdante* tiene la opción de nombrar *apoderados aduanales* que actúen ante dos o más aduanas, obteniendo previamente la autorización por parte de las autoridades respectivas. Para conseguir dicha autorización el *apoderado aduanal* debe cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento de la misma ley y, una vez cubiertos la autorización será entregada en un plazo máximo de dos meses.

En caso de supresión de alguna aduana los *apoderados aduanales* adscritos a ella pueden elegir la aduana que deseen para que sea su nueva adscripción. Cuando termine la relación laboral del *apoderado aduanal* con el *poderdante* o éste revoque el poder notarial, el *poderdante* debe solicitar a la SHCP que anule la autorización del *apoderado*; dicha anulación surtirá efecto desde el momento en que el *poderdante* lo solicite a la Secretaría de Hacienda.

⁸⁴ Ver Ley Aduanera 2001, Art.169, p.101-102

Respecto a la documentación solicitada para efectuar el despacho aduanero tenemos que la factura comercial, el pedimento, el certificado de origen, las regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior figuran entre las más esenciales.

Primeramente, la *factura* es el documento que ampara el valor y legaliza la propiedad de las mercancías descritas en la misma. Generalmente la factura contiene los datos del comprador; los detalles técnicos de la mercancía objeto de contrato, unidad de medida y cantidad de unidades, precios unitarios y totales; el total de la venta pactada (FOB, CIF, etcétera) en letra con indicación de la moneda de facturación; los pesos brutos y netos, las medidas y/o volumen; las marcas y números de bultos. Esta debe presentarse por triplicado y redactarse en español, inglés o francés o con su traducción respectiva.

Se considerará como falta de factura en caso de que esta tenga enmendaduras o anotaciones que alteren sus datos originales, se redacte en idioma distinto a los señalados o carezca de traducción, no cuente con el nombre y domicilio del vendedor, no se señale la clase, cantidad de unidades, número de serie o valor unitario o global de las mercancías en el lugar de venta. Asimismo, si al realizarse el despacho la autoridad descubre mercancía no comprendida en la factura presentada o en mayor cantidad que la amparada por ésta, si el excedente no es mayor del 10% y los bultos no varían en número no se considerará como falta de factura.⁸⁵

Antes de seguir debemos comentar que, los *INCOTERMS* se utilizan para determinar el valor de la factura y son los Términos Internacionales de Comercio que facilitan en gran medida el comercio entre los países al homogeneizar los criterios de compra y venta de mercancías. En éstos se reflejan las obligaciones contractuales que adquiere un exportador al adquirir un producto en venta, además de indicar el punto físico desde el cual el importador adquiere compromisos.⁸⁶ Es decir, se contempla donde inician y hasta donde terminan las obligaciones tanto del comprador como del vendedor pero mientras más sean las responsabilidades mayor será el precio a pagar.

Un documento también importante es el *pedimento*, definido como la forma oficial autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público donde se declaran todos los datos comerciales de las mercancías a importar o exportar así como los datos del importador o exportador, según sea el caso; declarando de igual manera la cantidad y los impuestos que se tengan que pagar (DTA, IVA, IEPYS o ISAN). En este documento el agente o apoderado aduanal debe anotar el régimen aduanero solicitado para las mercancías.

⁸⁵ Carvajal Contreras, Máximo. *op.cit.*, p.365

⁸⁶ Maubert Viveros, Claudio. *op.cit.*, p.65

Los datos contenidos en el pedimento son definitivos y solamente pueden modificarse mediante su rectificación. El contribuyente puede modificar los datos del pedimento el número de veces que sea necesario antes de activar el mecanismo de selección automatizado; una vez activado el mecanismo la rectificación puede llevarse a cabo hasta en dos ocasiones, cuando de ésta se origine un saldo positivo o no exista saldo alguno o, las veces que sean necesarias en caso de que se tengan que pagar contribuciones o en los demás casos que señale la SHCP.⁸⁷

Otro de los *instrumentos* requeridos por la aduana es el de *transporte*, siendo el documento que certifica el origen y procedencia de la mercancía y al mismo tiempo, el contrato de transporte entre el cargador y el transportista. Este es emitido con la firma del transportista, capitán o su representante dependiendo del medio de transporte de que se trate. Los documentos de transporte más comunes son el conocimiento de embarque en el transporte marítimo, la guía aérea en el aéreo, el conocimiento rodoviario en ferrocarril y la carta de porte en el terrestre. En otras palabras, se trata de un instrumento probatorio del contrato de transporte, prueba de la carga, titularidad y propiedad de la mercancía y debe ser presentado en la aduana para el despacho aduanero de las mercaderías.

Bajo otro contexto, frente al proceso de globalización fue necesario proteger el mercado nacional debido a que la competencia no sólo se encontraba fuera del país sino que también repercutía en el mercado interno. Así las preferencias que otorga México a los países con los que ha firmado acuerdos y tratados comerciales tienen que aplicarse adecuada y correctamente a fin de cumplir los acuerdos.

Hoy día todos los Estados emplean una serie de medidas proteccionistas para proteger su industria nacional y a sus consumidores y nuestro país no pudo ser la excepción, por lo que a raíz de la apertura económica el gobierno ha efectuado la eliminación y reducción de las medidas arancelarias y restrictivas de comercio exterior.

Con el paso del tiempo hemos visto que los aranceles siempre han sido una medida substancial para regular el comercio entre las naciones, eso sin importar que su política comercial sea abierta o no ya que habitualmente se aplican impuestos, los cuales en algunas ocasiones son muy bajos y en otras demasiado altos.⁸⁸ De modo que el gobierno puso en operación nuevas medidas como las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) para que las mercancías que entren o salgan del país cuenten con los requisitos mínimos de calidad y logren competir con sus similares en otros mercados aunque no son la únicas medidas sino que igualmente emplean las regulaciones y restricciones no arancelarias, de las que hablaremos a continuación.

⁸⁷ Reyes Díaz-Leal. Sistema...*op.cit.*, p.363

⁸⁸ Reyes Díaz-Leal, Eduardo. Aduanas...*op.cit.*, p.21

Las *restricciones al comercio exterior* son permisos previos aplicados a la importación o exportación para evitar, restringir o regular la entrada o salida de mercancías del territorio nacional y son designadas en torno a la cantidad. En relación a las *regulaciones no arancelarias*, éstas se refieren a los instrumentos adoptados por los organismos oficiales de cada país a propósito de regular la entrada o salida de mercancías del territorio nacional y se designan en base a la calidad y tenemos las normas oficiales, autorizaciones sanitarias, fitosanitarias, regulaciones ecológicas y certificación de origen.

En México las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación o exportación, circulación o tránsito de mercancías son establecidas por la Secretaría de Economía y en su caso, en coordinación con la autoridad competente (SAGARPA, SEMARNAT, SSA, entre otras dependencias).

Las medidas se establecen con la intención de corregir los desequilibrios de la balanza de pagos; de regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado en su país de origen; conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que nuestro país sea parte; en respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas por otros países; cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional o; cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en relación a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología.⁸⁹

Las regulaciones y restricciones no arancelarias tienen que someterse a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía y ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, siempre y cuando no se trate de medidas de emergencia. De la misma forma, las mercancías sujetas a este tipo de instrumentos deben ser identificadas en términos de sus fracciones arancelarias y nomenclatura correspondiente de acuerdo con las Tarifas de las Leyes de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (TIGIE).

En nuestro país las regulaciones y restricciones no arancelarias consisten básicamente en:

- Permisos previos.
- Cupos máximos.
- Marcado de país de origen.
- Certificaciones.
- Cuotas compensatorias.

Primeramente, el *permiso previo* es un instrumento utilizado por la Secretaría de Economía en la importación y exportación de bienes para proteger a la industria nacional, mantener la seguridad nacional y la salud de la población así como controlar la explotación de los recursos naturales y preservar la flora y la fauna, a través de la regulación en la entrada de mercancía. Entre los bienes

⁸⁹ Lev de Comercio Exterior 2001, Ediciones ISEF, México, 2001, Art.16, p.6

sujetos al requisito de permiso previo de importación tenemos los productos petroquímicos, la maquinaria usada, los vehículos, las prendas de vestir, las computadoras, las armas y las llantas usadas.

La Secretaría de Economía (SE) indica en los permisos las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujetarán, el valor, la cantidad o volumen de la mercancía a importar o exportar, nombre o razón social del solicitante, régimen que se solicita, fracción arancelaria y descripción detallada de la mercancía, país de origen o de destino y puede solicitarse su modificación o prórroga. Dichos permisos se expiden en papel seguridad o tarjeta inteligente para su descargo electrónico.⁹⁰

Por otra parte, hay varios tipos de certificados pero en nuestro caso la Ley de Comercio Exterior puntualiza que con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se estableció el Certificado de Cupo de Importación con el objeto de llevar un control de los cupos negociados al amparo de los Tratados. En este sentido, entendemos por *cupo de exportación o importación* una cantidad determinada de mercancías que podrá ser exportada o importada ya sea máximo o dentro de un arancel-cupo durante un tiempo determinado, o sea, tendrán la vigencia establecida en el certificado de cupo.

Los certificados también son emitidos por la Secretaría de Economía (SE) en papel seguridad y se otorgan a las personas físicas o morales por medio de licitaciones públicas o asignación directa.

Otro tipo de *certificado* es el de *origen*, el cual es el documento que certifica el origen y procedencia de la mercancía y por lo general, es emitido por una dependencia gubernamental (en el país es la Secretaría de Economía). El certificado debe contener lo siguiente: fecha de emisión, nombre y dirección del vendedor, descripción del producto, marcas y peso, sello de la dependencia oficial y sello del funcionario responsable⁹¹ para determinar si un bien es originario.

Este documento puede amparar una sola importación o exportación, o bien varias importaciones o exportaciones de bienes idénticos que se vayan a realizar en un período determinado. En México la forma oficial aprobada para el certificado de origen se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993.

El certificado puede corregirse antes de que la autoridad aduanera inicie el ejercicio de sus facultades de comprobación. En caso de encontrar algún error por el que se hubieran omitido total o parcialmente el pago de contribuciones no se impondrá sanción alguna al importador, siempre que se presente espontáneamente la rectificación del pedimento y sean cubiertas las contribuciones omitidas actualizadas.⁹²

⁹⁰ *Ibidem*, p.8

⁹¹ Maubert Viveros, Claudio. *op.cit.*, p.96

⁹² Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1993, México

Entonces concluimos que, los productos originarios son los producidos en un país o los que han sido elaborados en su mayoría con insumos propios de éste, por lo que pueden gozar de preferencias arancelarias en caso de haber celebrado algún acuerdo comercial entre los países firmantes.

Dos conceptos más ligados al certificado de origen son las reglas de origen y los requisitos de mercado. Las *reglas* sirven para determinar la cantidad de materias primas utilizadas en la elaboración de un bien para ser considerado como originario de un país o región, además de fijar la tasa arancelaria aplicable a la mercancía; o sea, las reglas permiten identificar la procedencia o nacionalidad de los productos. Mientras que los *requisitos de mercado* se refieren a las marcas físicas que deben exhibir las mercancías al momento de su importación tales como etiquetas y marbetes. Las mercaderías pueden marcarse con etiquetas adhesivas o de presión, marbetes, pintura u otro método que asegure que la marca sea visible, legible y permanente.

Otros elementos utilizados por el gobierno mexicano también se encuentra la cuota compensatoria, que es la contribución aplicable a ciertos productos originarios de determinado o determinados países para compensar el efecto de una práctica desleal de comercio exterior al elevar el costo de las mercancías importadas a un nivel comparable al de las que se pueden adquirir en el mercado nacional. La Secretaría de Economía (SE) es la institución encargada de determinar las cuotas compensatorias, las cuales serán equivalentes en el caso de discriminación de precios a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación, y en las subvenciones al monto del beneficio.⁹³

Las medidas de regulación o restricción no arancelaria que se imponen a los productos importados en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional suelen aplicarse independientemente del arancel que corresponda a las mercancías.

En último lugar, los *aranceles* son impuestos a las mercancías que entren, salgan o transiten por el país y propicien la protección al producto nacional hasta cierto límite; se calculan sobre las cantidades físicas expresadas en determinadas unidades métricas (kilogramo, litro, etcétera) o en función del valor o precio que tenga la mercancía. Los aranceles pueden ser *ad-valorem*, *específicos* o *mixtos*. *Ad-valorem* cuando el valor de la mercancía se expresa en términos porcentuales y se calcula aplicando al valor en aduana un porcentaje estipulado en las Tarifas de los Impuestos Generales de Importación o Exportación (TIGIE). Los aranceles *específicos* implican un valor determinado para cada artículo, mientras que los aranceles *mixtos* son la combinación de ambos.

⁹³ Ley de Comercio Exterior 2001, Art. 24, p.9

Aunque existe una gran variedad de aranceles en cuanto a su clasificación, en nuestro país el más común es el denominado ad-valorem y se calcula aplicando al valor en aduanas de las mercancías un porcentaje estipulado en las TIGIE.⁹⁴ Para la formulación de las Tarifas antes mencionadas México adoptó la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas que establece el sistema de clasificación aduanera que aplican la mayor parte de los países del mundo.

Hoy día vemos que la apertura de mercados repercute en la participación de los productos mexicanos a nivel nacional e internacional no sólo por el marco de competencia en el que se mueven sino también por el posicionamiento de los mercados, razón por la cual los productos tienen que presentarse de forma atractiva al cliente y contar con un buen envase, empaque y embalaje para que los productos lleguen a su destino en perfectas condiciones.

Ante tal situación las empresas que deseen competir en los mercados externos requieren nuevos y mejores diseños en la presentación de sus productos con el objeto de tener una mejor penetración y mantenimiento en los mercados externos. Para lograr esto igualmente deben considerarse una serie de normas y procedimientos a nivel internacional, mismas que necesita conocer el exportador si es que quiere exportar por largo tiempo y no sólo por el momento.

En la transportación y la venta de un producto se debe contar principalmente con tres tipos de protección: el envase, el empaque y el embalaje. El *envase* es un contenedor que está en contacto directo con el producto para proteger sus características físicas o químicas a fin de llamar la atención del consumidor final. En tanto que el *empaque* es un contenedor unitario o colectivo que sirve para dar presentación al producto mediante el uso de impresos gráficos e información sobre el producto; éste implica los materiales para agrupar varios envases y amortiguar el embalaje como es el caso de las cajas de cartón.

El *embalaje o envase de distribución* es un contenedor colectivo que agrupa varios envases y empaques para unificarlos, protegerlos y facilitar su manejo, almacenamiento, transporte y distribución⁹⁵; por ejemplo, las cajas de madera y flejes metálicos. Aunque también hay otro tipo de materiales que se usan para fabricar un envase y conformar un embalaje tales como papel, cartón, plásticos, madera, metales, films, fibras naturales y sintéticas, dependiendo de las características y condiciones de las mercancías y del medio de transporte en que se vayan a mover éstas.

Por lo anterior, el exportador tiene que convencerse de la estrecha relación entre el envase y el embalaje de sus productos; de igual manera debe saber seleccionar los materiales, la forma de los paquetes según el peso del producto, el costo del embalaje, el medio de transporte a utilizar, el manejo que recibirá la carga, el almacenamiento, la estiba y la distribución de la mercadería.

⁹⁴ Reyes Díaz-Leal, Eduardo. Sistema... *op.cit.*, p.363

⁹⁵ Maubert Viveros, Claudio. *op.cit.*, p.102-103

Hay que recordar que el despacho aduanero es la actividad trascendental que realizan las aduanas con la intención de verificar la legal estancia de las mercancías motivo de importación o exportación en el territorio nacional a través de los distintos trámites y requisitos solicitados para ello. Sin embargo, a veces suelen presentarse algunas irregularidades en el reconocimiento aduanero o durante las distintas funciones de la autoridad, procediendo entonces al embargo precautorio de mercancías y a aplicar el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

3.2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA (PAMA)

Como ya mencionamos, el despacho aduanero se efectúa con el propósito de comprobar la legal estancia de las mercancías motivo de importación o exportación en el país mediante la verificación del pago de impuestos y el cumplimiento de los demás trámites requeridos por las autoridades aduaneras al momento de realizar el despacho de mercancías o cualquiera de sus funciones dentro del aforo.

En algunas ocasiones suele suceder que las mercancías no cuentan con todos los requisitos solicitados, de tal manera que dichas irregularidades son detectadas esencialmente durante la realización del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o simplemente, en el ejercicio de comprobación de las autoridades aduaneras. Por ejemplo, el personal de la aduana puede detener cualquier tipo de transporte en cualquier lugar y circunstancia a efecto de solicitar los documentos que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercaderías y de su medio de transporte para verificar que se cumplan todos los requerimientos en materia aduanera.⁹⁶

Así cuando las autoridades aduaneras detectan alguna irregularidad en las operaciones de comercio exterior, ellas son las encargadas de imponer la sanción conforme a lo estipulado en la Ley Aduanera y de acuerdo a la irregularidad de que se trate es aplicada la sanción correspondiente. Por eso algunas veces será necesario iniciar el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera o PAMA, pero en otras ocasiones solamente se impondrá la sanción indicada sin necesidad de recurrir a dicho procedimiento.

Al momento de realizar el embargo de las mercancías y/o de sus medios de transporte se da inicio al PAMA. Bajo esta perspectiva, es fundamental conocer que la autoridad aduanera procederá al embargo precautorio de mercancías y de sus medios de transporte cuando:

⁹⁶ López Villa, Raúl. *op.cit.*, p.277

- Las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado o las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o, se transporten en medios distintos a los autorizados en el tránsito interno.
- Las mercancías de importación o exportación sean prohibidas o estén sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias, no se acredite su cumplimiento o se omita el pago de cuotas compensatorias.
- Las mercancías no cumplan con la documentación aduanera correspondiente prevista en la Ley Aduanera para su introducción al territorio nacional o, se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas. Para los pasajeros, solamente se embargarán las mercancías no declaradas.
- Con motivo del reconocimiento aduanero, del 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 contenido en el pedimento o en la factura sea falso o inexistente, el domicilio citado no se pueda localizar o la factura sea falsa.⁹⁷

Respecto a los medios de transporte, la autoridad procede a su embargo sin incluir las mercancías que transporten cuando con ellos se ocasionen daños a los recintos fiscales para garantizar el pago de la multa correspondiente. En los puntos primero, segundo y quinto enunciados anteriormente, el medio de transporte queda como garantía del interés fiscal salvo que se cumplan los requisitos y condiciones que establezca el Reglamento. Mientras que para el tercero y cuarto punto, el resto del embarque queda como garantía del interés fiscal excepto en el caso de maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía donde solamente se procede al embargo de la totalidad del excedente, permitiendo de inmediato la salida del medio de transporte y del resto de la mercancía declarada.

Se denomina *Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA)* "al conjunto de actos previstos por la Ley Aduanera relacionados en forma sucesiva que tienen la finalidad de determinar las contribuciones omitidas por los contribuyentes y, en su caso, establecer e imponer las sanciones que procedan en materia de comercio exterior; otorgándole al particular pleno respeto de su garantía y legitimidad al tomar la autoridad aduanera en consideración los argumentos y medios de prueba a través de los cuales pretenda justificar plenamente la legalidad de sus actos".⁹⁸

⁹⁷ Ver Ley Aduanera 2001, Art.161, p.94

⁹⁸ López Villa, Raúl. *op.cit.*, p.283

El PAMA se inicia con el levantamiento de un acta circunstanciada por parte de las autoridades aduaneras cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad aduanera, se embarguen precautoriamente las mercancías.

Los datos que debe contener el acta de inicio del PAMA son:

- La identificación de la autoridad que práctica la diligencia.
- Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento.
- La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías.
- La toma de muestras de las mercancías en caso de que sea requerida, así como los elementos probatorios necesarios para dictar la resolución.

Aparte de los elementos arriba señalados, la autoridad debe solicitar al interesado que designe dos testigos y señalar el domicilio para recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento correspondiente excepto que se trate de pasajeros, quienes pueden indicar un domicilio fuera de dicha circunscripción. No obstante, si los testigos no son designados o los designados no aceptan fungir como tales el personal que practique la diligencia tiene la responsabilidad de designarlos.

Igualmente, el acta debe especificar que el interesado o contribuyente cuenta con un plazo de diez días (a partir del día siguiente al que surta efecto la notificación) para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan. La autoridad que levante el acta respectiva tiene la tarea de entregar al interesado una copia del acta de inicio del PAMA, momento en el cual se considerará como notificado.⁹⁹

El interesado puede entregar toda clase de pruebas y alegatos por escrito a la autoridad competente, salvo la confesional de las autoridades, a quienes únicamente pueden solicitarles los informes siempre y cuando contengan hechos que consten en los documentos que estén en su poder. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas presentadas por el interesado es realizado de acuerdo al Código Fiscal de la Federación.

Si la persona interesada presenta las pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país, la autoridad que levantó el acta dictará de inmediato la resolución sin que se impongan sanciones ni se obligue al pago de gastos de ejecución y, si existen mercancías embargadas será ordenada su devolución. En el supuesto de que la resolución sea dictada por una aduana, ésta tendrá el carácter de provisional, en cuyo caso las autoridades aduaneras dictarán la resolución definitiva en un plazo no mayor de cuatro meses a partir de la resolución provisional; en tanto no sea emitida la resolución definitiva la provisional tendrá el carácter de definitiva.

⁹⁹ Ver Ley Aduanera 2001, Art.151, p.87-88

Aunque por otra parte, en caso de que el interesado no desvirtúe por medio de pruebas documentales los hechos y circunstancias que dieron origen al procedimiento u ofrezca pruebas distintas, las autoridades aduaneras determinarán la resolución especificando las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas e impondrán las sanciones convenientes en un plazo que no exceda de cuatro meses contados desde el día siguiente en que se haya levantado el acta.

Acerca de a las mercancías excedentes o no declaradas embargadas a maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía (SE), cuando dentro de los diez días siguientes a la notificación del acta circunstanciada el interesado presente un escrito en el que manifieste su consentimiento con el contenido del acta, la autoridad aduanera que inició el procedimiento puede emitir una resolución provisional en la que determine las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas y las sanciones que procedan. Pero si la persona interesada en un plazo de cinco días a partir de que surta efecto la notificación de la resolución provisional acredita el pago de las contribuciones, accesorios, multas correspondientes y el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, la autoridad aduanera ordenará de inmediato la devolución de sus mercancías.

Finalmente, si durante la práctica de una visita domiciliaria se encuentra mercancía cuya legal estancia en el país no sea acreditada, los visitadores deben efectuar el embargo precautorio de mercancías en los casos determinados para ello, cumpliendo con las formalidades requeridas. En estos casos, el acta de embargo hará las veces de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias de las mercancías embargadas. El visitado contará con diez días para acreditar la legal estancia de las mercancías en el país y ofrecer las pruebas necesarias dentro del mismo plazo.

Del mismo modo el ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas presentadas por el interesado se desarrolla mediante lo dispuesto en el Código Fiscal. Una vez desahogadas las pruebas se dicta la resolución determinando, en su caso, las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas e imponiendo las sanciones que procedan, en un plazo que no pase de cuatro meses a partir de la fecha en que se realizó el embargo.

En el caso de mercancías perecederas, de fácil descomposición o deterioro, de animales vivos, automóviles y camiones objeto de embargo precautorio; que dentro de los diez días siguientes a su embargo o de cuarenta y cinco en el caso de automóviles y camiones no hayan comprobado su legal estancia en nuestro país, la SHCP procederá a su destrucción, donación, asignación o venta. En el último caso, se considerará el valor que para este fin determine una institución de crédito; una vez efectuada ésta, su producto debe invertirse en Certificados de la Tesorería de la Federación a la tasa de rendimientos más alta para que al dictarse la resolución correspondiente se disponga la aplicación del producto y de los rendimientos antes referidos".¹⁰⁰

¹⁰⁰ Ver Ley Aduanera 2001, Art.157, p.90

Si al momento de dictar la resolución definitiva es ordenada la devolución de las mercancías, el particular puede optar por solicitar su devolución, la entrega de un bien sustituto con valor similar, a menos de que se trate de mercancías perecederas, de fácil descomposición, de animales vivos o de las mercancías a que se refiere el Artículo 151º o el valor del bien, adicionado con los rendimientos que se hubieren generado de haber sido enajenada la mercancía a la fecha del vencimiento a que se refiere el párrafo anterior.

Entre los diferentes pasos que las autoridades realizan para aplicar el PAMA, el embargo precautorio de mercancías es el indicio principal para dar paso a este procedimiento, continuando con el levantamiento del acta circunstanciada por parte de la autoridad aduanera. Algunas de las disposiciones antes aludidas figuran entre los cambios que se efectuaron a la Ley Aduanera para reducir los tiempos de duración en los distintos trámites como es el caso de las resoluciones, cuyo plazo se redujo de seis a cuatro meses para su solución y así como este procedimiento lo mismo se hizo con otros más.

3.3. EFECTOS INMEDIATOS DE LA SIMPLIFICACIÓN

A partir de la década de los ochenta el gobierno comenzó a emplear una política comercial de apertura abierta hacia el exterior, encaminada a aplicar una serie de medidas que permitieron mejorar la participación de México en el proceso globalizador. La modernización de las aduanas fue necesaria para agilizar los trámites, reducir los costos y en general, hacer más eficiente el despacho aduanero de mercancías pues como se mencionó en el capítulo anterior la aduana aún tenía grandes deficiencias, igual que las diferentes leyes y dependencias que mantenían una estrecha vinculación con dichos aforos, en especial los relacionados con la tramitación y el otorgamiento de permisos para la realización de transacciones comerciales.

Al mismo tiempo se llevaron a cabo cambios estructurales en el sector económico, sobretodo en el aspecto administrativo con el objeto de mejorar la competitividad de las empresas y del comercio exterior. Con la globalización económica el comercio del país requería de varias reformas de tipo regulatorio debido a que muchas de las leyes y reglamentos de carácter fiscal o arancelario ya no respondían a la realidad que presenciábamos a nivel mundial.

México para exportar necesitaba de una normatividad mucho más clara y específica que facilitara y estimulara las exportaciones por medio de disposiciones precisas y confiables, donde los empresarios pudieran exportar sin tantas trabas e invertir con seguridad y que a la vez permitiera a las autoridades agilizar sus tareas con una disminución de los tiempos y costos administrativos; todo ello resumido en una simplificación de trámites y una reducción de tiempos y costos para los usuarios.

Todavía en los años setenta y principios de los ochenta la economía del país permanecía altamente protegida en términos comerciales y financieros. En las importaciones contábamos con precios oficiales, controles cuantitativos en forma de cuotas y permisos previos, dichos controles fueron la restricción más importante; aunque igualmente existían los aranceles que en algunos casos eran hasta del 100%.

Como ya sabemos, México comenzó su incorporación deliberada a la globalización con la liberalización comercial, por lo que el gobierno tuvo que realizar varias modificaciones en su política comercial tal es el caso del Decreto de julio de 1985, en el que las autoridades eliminaron varios de los controles cuantitativos por un número importante de fracciones arancelarias. Éste documento también contempló la eliminación de permisos previos para la mayoría de los productos que lo requerían en ese momento y de las 8,000 fracciones arancelarias que existían solamente quedaron 908 bajo control, casi todas relacionadas con los bienes de consumo final.¹⁰¹

Otro punto interesante es el relativo al calendario de desgravación dado a conocer en marzo de 1986, donde se establece una reducción escalonada de todos los aranceles; de modo que el arancel máximo de 100% quedó reducido a una tasa de 50% y se reduciría aún más en cuatro etapas equidistantes para ubicarse en 30% para octubre de 1988.

Un año más tarde, en 1987 nuestra nación llevó a cabo la desgravación más allá de lo acordado a fin de lograr la competitividad de las empresas. Las tasas fueron reducidas de manera homogénea a casi la mitad, logrando una estructura arancelaria con cinco niveles que van del 0% al 20% *ad-valorem* y quedaron de la siguiente manera:

- 0%
- 5%
- 10%
- 15%
- 20%

Las autoridades realizaron acciones concretas en este sentido y solicitaron la eliminación del sistema de precios oficiales antes de que finalizara 1987. Pero en general, desde 1985 y hasta 1993 se eliminaron de permiso previo de importación la mayoría de las fracciones de las Tarifas del Impuesto General de Importación y de Exportación (TIGIE). De acuerdo al GATT diversos productos sensibles se liberaron de dicho permiso, aunque por otro lado se incrementó el arancel a algunos productos como: la carne de pollo, grasas de ave y cerdo, entre otros. Tal fue el avance alcanzado en este rubro que hoy día alrededor del 1% de las fracciones arancelarias de la TIGIE aproximadamente, están sujetas a permiso de importación.

¹⁰¹ *Ibidem*, p.691

Enseguida mencionaremos algunos de los cambios más substanciales efectuados a las fracciones arancelarias sujetas a este tipo de permisos de importación en los años siguientes. Por ejemplo, el 03 de abril de 1998 se exoneró del requisito de permiso a la importación de diversos productos farmoquímicos ya que no se justificaba su control. Para cumplir con lo dispuesto en el TLCAN, el 23 de diciembre de ese año se reformó el Acuerdo de permisos en el que se liberó del requisito de permiso la importación de varios vehículos de autotransporte fabricados en los Estados Unidos y Canadá; logrando con ello un gran avance en el comercio con estos países.

El 15 de junio de 2000, el gobierno eximió de permiso previo la importación de maquinaria usada: motoniveladoras (84291001), máquinas de coser (84522904) y trituradores de martillos de percusión o de choque (84742006) debido a que no había producción nacional que pudiera verse afectada. El 31 de diciembre del mismo año se eliminó del requisito de permiso previo la exportación de algunos animales vivos, plantas, maderas, etcétera. Sin embargo, así como las autoridades eliminaron dichos permisos también procedieron a la aplicación de otros, de modo que para el 06 de septiembre de 1999 la exportación de productos marinos y silvestres quedó sujeta a este requisito por considerarse en peligro de extinción.¹⁰²

Desde la presidencia de Miguel De la Madrid Hurtado y durante la de Carlos Salinas de Gortari, el aparato administrativo encargado del desarrollo del sector comercial no estaba capacitado para enfrentar los problemas económicos y comerciales que presentaba el país frente al entorno mundial. Bajo este marco, el gobierno tuvo que realizar una serie de cambios estructurales relacionados con el aspecto comercial y administrativo para contar con los elementos necesarios para salir adelante de las dificultades que se presentaban, se trataba principalmente de lograr la simplificación y agilización de trámites y la eliminación de trabas burocráticas dentro de las distintas dependencias, lo cual era urgente para mejorar nuestras operaciones comerciales.

Asimismo, se exigía la realización de una serie de reformas y derogaciones en la normatividad aduanera, desde aquellas leyes relativas al aspecto fiscal y arancelario hasta las normas de calidad encaminadas a alentar la promoción de exportaciones mediante la aplicación de procedimientos claros, rápidos y seguros que sirvieran a los empresarios como una estrategia para incursionar en nuevos mercados y que a la vez, ayudaran a las diferentes autoridades del Gobierno Federal a agilizar sus funciones mediante la disminución de tiempos y costos administrativos así como la eliminación de trámites largos y complejos como las revisiones de mercancías en la aduana, las cuales llegaban a tardarse horas porque eran revisadas por varias autoridades a la vez.

¹⁰² www.economia.gob.mx/

Para lograr la simplificación del despacho aduanero el gobierno puso en marcha dos principios: el de autodeterminación y el de autocumplimiento de trámites, con los cuales se otorgó a los contribuyentes la confianza y libertad para que ellos mismos realizaran la declaración de impuestos y demás requisiciones ante la autoridad correspondiente en el tiempo señalado.

El cambio más notable fue efectuado en el orden en que antes se realizaba el despacho. Ahora el importador o exportador llena los documentos correspondientes, paga los impuestos y cumple con todos los requisitos para concluir con el despacho de mercancías y la salida de las mismas del recinto fiscal, de acuerdo a la operación que vaya a efectuar, ya sea de importación o exportación.

Con dicha reforma el despacho aduanero invirtió su ejecución debido a que se comienza por el pago de los impuestos y se cumplen los demás requisitos de la operación.

Anteriormente el pago era dificultoso y las personas podían falsificar los sellos colocados en los módulos de recaudación, lo que hacía que los trámites fueran enredados y tardados. Hoy día las aduanas cuentan con un sistema de bancos instalados en su interior y los bancos a su vez, con un mecanismo contra falsificaciones donde el contribuyente puede pagar sin ningún cuestionamiento porque el banco no revisa los documentos como se hacía antes en las mesas, tal paso se dejó hasta el final después de entregar todos los documentos. El número de la declaración que se presenta al banco y es pagada ahí mismo, es solamente otro de los datos que el contribuyente se autoasigna mediante su agente o apoderado aduanal al entregar los documentos correspondientes.

En vista de que el reconocimiento o revisión de mercancías era un foco de corrupción debido a la discrecionalidad que existía por parte de las autoridades aduaneras (especialmente de los vistas), en 1989 nuestro país decidió poner en marcha una práctica nueva basada en la revisión de algunos de los cargamentos que pasaban por la aduana y no de todos. En otras palabras, se empleó un mecanismo electrónico que opera de manera aleatoria donde uno de cada diez vehículos son sometidos a revisión, este mecanismo es conocido como "semáforo fiscal".

La aduana mexicana en su preocupación por ofrecer un mejor servicio para brindar mayor calidad y transparencia a las actividades comerciales, en 1999 fue la primer aduana a nivel internacional en certificar parte de sus procedimientos legales y de desaduanamiento bajo la norma de calidad ISO-9000. Con esto los recintos brindan una mayor uniformidad de los procedimientos y consistencia en la aplicación de la ley en materia aduanera por lo que dichas medidas fueron apoyadas y reconocidas mundialmente.

Otro rubro es el relacionado con los servicios de la aduana, donde se llevaron a cabo una serie de concesiones otorgadas a la iniciativa privada mediante licitación pública y entre los servicios privatizados encontramos el mecanismo de selección automatizado, el segundo reconocimiento, el almacenamiento, la custodia, las maniobras, los traslados y las conducciones; destacando que muchos de los servicios se mejoraron en gran medida para ofrecer un servicio más ágil y eficiente a los usuarios.

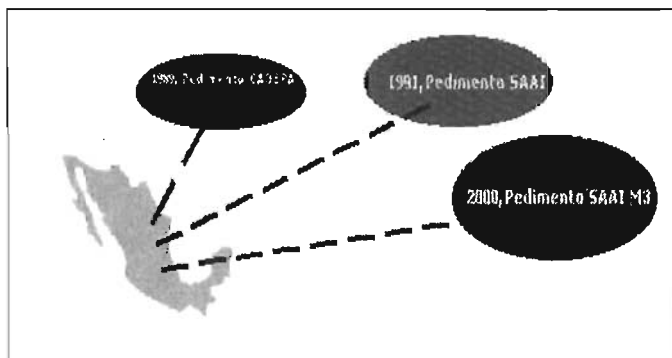
La remodelación de las instalaciones físicas se realizó con la cooperación de diferentes secretarías y otras dependencias del Gobierno Federal. De las modificaciones logradas en infraestructura dentro de las aduanas destaca la instalación de circuitos cerrados de televisión en los puentes, pasos fronterizos y demás instalaciones de las aduanas. Los circuitos registran todos los movimientos de aquellas personas y vehículos que entran o salen del país con el propósito de detectar cualquier irregularidad. De igual manera, las autoridades procedieron a la instalación de básculas computarizadas que delatan de forma automática las sobrecargas de los vehículos, teniendo así un mayor control de los cargamentos que pasan por la aduana.

A partir de 1998 y hasta la fecha la Administración General de Aduanas (AGA) ha puesto en marcha varios programas que han incluido la adecuación de varias aduanas y la construcción de los puertos fronterizos de Matamoros, Nuevo Laredo, Piedras Negras, Nogales y Ciudad Hidalgo. Se crearon las aduanas de Colombia, en Nuevo León y la de Altamira, en Tamaulipas; empero, también incluyó la supresión y reubicación de varias secciones y oficinas aduaneras dependientes de las distintas aduanas a lo largo del territorio nacional.

Para la simplificación del despacho aduanero se han puesto en marcha tres sistemas (CADEPA, SAAI y SAAI M3) que presentamos enseguida y que explicaremos brevemente.

GRÁFICA 5

SISTEMAS UTILIZADOS EN EL DESPACHO ADUANERO MEXICANO 1989-2000



FUENTE: sdinet.com.mx/sita.htm#saai

En 1990 fue instalado un sistema de cómputo mediante un programa llamado CADEPA (Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal), en el que los agentes aduanales tenían que entregar un disquete con el informe de sus operaciones periódicamente para la elaboración de estadísticas. La CADEPA pronto fue sustituida por el Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI), que recibe las declaraciones detalladas en la computadora de los agentes aduanales y valida las transacciones en las que intervienen, designa al vista que debe practicar el reconocimiento aduanero y, efectúa la captura de estadísticas de manera oportuna y precisa.

La instalación del SAAI concluyó en 1992 con la finalidad de suprimir el uso del papel y trabajar sólo con registros electrónicos en archivos magnéticos; sus beneficios se vieron reflejados en una reducción de los tiempos de estancia de las mercancías en la aduana y de la intervención de las diferentes autoridades en el despacho de las mismas. Este sistema de desaduanamiento de mercancías alcanzó el despacho en equipajes de pasajeros internacionales, el cual se redujo únicamente al llenado de la Declaración de Aduanas y la activación del mecanismo de selección automatizado que determina si el equipaje será objeto de revisión o no por parte de la autoridad aduanera.

En general, el esquema SAAI fue instituido por las autoridades aduaneras a fin de sistematizar la captura de información para la generación de estadísticas de comercio exterior y la optimización de la recaudación fiscal en esta materia, así como para agilizar y controlar del despacho aduanero de mercancías. Pero en los últimos años este sistema ha tenido cambios y mejoras en su operación, siendo el proyecto M3 uno de los más profundos y ambiciosos realizado por las autoridades.

El Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI M3) es un sistema de cómputo diseñado bajo los estándares establecidos por la SHCP para la elaboración y validación de pedimentos de importación, exportación, complementarios, consolidados, tránsito, rectificaciones y extracción entre otros. Por lo que el SAAI M3 permite a los agentes y apoderados aduanales cumplir con todos los lineamientos establecidos para el despacho de las mercancías de manera rápida y oportuna.

Entre los beneficios que se obtienen con el SAAI M3 encontramos que:

- Recibe en forma automática la información proveniente del módulo de tráfico-embarque, solicitando únicamente los datos que se requieren de acuerdo al tipo de pedimento a elaborar.
- Permite cumplir los estándares establecidos por la SHCP para el despacho de operaciones aduaneras ya que maneja el formato único y dinámico publicado en el D.O.F. para la impresión de los pedimentos.
- Cuenta con mecanismos de validación en línea evitando la captura errónea de datos validables y no validables por la autoridad.

- Incluye la elaboración de los pedimentos de tránsito, embarques parciales, complementario y consolidado, y los formatos de SAGARPA y SEMARNAT.¹⁰³

La comunicación electrónica a través del SAAI ha sido un paso muy importante para la agilización de las operaciones aduaneras, aunque si bien el programa ha permitido hacer más ágil y eficaz la validación de pedimentos es necesario que los importadores presenten de manera oportuna y completa todos los documentos requeridos para su operación (a los agentes o apoderados aduanales) con la intención de evitar, en lo posible, el rechazo de la información de dicho procedimiento.

Otras de las modificaciones que se hicieron fueron en el manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, el ingreso o extracción de mercancías por vía postal, el reconocimiento aduanero de mercancías; la valoración aduanera, la garantía de contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías, los procedimientos administrativos y las infracciones aduaneras.

Ante la apertura emprendida por nuestro país en los años ochenta, se amplió la prestación del servicio aduanero donde la demanda comercial lo requiriera para lo cual se estableció un contacto más directo con las cámaras industriales con la intención de conocer las necesidades de importación y exportación de la planta productiva. A fin de facilitar la operación mediante métodos de control se instrumentó el Sistema Automatizado Aduanero Integral y el sistema de selección automatizado en los reconocimientos mejor conocido como semáforo fiscal. Se delegó la responsabilidad de clasificar, determinar el valor en aduana y el origen de las mercancías a los agentes aduanales, quedando a cargo de la autoridad sólo la facultad de verificación del cumplimiento de esta obligación y reduciendo así la discrecionalidad de los empleados de la aduana.

La instalación de equipo de alta tecnología ha entrado a casi todas las áreas y procedimientos que se realizan en la aduana, la red informática es actualizada en forma permanente y puede utilizarse en el ámbito nacional con reportes automatizados del quehacer aduanero. Asimismo, los sistemas de control de las autoridades utilizan videos y máquinas de rayos X y ahora también rayos gamma, entre otros mecanismos instalados en los recintos, los cuales continuamente son renovados.

En las salas internacionales de pasajeros fue suplido el semáforo fiscal por un mecanismo que automáticamente determina si procede o no la revisión del equipaje, optimizando la detección de mercancías no declaradas y con el rediseñamiento del área de aduanas se trata de agilizar la revisión de los flujos de pasajeros y reducir significativamente los tiempos de revisión por parte de diferentes autoridades, por lo que la espera y salida de pasajeros es más rápida.

¹⁰³ sdinet.com.mx/sita.htm#saai

Además el uso de las computadoras en los recintos ha logrado disminuir el número de empleados de las aduanas, se establecieron nuevos turnos para proporcionar un servicio más completo y se han incrementaron los salarios de acuerdo al rango. La capacitación de las autoridades y demás personal aduanero se ha convertido en una práctica cotidiana, quedando como responsables de esta tarea el Instituto de Capacitación Fiscal y la Administración General de Aduanas a fin de impulsar y mejorar el desarrollo del personal aduanero.

Como podemos observar, en los últimos años se han realizado un sin número de cambios dentro de la aduana pero dos de los aspectos que tenemos que destacar es sin lugar a duda, el reemplazo del resguardo aduanal por la Policía Fiscal Federal (PFF) y la renovación de los vistas aduanales son un buen ejemplo de los cambios hechos en el área del personal; estos últimos hoy en día son controlados por horarios, capacitados, seleccionados detalladamente, movidos de su lugar de trabajo constantemente y lo principal, cuentan con funciones específicas, lo que ha permitido mejorar la forma de trabajar de las aduanas. En cuanto a la policía fiscal, ésta es la encargada de revisar las mercancías con el fin de comprobar que el embarque cumpla con los pasos del despacho aduanal y solicitar la documentación necesaria para ello.

Así en el 2000, el servicio aduanero de nuestro país se realizaba en 177 puntos de revisión donde el número de operaciones de comercio exterior que se realizaron fue de 22,746,083 con una recaudación de 121,012 millones de pesos, destacando las siguientes aduanas.

CUADRO 1
ESTADÍSTICAS DE LAS ADUANAS MÁS IMPORTANTES
DE MÉXICO EN EL 2000

ADUANA	PEDIMENTOS	OPERACIONES	RECAUDACIÓN
Nuevo Laredo	1,728,215	3,929,032	31,005,358,197
Aeropuerto Intl. de la Cd. de México	986,734	2,299,433	17,603,990,897
Tijuana	716,167	3,504,076	3,460,807,020
Colombia	553,375	1,656,836	6,494,807,735
Cd. Juárez	433,461	2,659,474	2,626,408,548
Nogales	427,158	1,482,742	115,225,332
Matamoros	320,128	951,793	3,342,255,197
Veracruz	222,648	492,805	11,704,893,433
Toluca	187,868	382,305	5,403,426,359
Manzanillo	126,015	302,582	6,742,152,148

FUENTE: www.shcp.gob.mx/estruct/uctov/discurso/2001/ace0601/html

Hay que mencionar que del 2000 al 2003 estas mismas aduanas han destacado por sus importaciones y exportaciones, así como en la recaudación de dinero; aunque han tenido una mayor presencia las aduanas de Veracruz, del Aeropuerto de la Cd. de México y Nuevo Laredo. La modernización de las instalaciones de esas aduanas y otras más que se están realizando, son parte

importante de la estrategia seguida por la presente administración para competir con las aduanas de todo el mundo en cuanto a infraestructura.

Para finalizar, tenemos que decir que la modernización del sistema aduanero nacional permitió agilizar notablemente las operaciones de comercio exterior, lo cual se ha logrado gracias al establecimiento del Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI). Este sistema lleva a cabo el proceso de validación de pedimentos y tránsitos mediante el intercambio de los archivos de resultados de la validación de pedimentos entre los equipos de cómputo de los agentes y apoderados aduanales, los prevalidadores de pedimentos (las confederaciones de agentes aduanales, asociaciones nacionales de empresas que utilizan los servicios de apoderados aduanales) y la autoridad aduanera; siendo de esta manera una herramienta de gran importancia para el sector exportador del país.

3.4. RESPUESTA DEL SECTOR EMPRESARIAL MEXICANO FRENTE AL PROCESO DE SIMPLIFICACIÓN

Los distintos factores y tendencias económicas interfieren de manera directa e indirecta en la toma de decisiones de las industrias respecto a su actuación a nivel nacional como internacional y, efectivamente, uno de los elementos que tuvo gran presencia en este fin de siglo XX fue la acentuación de la globalización en los aspectos económicos, lo cual originó un ambiente de competencia entre el sector empresarial. Para ello la aplicación del modelo neoliberal y la apertura económica vinieron a representar una serie de oportunidades para las empresas mexicanas pero a la vez grandes retos, solamente había dos opciones: que las empresas se acoplaran o no a la nueva coyuntura.

Gran parte de las empresas mexicanas no estaban preparadas para la apertura, la mayoría dependía de la acción del gobierno para actuar. Sin embargo, con la política de apertura los industriales tuvieron que buscar su propio camino a seguir para mejorar sus empresas; algunos salieron adelante y otros simplemente se quedaron en el camino, su empresa quebró o sencillamente desapareció. A diferencia de éstas hubo otro tipo de empresas que estaban bien integradas y que sólo se acoplaron al entorno, hablamos en este caso de las grandes empresas que por supuesto son exportadoras.

En el presente apartado hablaremos de estos dos tipos de empresas: las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME) y las grandes empresas o exportadoras a fin de mostrar el papel que tienen frente al proceso de simplificación del despacho aduanero de mercancías. Respecto a las primeras, podemos mencionar que a pesar de que en nuestro país existe un gran número de microempresas muchas de ellas no llegan a consolidarse y desaparecen en sus primeros años de funcionamiento, debido principalmente a que carecen de apoyos por parte del gobierno para llegar a convertirse en una empresa exportadora. En cambio, las segundas conocen más de cerca el negocio de las exportaciones y se

erigen como una fortaleza frente a las industrias de menor tamaño, pues en general cuentan con asistencia gubernamental y obtienen acceso a actividades que las pequeñas empresas no tienen.

Por otra parte, la apertura comercial arrastró a nuestra nación una gran variedad de bienes provenientes del extranjero que provocaron que un gran número de empresas buscará otro tipo de alternativas con el objeto de surtirse de insumos para reducir sus costos. El resultado fue un aumento en la importación de insumos y componentes así como la disminución de la integración productiva de la industria nacional; aunque esto último a su vez dio lugar a un cambio en la estructura de las cadenas productivas del país.¹⁰⁴

La apertura también trajo efectos positivos en la calidad de los productos nacionales pues permitió a las personas comparar y elegir entre éstos. La calidad se convirtió en el criterio de compra para los consumidores, por lo que los productores tuvieron que adaptarse a los nuevos requerimientos que se presentaban. Así que durante los últimos años tanto la calidad como la competitividad han sido parte importante para la adquisición de productos, sobretudo a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que igualmente originó más oportunidades para la exportación de productos mexicanos hacia dicha región.

Desde entonces las empresas cuentan con la exigencia de éstas dos características en los procesos productivos, porque mediante la fabricación de artículos de calidad se pueden colocar más fácilmente los productos en el mercado mundial, de ahí que el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (PICE) 1995-2000 contemplara una serie de estrategias para hacer competitiva a la industria nacional.

Por eso durante la presidencia de Ernesto Zedillo el PICE contempló como objetivo central de su política industrial: conformar una planta industrial competitiva a nivel internacional (a través de la acción de los sectores productivos), orientada a producir bienes de alta calidad y mayor contenido tecnológico. En el mismo Programa también se mencionan dos alternativas para lograr el desarrollo de la industria nacional; por un lado, un plan de exportaciones y por otro, la posibilidad de integrar cadenas productivas o agrupamientos industriales en el país. Con estas alternativas el gobierno trataba de que las MPyME sobrevivieran y generaran un mayor número de empleos.¹⁰⁵

No obstante, las MPyME han tenido más dificultades para encadenarse con los sectores exportadores directos e indirectos y con aquellos que han participado exitosamente con importaciones que han aprovechado las oportunidades del nuevo escenario¹⁰⁶. Las empresas de menor tamaño regularmente no cuentan con la

¹⁰⁴ Programa de Política...*op.cit.*, p.51

¹⁰⁵ "Oportunidades para la empresa en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1996-2000", en *Emprendedores*, No.40, Vol. IX, México, julio-agosto de 1996, p.3

¹⁰⁶ *Ibidem*, p.55

infraestructura adecuada y mucho menos con los recursos necesarios para comercializar sus productos.

Es importante señalar que en febrero de 2001 NAFIN dio a conocer algunas estadísticas sobre las MPyME en el país, donde el 99% de las empresas eran micro, pequeñas y medianas y, el sector industrial estaba constituido por el 97% de las micro y pequeñas empresas, el 1.6% de medianas y el resto por las grandes. Pero antes de continuar, veremos la clasificación que da a conocer dicha dependencia en cuanto al tamaño de la empresa y es la siguiente.

CUADRO 2
CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS
DE ACUERDO A SU TAMAÑO

TAMAÑO DE LA EMPRESA	NÚMERO DE EMPLEADOS
MICRO	1-30
PEQUEÑA	31-100
MEDIANA	101-500
GRANDE	Más de 500

FUENTE: Cuadro de elaboración propia con datos de NAFIN, 2001

A raíz de la firma del TLCAN y los demás acuerdos y tratados comerciales, los empresarios mexicanos tuvieron que elaborar sus productos con mejor calidad para que pudiesen competir sin tantas trabas y así aprovechar el entorno de la globalización, lo que igualmente obligó a los industriales a considerar alguna forma de asociación para enfrentar la creciente e inevitable competencia.

Además, con la gran competencia muchas empresas se han visto en la necesidad de asociarse o unirse a través de cámaras y confederaciones relacionadas con su ramo tal es el caso de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), entre otras más, con la finalidad de unificar sus intereses y obtener mayores beneficios en las negociaciones con el gobierno así como la conformación de uniones de crédito o empresas integradoras para facilitarles la adquisición de bienes y servicios, lo cual no lograrían si lo hicieran de manera independiente.

En nuestro país a lo largo del tiempo han existido diferentes opciones de agrupamientos donde las empresas comenzaron a tener algún tipo de sociedad a fin salir adelante, algunas de ellas dirigidas a sectores específicos o con objetivos concretos. En los años ochenta existían principalmente sociedades cooperativas o uniones de crédito, las cuales empezaron a disminuir en los noventa; pues tiempo después se crearon otro tipo de asociaciones para producir y comercializar sus productos o servicios en otros mercados; entonces aparecieron las empresas

integradoras, cuyo Decreto fue publicado en el D.O.F. el 07 de mayo de 1993 y modificado el 30 de mayo de 1995.

Éstas se definen como las empresas de servicios especializados que asocian personas físicas y morales de escala micro, pequeña y mediana con el objetivo primordial de organizarse para competir en los diferentes mercados y no para competir entre ellas mismas. La integración de unidades productivas permite la obtención de ventajas económicas que las empresas y/o productores a nivel individual difícilmente podrían lograr.¹⁰⁷

La idea central de las empresas integradoras es promover la especialización de las unidades productivas en alguna de las diferentes etapas del ciclo de fabricación de un bien. Por ejemplo, investigación y desarrollo, diseño, ensamble, subcontratación de productos y procesos industriales y servicios especializados que den como resultado un producto altamente diferenciado por calidad, precio y oportunidad de entrega.

Las empresas han acogido nuevas formas de organización en su actividad productiva y se han integrado o asociado de acuerdo a sus recursos, necesidades, perspectivas o similitudes con otras en distintas regiones. Específicamente en nuestro territorio las encontramos en Guadalajara y Aguascalientes donde existen agrupaciones regionales de la industria informática; en el sector automotriz ubicamos el corredor de Saltillo-Monterrey; el Bajío-Aguascalientes y Chihuahua-Ciudad Juárez; otros agrupamientos establecidos a lo largo de la República Mexicana son el del cuero y el calzado, la petroquímica, la minería y siderúrgica, la textil y del vestido.¹⁰⁸ A su vez estas agrupaciones industriales cuentan con el apoyo de centros de educación superior para reforzar su competitividad a nivel nacional, donde la mayoría de las agrupaciones han tenido que vencer grandes retos para hacer frente a la competencia tanto interna como externa.

En otro contexto, aún cuando muchas empresas han recurrido a algún tipo de asociación, otras más siguen desapareciendo y algunas de las causas por lo que sucede esto son:

- La falta de especialización.
- Los costos elevados de materias primas y condiciones de pago.
- Los inventarios proporcionalmente elevados.
- La mercadotecnia anticuada y su costo elevado.
- La capacitación deficiente y mano de obra ineficiente (en general por los bajos salarios en comparación con las grandes empresas).
- La escasa innovación.
- La dificultad para obtener financiamiento.
- El poco o nulo conocimiento sobre reglamentos fiscales.
- La falta de organización y liderazgo.

¹⁰⁷ www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Empresas_Integradoras2

¹⁰⁸ Programa de Política...*op.cit.*, p.56

De acuerdo a las causas que provocan la desaparición de las empresas en el país, vemos que casi todas están vinculadas a problemas financieros o a la falta de tecnología adecuada para modernizar sus instalaciones y poder producir artículos de calidad. Los puntos mencionados anteriormente están relacionados con ambos aspectos pues si las empresas no cuentan con el capital necesario no pueden hacer nada; empero, también lo relacionado con las leyes ha sido otro de los problemas que se les ha presentado a los empresarios recientemente, principalmente por su deficiencia.

En México para el 2002, el 99.8% del sector productivo estaba concentrado en las MPyME y ocupaban el 75% de la población económicamente activa, mientras que las grandes empresas sólo constituían el 0.2%.¹⁰⁹ Las primeras representaban el segmento más significativo de la economía tanto por su número como por la generación de empleos e ingresos, por lo que se consideran un elemento clave para el crecimiento económico del país; en ellas encontramos una gran variedad de actividades económicas que va desde la más sencilla hasta la más compleja.

A diferencia de México existen datos que muestran el poder que han tenido las pequeñas y medianas empresas en otras naciones para incursionar en el ámbito exportador, del cual bien podríamos aprender. En primer término, tenemos que en Estados Unidos este tipo de empresas forma el 99.6% del sector productivo y genera el 40% de los empleos, donde la pequeña empresa participa con el 20% de las exportaciones anuales de ese país y como proveedora de las grandes empresas exportadoras.

En el caso de Italia, las MPyME ocupa el 99% y contribuye con el 60% en la generación de fuentes de trabajo y el 30% de las exportaciones totales; país en el que muchas pequeñas y medianas empresas se asocian o tienen otro tipo de integración para poder exportar sus productos. Por último, en España ocupan el 99.8%; en tanto que en Brasil representan el 98.3% con el 59.4% de la mano de obra empleada.¹¹⁰

Con estos datos observamos que en el territorio nacional como en otras naciones las MPyME constituyen la mayor parte del sector productivo, generando en gran medida fuentes de trabajo e ingresos para las naciones, por lo que sería conveniente que el gobierno les pusiera más atención por su contribución a la economía. La importancia de las MPyME en México, Italia, España y otros países, radica en su contribución a la estabilidad y el desarrollo económico así como a la grandeza de las personas que la conforman, aunque en todos los países también han tenido que enfrentar dificultades económicas, organizacionales, políticas y sociales para salir adelante.

¹⁰⁹ García Martínez, Francisco. García Martínez, Francisco. "Las micro y pequeñas empresas en el mundo. ¿Y las micro y pequeñas empresas mexicanas?". No.74, en *Emprendedores*, México, marzo-abril 2002, p.6-7

¹¹⁰ Espinosa Villarreal, Oscar. *El Impulso a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*, FCE, México, 1993, p.38 y García Martínez, Francisco. *op.cit.*, p.9

Hay quienes opinan que las empresas no tienen competitividad debido a cuatro factores esencialmente: el elevado costo del dinero, las excesivas cargas fiscales, la gran burocracia (que lleva a la corrupción y economía subterránea) y la insuficiencia de la infraestructura y los servicios a disposición de la pequeña y mediana empresa.¹¹¹ Si a lo anterior agregamos que las industrias cuentan con limitaciones como la falta de capital que les permita invertir en sectores específicos de la planta industrial; el acceso a créditos, que en su mayoría son absorbidos por las grandes empresas; las dificultades para incorporar nueva tecnología y recursos humanos calificados para modernizar su infraestructura y finalmente, las restricciones para acceder a servicios especializados de asesoría y consultoría.

De modo que tanto la falta de competitividad como las limitaciones de la empresa impiden que cuenten con la capacidad suficiente para lograr la fabricación de productos de buena calidad, que es lo principal que se requiere para ganarse un lugar en el mercado nacional para luego poder exportar.

Las MPyME tienen que realizar infinidad de trámites para conseguir capital de donde sea, el cual muchas veces lo ocupan en pagar la nómina o hacer frente a sus proveedores. No es posible que siendo este el sector más importante por contribuir con un buen porcentaje al PIB y siendo la principal fuente de empleo, sea éste un segmento casi olvidado por las autoridades debido al poco apoyo que la banca otorga a la micro, pequeña y mediana empresa, limitando así su crecimiento y desarrollo. Aunque hace algunos años la industria nacional registró un incremento relevante este no se debió precisamente a los préstamos bancarios otorgados a las MPyME, puesto que éstos han sido prohibidos o limitados por las altas tasas de interés que aplican y por el tipo de garantías que son exigidas para otorgar los préstamos.

Por su parte, las empresas exportadoras juegan un papel primordial de atracción para la economía, las cuales se caracterizan por tener un mayor acceso al sector financiero y a los mercados internacionales de bienes y servicios, contando así con el capital y los recursos indispensables para fabricar productos de buena calidad. Con la apertura dichas industrias no se vieron afectadas sino por el contrario, se pusieron a trabajar fuertemente para adaptarse a los nuevos parámetros que guiaban hacia la globalización.

El llamado auge exportador se haya concentrado en un pequeño número de grandes industrias, generalmente de aquellas inscritas en alguno de los programas de la Secretaría de Economía (SE), que reciben apoyo del gobierno y les permite la importación de insumos y maquinaria sin el pago de impuestos de exportación. De ahí que las grandes industrias, incluyendo las maquiladoras, efectúen grandes volúmenes de exportaciones ya que obtienen ciertos beneficios como la devolución del IVA o tasa cero en cuanto a impuestos, facilidades administrativas y aduaneras durante la realización de sus operaciones comerciales.

¹¹¹ Levanti, Carole. *op.cit.*, p.1053

Las empresas que llevan a cabo la importación temporal de mercancías para luego ser exportadas, en el marco de los programas de fomento como el PITEX, el de la Industria Maquiladora de Exportación, el ALTEX o el Draw Back, los cuales establecen sus plantas en nuestro país por los incentivos que el gobierno les otorga como ayuda.

En este contexto, algunas de las grandes industrias que se han visto beneficiadas por la apertura de acuerdo con la Revista Expansión son: Telmex, Chrysler, Ford Motor, ALFA, Cemex, La Moderna, Gigante, HILAMEX, Maseca, Coca-Cola, Hawlett Packard, Vitro, Grupo Modelo y Bimbo, entre otras más vinculadas a las maquiladoras de exportación.¹¹² En este breve listado apreciamos que todas tienen sucursales a lo largo de la República Mexicana e incluso, son trasnacionales bien establecidas con una base sólida que las respalda ante cualquier eventualidad o acontecimiento en cualquier ámbito.

Respecto a su desempeño, en 1998 las compañías General Motors, Daimler Chrysler, Volkswagen y Ford Motor contribuyeron en un 48% de los envíos correspondientes a las cincuenta mayores empresas exportadoras del país sin considerar a PEMEX, cuyas ventas externas fueron del 6.1% de las totales al ascender a poco más de 7,000 millones de dólares. Además, la General Motors fue la segunda empresa exportadora después de PEMEX quien efectuó exportaciones desde México por unos 5,100 millones de dólares que representaron el 76% de su producción y 4.4% de las ventas totales externas del país. En cambio, otras grandes empresas exportadoras como Alfa, Vitro, Bimbo, Modelo, Cemex, Femsa y Desc realizan en el mercado interno al menos dos tercios de sus ventas.

Otro elemento característico de las grandes empresas exportadoras es que también suelen ser grandes importadoras. Por ejemplo, siguiendo con 1998, la General Motors, Daimler Chrysler y Volkswagen fueron en ese orden las industrias que más importaron a nuestro país y al mismo tiempo, las Importaciones de las cuatro empresas de automotores correspondieron al 10% de las totales. Destacan en el mismo renglón: PEMEX, Telmex, Alfa, Vitro, Femsa, Modelo y la Moderna.¹¹³

Las empresas que se vieron más favorecidas fueron las estadounidenses vinculadas a las operaciones de maquila gracias al sistema que estimulaba sus operaciones comerciales, logrando exenciones fiscales importantes que les permitían reducir sus costos y competir a nivel mundial, además de contar con la ventaja de la mano de obra barata que caracteriza al país. Es decir, estas empresas se acogieron a la "tasa cero" otorgada en materia fiscal a aquellas empresas inscritas bajo alguno de los programas de la Secretaría de Economía (SE).

¹¹² Ortiz Wadgymer, Arturo. *op.cit.*, p.277

¹¹³ Vidal, Gregorio. "Comercio Exterior, Inversión Extranjera y Grandes Empresas en México", en Comercio Exterior, No.50, Vol.7, julio de 2000, p.594

El incremento de las empresas maquiladoras y de aquellas ligadas a un sector exportador subordinado fueron el sector más exitoso de la economía mexicana, por haber sido prácticamente el motor del crecimiento del país entre los años de 1996 a 1999. Vale la pena resaltar que este crecimiento se ha concentrado en pocas empresas exportadoras vinculadas al capital extranjero y con escasa incidencia o efecto multiplicador sobre la economía interna. Por lo tanto, las cifras sobre exportación y el que las maquiladoras han sido el motor de la recuperación es algo cuestionable.

En otro contexto, parece ser que cada vez más las grandes empresas están necesitando de un entorno industrial conformado por las micro, pequeñas y medianas empresas suministradoras de partes, componentes y servicios; sin los cuales difícilmente podrían mantener los altos niveles de calidad que se requieren. Por eso ahora muchas empresas tienen algún tipo de asociación o integración no sólo en el ámbito nacional sino también en el internacional, el cual se ha favorecido por los cambios tecnológicos en informática, en los medios de comunicación y de transporte porque han permitido reducir los tiempos y costos en la producción y comercialización de productos entre las mismas empresas.

Para terminar, las MPyME aún no tienen gran intervención en el proceso de simplificación del despacho aduanero puesto que sus productos no son vendidos en el extranjero salvo que éstas participen en la elaboración de productos de exportación (mediante el suministro de partes o componentes para las grandes empresas) o, cuente con algún tipo de alianza o asociación entre ellas mismas o con otras de mayor tamaño para exportar sus productos y enfrentarse al actual entorno, sólo bajo estos supuestos existiría la posibilidad de que las pequeñas empresas se vean beneficiadas por la simplificación aduanera.

Datos recientes muestran que la participación de las MPYME en las exportaciones totales es solamente del 6% en nuestro territorio nacional, cuando en otras naciones representan casi el 40% como es el caso de Italia y España. Las principales causas por las que estas empresas participan poco en las exportaciones mexicanas son: la logística de la exportación y su costo, el desconocimiento de los apoyos por parte del gobierno y de la actividad del apoyo en micro sectores del comercio exterior y la falta de empresas integradoras y de cultura de asociación en compras; lo anterior dificulta que los empresarios produzcan más y vendan sus artículos en otros mercados al no contar con el apoyo necesario que les permita sobresalir en esta actividad.

Uno de los apoyos que no es muy conocido y que ofrece el gobierno son los PYMEXPORTAS, son centros de información de mercado, análisis de oportunidades y nichos de mercado que realiza BANCOMEXT; tan solo en el 2003 se apoyaron a veintiuno de estos centros. Aquí podemos apreciar que se trata de una cantidad casi irrelevante para todo el universo de empresas que existen en el país, por lo que el gobierno necesita invertir más para promover este tipo de mecanismos para exportar.¹¹⁴

¹¹⁴ García, Sergio. "Apoyos del gobierno federal para la exportación", en *Época*. Año 7, No.41, mayo de 2004

En relación con el sector industrial, debemos destacar el papel que han tenido el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), la Secretaría de Economía (SE) y la Nacional Financiera (NAFIN) son algunas de las dependencias que se han encargado últimamente de promover la participación de este sector en el comercio exterior a través de los diferentes apoyos que se ofrecen en nuestro país. Estas dependencias se encargan de brindar asesoría a los exportadores, financiar sus proyectos y simplificar algunos de los trámites que tienen que efectuar los empresarios en las instituciones gubernamentales.

Las diferentes ramas de la actividad productiva resintieron de cierta manera los cambios consumados en el país con la adopción del modelo neoliberal, aunque las empresas más perjudicadas fueron las de menor tamaño. A manera de muestra tenemos que las empresas de la industria textil se quejan de la invasión de productos extranjeros, especialmente ropa de segunda mano procedente de Estados Unidos o del Sudeste Asiático, que en su mayoría es vendida a precios bajos y de mala calidad.¹¹⁵

En resumen, en México como en otras naciones, la MPyME constituye la mayoría de los establecimientos de la industria manufacturera y da origen a la mayor parte de las fuentes de trabajo. No obstante, la capacidad de estas empresas para aprovechar las oportunidades de la globalización e incursionar en el sector exportador ha sido muy reducida por las limitaciones de tipo económico y más aún, por el rezago tecnológico y la falta de modernización de su estructura productiva para poder competir en los mercados internacionales ya sea como exportadores directos e indirectos.

Durante las últimas décadas hemos sido testigos de que las pequeñas y medianas industrias a nivel nacional o se asociaron como maquiladoras, integradoras, subsidiarias o de franquicia y sino pudieron estar en este plano se quedaron fuera del negocio exportador. Después del TLCAN el comercio y la política exterior sólo benefició a las maquiladoras, monopolio y a las grandes empresas globalizadoras.¹¹⁶ Por eso mientras a nivel estatal, regional y municipal no se desarrollen programas integrales para las Industrias, de acuerdo a sus necesidades y requerimientos, las cadenas productivas sectoriales y regionales no podrán fortalecerse.

En conclusión, con la globalización las MPyME han quedado prácticamente fuera del proceso de exportación o son mínimamente beneficiadas como empresas asociadas, integradoras u otras formas de vinculación con las grandes empresas. La subordinación a estas últimas fue la única manera de subsistir, pero desde luego como socios y llevándose la mayor parte de las ganancias las grandes compañías; las cuales pagan bajos salarios, eliminan prestaciones, realizan recortes de personal, aumentan las jornadas de trabajo, operan con contrataciones eventuales, etcétera. Bajo este contexto, las pocas empresas encargadas de exportar productos a otros países constituyen un apoyo fundamental para el

¹¹⁵ Levanti, Carole. *op.cit.*, p.1052

¹¹⁶ Ortiz Wadgyar, Arturo. *op.cit.*, p.261

mejoramiento de la economía nacional y específicamente, de nuestra balanza comercial.

3.5. EFECTOS EN EL COMPORTAMIENTO DE LA BALANZA COMERCIAL DE MÉXICO

Muchos Estados dependen en la actualidad del comercio internacional para lograr divisas y bienes para satisfacer su demanda interior. Durante los últimos años el comercio ha sido considerado como un medio para fomentar el crecimiento económico de los Estados, por lo que los países menos desarrollados y las diversas organizaciones a nivel mundial se han encargado de promover cada vez más este patrón.

Con los grandes cambios que sufrió México en el marco de la globalización a partir de la apertura económica, la importación y exportación de mercancías ha tenido gran importancia aquí como en otras naciones pues el comercio mundial ha mostrado un incremento. Desde la apertura iniciada de manera formal en 1986 con su incorporación al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se dio el primer paso para integrarse de manera activa a la economía mundial y convertirse en una potencia comercial y un centro de negocios reconocido internacionalmente.

De modo que en el presente inciso realizaremos un pequeño análisis de los factores y elementos que permitieron mejorar la participación de las operaciones comerciales en el territorio nacional, es decir, los efectos de la simplificación del despacho aduanero. Asimismo nos referiremos a las estadísticas que permitan ejemplificar esto, poniendo especial interés en la balanza comercial y como ha contribuido al crecimiento económico del país y del PIB.

En primer término, en México las estadísticas del comercio exterior con el resto del mundo se realizan en base a los registros administrativos (pedimentos aduanales) de las operaciones de entrada y/o salida de mercancías efectuadas en las diferentes aduanas del territorio nacional. Las estadísticas son revisadas para su posterior difusión por el Grupo de Trabajo de Comercio Exterior integrado por el Banco de México (BANXICO), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Economía (SE) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), principales dependencias encargadas de recopilar y difundir las estadísticas en el país.

De ahí que la información estadística de comercio exterior sea de gran trascendencia para el presente trabajo, ya que nos brindará los elementos necesarios para el estudio del sector externo de 1994 al 2000 y de algunos datos actuales con la intención de cumplir el objetivo aquí planteado.

El comercio exterior mexicano está conformado por las importaciones y exportaciones totales de mercancías; es decir, se trata de las transacciones mercantiles que reflejan la entrada o salida de productos del territorio nacional respectivamente, cuyos montos pueden ser expresados en términos de valor monetario a través de la balanza comercial.¹¹⁷ En las importaciones se computa el valor de las compras realizadas por los nacionales en el extranjero como materias primas; en cambio las exportaciones implican las ventas de productos mexicanos en el exterior o de algún servicio, por ejemplo, el turismo o la maquila.

Otro de los conceptos que es importante definir es el de *balanza comercial* que entenderemos como el saldo positivo o negativo que resulta de comparar el valor monetario de las exportaciones frente al valor de las importaciones efectuadas en un periodo determinado, que generalmente es de un año. En otras palabras, es el resultado obtenido del valor de las exportaciones menos el de las importaciones realizadas en el país durante un año y, de acuerdo a los resultados obtenidos de esta diferencia la balanza comercial puede ser positiva, favorable o superávitaria cuando el valor de las exportaciones excede al de las importaciones, pero cuando sucede lo contrario ésta es considerada como negativa, desfavorable o deficitaria.¹¹⁸

El comercio exterior últimamente registró un crecimiento considerable gracias a varios factores entre los que destacan la celebración de acuerdos y tratados comerciales y la presencia de la inversión extranjera directa, entre los más importantes. En relación a los tratados comerciales, desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el país tuvo la oportunidad de abrirse camino frente a otros bloques económicos como la Unión Europea. En los noventa se concretaron nueve tratados de libre comercio celebrados con cerca de treinta países en los distintos continentes, a partir de los cuales se incrementaron nuestras exportaciones en más de un 300% comparado con el de los años previos a la puesta en marcha de éstos.

Con la presencia de los tratados de libre comercio firmados por México tanto las importaciones como las exportaciones han mostrado una tendencia en aumento, aunque no ha sido igual en todos los casos. Tenemos el caso del TLC firmado con Bolivia donde hubo una disminución de las exportaciones, lo que no paso con sus importaciones como se muestra en el siguiente Cuadro.

¹¹⁷ www.economia.gob.mx

¹¹⁸ Ortiz Wadgymar, Arturo. *op.cit.*, p.52

El comercio exterior mexicano está conformado por las importaciones y exportaciones totales de mercancías; es decir, se trata de las transacciones mercantiles que reflejan la entrada o salida de productos del territorio nacional respectivamente, cuyos montos pueden ser expresados en términos de valor monetario a través de la balanza comercial.¹¹⁷ En las importaciones se computa el valor de las compras realizadas por los nacionales en el extranjero como materias primas; en cambio las exportaciones implican las ventas de productos mexicanos en el exterior o de algún servicio, por ejemplo, el turismo o la maquila.

Otro de los conceptos que es importante definir es el de *balanza comercial* que entenderemos como el saldo positivo o negativo que resulta de comparar el valor monetario de las exportaciones frente al valor de las importaciones efectuadas en un período determinado, que generalmente es de un año. En otras palabras, es el resultado obtenido del valor de las exportaciones menos el de las importaciones realizadas en el país durante un año y, de acuerdo a los resultados obtenidos de esta diferencia la balanza comercial puede ser positiva, favorable o superávitaria cuando el valor de las exportaciones excede al de las importaciones, pero cuando sucede lo contrario ésta es considerada como negativa, desfavorable o deficitaria.¹¹⁸

El comercio exterior últimamente registró un crecimiento considerable gracias a varios factores entre los que destacan la celebración de acuerdos y tratados comerciales y la presencia de la inversión extranjera directa, entre los más importantes. En relación a los tratados comerciales, desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el país tuvo la oportunidad de abrirse camino frente a otros bloques económicos como la Unión Europea. En los noventa se concretaron nueve tratados de libre comercio celebrados con cerca de treinta países en los distintos continentes, a partir de los cuales se incrementaron nuestras exportaciones en más de un 300% comparado con el de los años previos a la puesta en marcha de éstos.

Con la presencia de los tratados de libre comercio firmados por México tanto las importaciones como las exportaciones han mostrado una tendencia en aumento, aunque no ha sido igual en todos los casos. Tenemos el caso del TLC firmado con Bolivia donde hubo una disminución de las exportaciones, lo que no paso con sus importaciones como se muestra en el siguiente cuadro.

¹¹⁷ www.economia.gob.mx/comercioexterior

¹¹⁸ Ortiz Wadgymar, Arturo. *op.cit.*, p.52

CUADRO 3

**DESEMPEÑO DE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE ACUERDO A LOS
TRATADOS DE LIBRE COMERCIO FIRMADOS POR MÉXICO 1994-2000**

TRATADO DE LIBRE COMERCIO	IMPORTACIONES (Millones de dólares)		EXPORTACIONES (Millones de dólares)	
	1994	2000	1994	2000
TLC con Chile	96.3	195.6	102.5	398.2
TLC con Am. del Nte.	25,328.9	71,742.9	26,947.1	62,481.2
TLC con Bolivia	6.5	13.3	8.5	5.9
TLC con Costa Rica	49.9	141.9	12.0	84.0
TLC con Grupo - 3	236.1	450.2	168.7	347.2
TLC con Nicaragua	11.1	48.9	6.1	13.6
Unión Europea	1,287.4	2,704.3	4,333.3	6,823.9
Israel	2.5	30.4	35.0	142.4
Triangulo del Norte	178.1	474.6	45.9	54.4
Asociación Europea de Libre Comercio	77.4	279.6	274.3	376.7

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía (SE), 2001

En el cuadro se puede apreciar, como la mayoría de los países con los que el país tiene un tratado han mostrado un aumento en las importaciones como en las exportaciones salvo en el caso de Bolivia que mencionamos en el párrafo anterior. Entre los tratados más importantes está el de Unión Europea pues su desempeño en ambos rubros creció más de tres veces de 1994 al 2000.

Por su parte, la Inversión Extranjera Directa (IED) resultó ser un aspecto relevante para el crecimiento económico del país y, al igual que las exportaciones la IED también mostró un incremento considerable. Entre los años de 1980 a 1985 el promedio anual de IED fue tan sólo de 1,299 millones de dólares anuales; de 1986 a 1993 el aumento anual fue de 3,468 millones de dólares y con la entrada en vigor del TLCAN este fue de 11,791 millones de dólares.¹¹⁹

Es necesario señalar que, desde mediados de los ochenta México fue el principal receptor de este tipo de inversión en América Latina y el Caribe, sólo superado en 1996 por Brasil. A partir de 1991 su incremento fue mayor y en promedio alcanzó los 6,808 millones de dólares en la primera mitad de los noventa. Con la devaluación de 1994 y las perturbaciones financieras internacionales los ingresos obtenidos por IED registró máximos históricos superando los 12,400 millones de dólares en 1997.

Por otro lado, el crecimiento de las exportaciones manufactureras (esencialmente de la industria maquiladora) explica la progresiva participación de las empresas transnacionales y de los flujos de inversión como dos factores clave para intensificar la integración de la economía mexicana en el área de América del Norte. De 1993 a 1996 la aportación de las industrias extranjeras en las

¹¹⁹ Folleto sobre el "Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea" realizado por la SECOFI, 2000, p.6

exportaciones totales del país creció del 47% al 56.2%, básicamente conforme al modelo de las maquiladoras.¹²⁰

Sin embargo, hay que reconocer que el ingreso de capitales no se reflejó en una mayor inversión productiva ya que ésta se mantuvo prácticamente estancada, a excepción de los años siguientes a 1995. En el periodo de 1994 al 2000 las naciones que tuvieron una mayor participación en la IED en nuestro país fueron Estados Unidos con el 61.5%, Holanda 8%, Japón 4.6%, Reino Unido 4.3%, Canadá 4.1%, Alemania 3.8%, India 2.5% y otros 11.2%.¹²¹ Como podemos ver Estados Unidos sigue siendo el principal país inversionista, tal vez por la cercanía geográfica pero igualmente desde que se negoció el TLCAN las inversiones estadounidenses han tenido mayor presencia en el territorio nacional. Los principales rubros a los que se ha dirigido este tipo de inversión son:

CUADRO 4
PORCENTAJE DE INVERSIÓN EXTRANJERA
DIRECTA POR SECTOR

SECTOR	PORCENTAJE
Manufactura	63.3
Comercio	11.5
Sector Financiero	9.6
Otros servicios ²	7.4
Transportes y Comunicaciones	6.0
Otros ¹	2.2

FUENTE: SECOFI, Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) al 31 de diciembre de 1999

¹ Agropecuario, Extractivo, Construcción, Electricidad y Agua

² Servicios comunales y sociales; hoteles y restaurantes; profesionales, técnicos y personales

En este cuadro notamos que el aspecto que en mayor medida se ha favorecido es el sector manufacturero con un 63.3% de la inversión total, mientras que el sector menos beneficiado es el de servicios ya que solamente se destina el 2.2% a áreas como hoteles, restaurantes, profesionales, entre otros.

De hecho en los últimos tiempos México se convirtió en un país exportador y en un lugar atractivo para invertir, producir y exportar; por eso desde que se abrió la economía las entradas han sido más estables y con un incremento continuo, sobretodo con la aparición de la Ley de Inversión Extranjera que vino a ofrecer mayor seguridad a los inversionistas.

¹²⁰ Sánchez Tabarés, Ramón y Alfredo Sánchez Daza. "Desregulación y apertura del sector financiero mexicano", en *Comercio Exterior*, No.8, Vol. 49, agosto de 2000, p.695-696

¹²¹ *Registro Nacional de Inversión Extranjera*, SECOFI, México, 2000

Otro aspecto positivo relacionado con las inversiones fue la generación de empleos entre el periodo de 1994 a 1999, uno de cada cinco nuevos trabajos fueron resultado de la IED y los salarios percibidos en estas empresas fueron superiores en un 48% al salario promedio nacional.¹²² Las exportaciones, fundamentalmente las del sector manufacturero, propiciaron la creación de un mayor número de fuentes de trabajo durante el sexenio de Ernesto Zedillo ya que de acuerdo con la SECOFI más de la mitad de los 2 millones de empleos creados desde 1995 están relacionados con la actividad exportadora del país.¹²³

Sin embargo, en este aspecto hay mucho que hacer debido a la gran diferencia que existe entre los salarios y prestaciones que reciben las personas que laboran en una industria nacional frente a una maquiladora con matriz fuera del país, por mencionar un ejemplo.

A diferencia de otras épocas en los noventa las manufacturas tuvieron gran presencia en las exportaciones del país, con ello las ventas relacionadas con los productos petroleros al exterior disminuyeron notablemente. Hasta 1995 las exportaciones mexicanas se apoyaban todavía de manera importante en la venta de productos petroleros. Por ejemplo, en 1982 por cada dólar que México exportaba 80 centavos los generaba el petróleo y eran muy pocas las empresas que realizaban una actividad exportadora, el 75% de las exportaciones las llevaban a cabo cerca de 200 empresas y ahora son un poco más de 300.¹²⁴

En ese mismo año, las exportaciones petroleras representaban el 70%, las manufactureras el 25% y las agropecuarias el 5%; para 1999 menos del 10% de las exportaciones eran de origen petrolero (equivalían al 8%) sobretodo porque en la diversificación de mercancías vendidas al exterior ha sido significativa, destacando así en esta fecha la venta de productos manufacturados fue del 89% y los agropecuarios de un 3%. Por lo anterior, concluimos que el petróleo dejó de ser el principal rubro de ingresos por exportaciones en tanto que la industria manufacturera pasó a convertirse en el sector más importante y dinámico de nuestra economía, esto es, observamos un constante incremento de las exportaciones no petroleras como se puede ver a continuación.

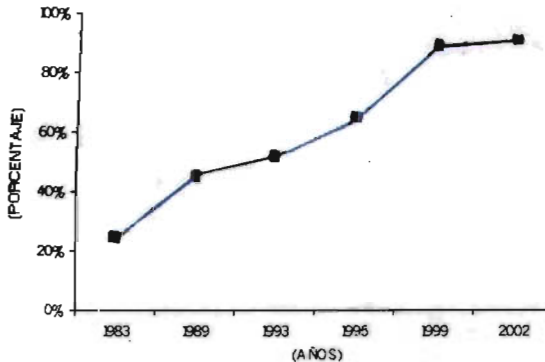
¹²² Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLC-UE), SECOFI, México, 2000, p.6

¹²³ Colin, Marvella. *El Financiero*, 12 de febrero de 2000, p.8

¹²⁴ www.economia.com.mx/comercioexterior

GRÁFICA 6

**CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES
MANUFACTURERAS (% DE LAS TOTALES)**



FUENTE: Elaboración personal con datos de la Secretaría de Economía (SE) y Banco de México

En la gráfica se observa visiblemente el crecimiento del sector manufacturero que por ejemplo en 1995 representaba el 65% del total de las exportaciones y que para el 2002 su porcentaje ya era del 90.7%.

Por otra parte, de 1994 al 2000 las exportaciones mexicanas registraron una tasa media de crecimiento anual del 18.2%, alcanzando a finales del 2000 la cantidad de 166,454 millones de dólares, es decir, 21.8% más de las ventas al exterior registradas un año antes, como se muestra en el Cuadro 5.

CUADRO 5

**COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO 1994-2000
(MILLONES DE DÓLARES)**

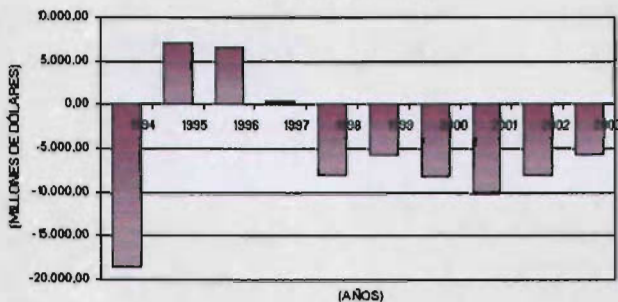
AÑO	IMPORTACIONES	EXPORTACIONES
1994	79,346	60,817
1995	72,453	79,540
1996	89,469	96,003
1997	109,808	110,236
1998	125,373	117,459
1999	141,975	136,391
2000	174,458	166,424

FUENTE: Elaboración personal con datos de la Secretaría de Economía (SE), 2001

Aquí hay una tendencia de crecimiento tanto de las importaciones como de las exportaciones mexicanas, las primeras aumentaron de 1994 al 2000 cerca de un 120%, en tanto que las segundas lo hicieron en más del 250% en el mismo período. De este modo, México ha incrementado su presencia en los mercados externos a través de la expansión de sus ventas al exterior, alcanzando en el 2000 el octavo lugar en exportaciones a nivel mundial y el primero en América Latina, superando incluso a países exportadores como Singapur, Rusia, Australia y Brasil.¹²⁵

GRÁFICA 7

BALANZA COMERCIAL DE MÉXICO 1994-2003
(MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía (SE), varios años

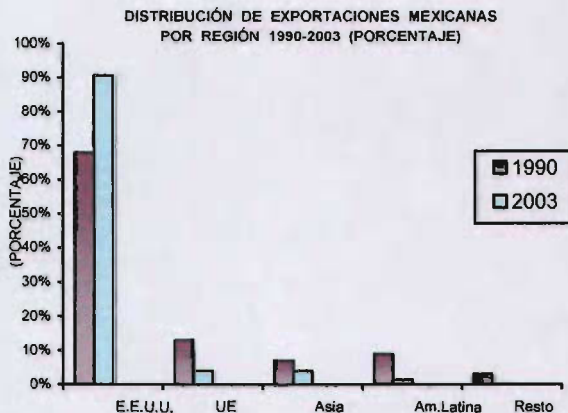
En cuanto a la balanza comercial, hay que subrayar que en 1994 ésta fue deficitaria pero en los tres años siguientes mostró una recuperación importante, la cual no duró mucho porque de 1998 y hasta el 2003 el déficit se volvió a presentar aunque en menor medida si lo comparamos con el de 1994. Dicho comportamiento se debió primordialmente a que a pesar de que hubo un aumento de las exportaciones también sucedió lo mismo con las importaciones, que generalmente superaron a las primeras.

No obstante, aún con el incremento de las exportaciones, el mayor peso de manufacturas y la acentuación de las importaciones no hemos podido modificar mucho el origen y destino de nuestro comercio exterior ya que el grueso de las exportaciones se dirige hacia los Estados Unidos e igualmente, de este país proceden gran parte de las importaciones que el país realiza cada año. Por mencionar algo, tan solo en el decenio de los sesenta más del 60% del intercambio comercial de México se realizaba con el país vecino en tanto que para la segunda

¹²⁵ *idem*

mitad de los ochenta dicha proporción ascendió al 85%. A continuación podremos ver más notoriamente el destino de las exportaciones por región.

GRÁFICA 8



FUENTE: INEGI y BANCOMEXT, varios años

En los últimos años del decenio pasado, el cambio más significativo fue una mayor participación de las exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos, de suerte que México se convirtió en el tercer proveedor más importante de este mercado sólo después de Canadá y Japón. En 1990 Estados Unidos constituía un porcentaje del 68% mientras que en el 2003 aumento a 90.1%, aunque esta tendencia no fue misma en otras regiones del mundo que mostraron una disminución.

Un análisis con cierto detalle de los productos manufacturados en el país muestra que los principales cambios se han presentado en las ramas de prendas de vestir y automotores. La producción de automotores en el producto manufacturero se triplicó en el período de 1980 a 1991 y las prendas experimentaron una caída desde 1970. En 1980 la producción de automóviles representó 3.73% del PIB manufacturero y para 1999 aumentó a 9.26%, aquí también destaca la fabricación de autopartes que pasó de 2.68% a 3.94% en esos mismos años; en las prendas de vestir el porcentaje era de 5.32 en 1970 y descendió a 3.77% a finales de los noventa.¹²⁶

¹²⁶ Vidal, Gregorio. *op.cit.*, p.590 y 593

Lo anterior se debe principalmente a que desde hace tiempo diversos productos originarios de economías asiáticas u otras en desarrollo, a menudo importados por medio de compañías estadounidenses o directamente por las grandes cadenas comerciales, se han posesionado de los mercados de consumidores de bajos ingresos en sectores como en la industria del juguete y de la manufactura de zapatos, donde se aprecian dichos escenarios.

Para acabar, hay que decir que la economía mexicana ha crecido de un modo modesto por el aumento de las exportaciones manufactureras, las cuales han tenido un buen desempeño en la economía; por ejemplo en 1981 solamente representaban el 7.6% del Producto Interno Bruto (PIB) ya para 1999 el porcentaje fue de 31.3%¹²⁷, por lo que su participación en la economía creció más de cuatro veces. A fin de entender mejor su desempeño en el PIB, éste tuvo el siguiente comportamiento.

CUADRO 6
PRODUCTO INTERNO BRUTO 1994-2000

AÑO	MILLONES DE DÓLARES
1994	1,312,200.4
1995	1,230,783.5
1996	1,294,151.7
1997	1,384,824.5
1998	1,448,134.8
1999	1,501,008.2
2000	1,576,402.5

Fuente: Secretaría de Economía (SE), 2000

Es difícil entender como se ha dado el desarrollo de la economía del país en las últimas décadas, principalmente porque las transformaciones que los diferentes gobiernos realizaron no sólo en el ámbito económico sino también en el político y en otros más, fueron de trascendencia para el país por sus resultados. Igualmente notamos que a diferencia de otras épocas, ahora existe una gran competitividad entre los mismos productos mexicanos con sus similares extranjeros gracias a la presencia de los tratados de libre comercio y a otros elementos que han dado origen a ello y que ha permitido que los empresarios se preocupen cada día más por brindar un mejor producto al consumidor final. Por ello es preciso impulsar el desarrollo y la presencia de más empresas dedicadas a vender en el exterior no sólo por el bien de la economía sino de la población en general.

¹²⁷ De la Rosa, Juan Ramiro. "Relaciones entre Apertura y Crecimiento Económico en México", en Comercio Exterior, No.5, Vol. 51, México, mayo de 2001, p.442

Además, el gobierno con los diferentes sectores tiene la responsabilidad de estudiar a fondo, y de manera regular, la estructura de la planta productiva con el propósito de formular alternativas para que las empresas unan sus fuerzas y mejoren su presencia en el territorio nacional e internacional a través de una mejor calidad en sus productos, lo cual sin lugar a duda, se vería reflejado en un mayor índice de empleo y bienestar de la población.

CONCLUSIONES

Después de que el modelo de sustitución de importaciones resultara ineficiente para promover el desarrollo económico del país, México lo mismo que otras naciones, adoptaron el modelo neoliberal para hacer frente a la globalización económica. De tal manera que en el entorno internacional observamos la preeminencia del aspecto económico; por ejemplo, en el sector financiero vemos la movilización de grandes capitales que se menean rápidamente y donde los efectos positivos o negativos que se presentan en un país pasan a otro de manera inmediata, esto gracias a la constante interdependencia que existe entre las naciones. En este contexto, vale la pena referir a las crisis financieras ocurridas en algunos países del Sudeste Asiático en 1997 y 1998.

Otro aspecto que últimamente también se ha vuelto una parte importante de la economía de cada nación es en definitiva el comercio exterior ya que ante el proceso de globalización ha jugado un papel trascendental, sobretodo por la utilización de alta tecnología, la modernización de los medios de comunicación, telecomunicación y transporte que permiten una mayor movilización de capitales, bienes y servicios a nivel mundial.

Estos elementos propiciaron que el comercio internacional tuviera una mayor agilización al reducirse las distancias y algunos costos a través de la modernización de las aduanas, esto a partir de la integración de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT (desde 1995 Organización Mundial de Comercio, OMC) y fue entonces cuando el gobierno comenzó a reformar y a sustituir de las aduanas su legislación, estructura y a capacitar a su personal.

Por otro lado, la integración económica a través de la celebración de acuerdos y/o tratados comerciales entre Estados fue otra de las tendencias presentadas a finales del siglo XX, la razón principal de formar bloques ha sido para gozar de ciertos beneficios de tipo comercial como la reducción de aranceles .

No obstante, para poder aplicar los procesos tanto de globalización como de integración los países utilizaron el modelo neoliberal con su política económica, arancelaria, monetaria y fiscal que contempla entre algunas de sus premisas la reducción del papel del Estado en la economía y que sólo se encargue de regular dicha actividad, la privatización de empresas paraestatales, la apertura económica y comercial hacia el exterior, etcétera. Hay que señalar que a pesar de las diferencias existentes entre cada nación los resultados han sido casi los mismos para los países que han aplicado el modelo.

Las transformaciones más destacadas que el gobierno ha realizado son entrada al GATT, el cambio estructural iniciado por Miguel De la Madrid, la modificación de la política comercial que dio origen a la que tenemos actualmente y la desregulación económica aplicada en varios sectores. Con el GATT fue posible institucionalizar el proceso de apertura y activar la participación del gobierno en el aspecto comercial a nivel mundial, desde entonces el papel de México en los

distintos organismos relacionados con el comercio ha sido importante por las propuestas tomadas de éstos y por los intercambios efectuados con otros países a través de los acuerdos y tratados de tipo comercial y aduanero.

Respecto al cambio estructural, sobretodo en el sector industrial, las autoridades se propusieron la modernización y adecuación de la infraestructura y lineamientos de las empresas en el territorio nacional; la racionalización de la protección mediante la eliminación de ciertas restricciones, la reducción de aranceles y la revisión de la normatividad referente al comercio exterior para que las personas que efectuaran importaciones o exportaciones tuvieran una mayor seguridad jurídica en sus operaciones y gozaran de ciertas prerrogativas.

Sobre la estructura de las aduanas, es necesario señalar que actualmente a lo largo de la República Mexicana existen 48 aduanas, algunas de las cuales se han establecido y otras más suprimido pero todas ellas bajo el control de la Administración General de Aduanas (AGA), encargada de vigilar el desempeño de estos recintos.

Como sabemos, dentro de las funciones de la aduana la tarea más importante que desempeñan es de tipo fiscal puesto que está autorizada para recaudar los impuestos, derechos y demás contribuciones relacionadas con el acceso o salida de mercaderías del territorio nacional. Igualmente, es el ente encargado de supervisar la correcta aplicación de las leyes en la materia y permitir o restringir la entrada y/o salida de mercancías en caso de ser prohibidas o cuyos requerimientos no se cumplan.

Otra obligación de la aduana es la de controlar las transacciones comerciales de importación o exportación, para lo cual la Ley Aduanera ofrece varias opciones para facilitar el intercambio de productos, o sea mediante los distintos regímenes aduaneros. Aunque no debemos olvidar que cada uno de los ellos cuenta con sus propios requerimientos y períodos de tiempo establecidos por la Ley, dependiendo del importador o exportador elegir la modalidad más adecuada a sus necesidades.

Para lograr un mejor entendimiento del papel de las aduanas, existe una normatividad tanto nacional como internacional que debe cumplirse para garantizar el correcto desempeño de dichos aforos. Entre las legislaciones más elementales encontramos la Ley Aduanera y la de Comercio Exterior con sus respectivos Reglamentos; las legislaciones de carácter fiscal (Ley del IVA, del ISR, el CFF) o de tipo sanitario (Ley de Salud, Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley de Sanidad Animal, etcétera) pues las aduanas se caracterizan por estar en constante interacción con las distintas dependencias gubernamentales para vigilar el cabal cumplimiento de las diversas legislaciones que ahí convergen.

A mediados de los ochenta la política comercial tomó una nueva dimensión al formular estrategias encaminadas a mejorar y aumentar la participación de nuestras transacciones comerciales, principalmente a través de la promoción de exportaciones y la diversificación de mercados. Lo anterior fue concretado mediante la celebración de acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales.

Para la promoción de exportaciones, el gobierno estableció y reformó una serie de programas para ayudar a las empresas a incrementar sus ventas en el extranjero, designando a la Secretaría de Economía como la institución encargada del establecimiento y funcionamiento de dichos programas, entre los que resaltan el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) y el de la Industria Maquiladora de Exportación.

Por otro lado, en el transcurso de la década pasada México mostró un gran dinamismo en la firma de acuerdos y tratados comerciales, a tal grado que se concretaron una serie de negociaciones con más de 30 países en los distintos continentes, siendo el país que más tratados ha negociado en el mundo. Durante los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León se suscribieron la mayoría de los tratados de libre comercio, de ahí que el comercio exterior haya aumentado más o menos un 300%.

También existen tres organismos internacionales en los que nuestro país ha tenido una participación destacada debido a las recomendaciones que ha hecho y a las que ha tomado en cuenta para la modernización de su marco comercial; hablamos de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), donde el gobierno se ha distinguido al ser miembro activo en las conferencias y foros realizados en el marco de estos organismos.

Es necesario apuntar que con la entrada de México a la OMA, los cambios y reformas efectuados en las aduanas fueron la adquisición de equipo de cómputo moderno para revisar las mercancías, la capacitación del personal aduanero y las concesiones otorgadas a varios de los servicios que anteriormente realizaba la misma aduana, tal es el caso de la privatización de recintos fiscalizados y los almacenes para agilizar las operaciones de comercio exterior. En 1996 el gobierno también reformó la Ley Aduanera haciendo varios cambios importantes y creó nuevas legislaciones como la Ley de Comercio Exterior, la de Inversión Extranjera y la de Metrología y Normalización para garantizar aún más las transacciones comerciales de los contribuyentes.

Desde entonces las aduanas realizaron otro tipo de modificaciones en el despacho aduanero y ahora, de todos los pasos que las personas hacían antes se han reducido a cuatro solamente que son la presentación de documentos, el reconocimiento de mercancías, el segundo reconocimiento y la salida de la mercancía del recinto. Sin embargo, hay ocasiones en las que los importadores o exportadores no cumplen con los requisitos y trámites para justificar la legal estancia o tenencia de sus mercancías en el país, en estos casos se aplica la sanción respectiva o algunas veces se procede a elaborar el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), el cual se inicia con el levantamiento de un acta y concluye con la resolución definitiva que se dicta a más tardar en cuatro meses. Este es uno más de los procedimientos simplificados en materia aduanera ya que dicha resolución anteriormente tardaba hasta seis meses en solucionarse.

En sí, debemos decir que resultados de la simplificación aduanera iniciada en los ochenta y consumada en los noventa fueron principalmente la agilización de trámites y la reducción de costos tanto en las importaciones como en las exportaciones; siendo los aranceles el punto más sobresaliente porque su reducción fue significativa, de modo que actualmente los encontramos en un 5%, 10%, 15% y 20%.

A pesar de que México es la décimo tercera economía a nivel mundial y a casi 25 años de haber iniciado la apertura, se encuentra en el lugar 36 en materia de competitividad mundial considerando el Grupo de las 47 economías de mayor presencia en la escala global tanto de países industrializados como emergentes, esto de acuerdo al *World Competitiveness Year Book* de 1999 con sede en Suiza. Ello tras considerar 293 criterios de comparación para medir el entorno bajo el cual se realizan los negocios de las diversas economías tanto en el aspecto financiero, legal, regulatorio como en materia de infraestructura, administración de recursos humanos, educación, tecnología y hasta calidad de vida de la población.¹²⁸

Para reforzar lo precedente, debemos decir que existen cinco aspectos que reducen la capacidad de competir de nuestro país y de su sociedad y son: el pobre cumplimiento de la ley, la falta de seguridad pública, la debilidad del sistema financiero y de los órganos de supervisión, la debilidad del sistema tributario y la deficiencia en el nivel de educación (especialmente en ciencias exactas y materias técnicas) y por consiguiente, la baja capacitación laboral. En cambio, entre los elementos que le dan competitividad están los ingresos exportadores, la apertura financiera, la liberalización cambiaria y los avances en la política monetaria. Por otro lado los niveles de inflación y la ausencia de infraestructura adecuada como la eléctrica son factores que aún intervienen en el crecimiento a mediano plazo; sin embargo, este último punto sigue siendo un elemento trascendental que las autoridades han tomado en cuenta para realizar las reformas estructurales que el país requiere.

La globalización económica demostró que la liberalización del comercio de mercancías fue insuficiente y que se debía buscar una integración profunda entre las economías. Para ello se requería la liberalización del comercio de bienes y servicios y del régimen de inversión, un marco legal sobre la propiedad intelectual para fomentar el comercio y la inversión, la liberalización de las regulaciones sobre las compras del sector público, la facilitación de la entrada temporal de hombres de negocios y un elemento de suma importancia, un mecanismo eficaz de solución de controversias. México ha incorporado casi todos estos elementos en los tratados de libre comercio que ha signado y en aquellos que continúa negociando.

Hay que recordar que anteriormente la economía mexicana tenía un sesgo antiexportador por los impuestos tan altos y las prohibiciones existentes para importar, además que no era tan fácil vender productos en el extranjero debido a que los insumos eran de mala calidad, escasos y de precios elevados, de ahí que la

¹²⁸ Gascón, Felipe. *El Financiero*, 15 de febrero de 2000, p.14

posibilidad de competir no existiera.¹²⁹ Para 1985 comenzaron a eliminarse las barreras no arancelarias y después con el TLCAN, se generaron incentivos para la especialización, aunque al mismo tiempo se dio la concentración del mercado.

Hasta la fecha, Estados Unidos continúa siendo el destino principal de nuestras exportaciones y más a partir de la firma del tratado de libre comercio ya que cerca del 90% de éstas son enviadas al vecino país del norte. A parte de que este y la posición geográfica han aumentado la competitividad del comercio exterior y han mejorado la evolución de la economía mexicana, claro con el apoyo de las políticas monetarias y fiscales apropiadas. También hay que destacar que el crecimiento se ha caracterizado por una casi ausencia de la inflación, costos y precios de los bienes y servicios que se han mantenido bajo control gracias a una política de desregulación, a la competencia y a la globalización económica.

Los programas de fomento a las exportaciones y los instrumentos de regulación a las importaciones y exportaciones son administrados por la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior que concentra más del 60% del total de los trámites registrados en la Secretaría de Economía, otorgando servicios a empresas que en su conjunto realizan el 90% de las exportaciones manufactureras del país.

Empero, el principal pecado de la Secretaría de Economía desde la administración zedillista (antes Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI) ha sido no saber promover todos los servicios y programas desarrollados en beneficio de la industria ni llegar a los empresarios con premura. Si bien, debemos reconocer que dicha dependencia logró eliminar el burocratismo en muchos de sus servicios, eliminar compadrazgos y chanchullos que se efectuaban en la expedición de los permisos de importación, además de modernizar y desarrollar una serie de programas útiles que no han llegado a todos los empresarios con oportunidad. Lo antes señalado procuraría una mejora en la institución y en las empresas puesto que al conocer paso a paso el desempeño de los programas y servicios ofrecidos, las personas actuarían con mayor prontitud y certeza en sus trámites.

Un aspecto que va de la mano con lo mencionado en el párrafo de arriba es la desregulación, donde también se ha avanzado bastante. En efecto, se redujeron de 433 a 32 los trámites para abrir una empresa y aún así el número de requisitos es excesivo en comparación con otros países, como es el caso del *Small Business Administration* de los Estados Unidos que sólo exige seis trámites.¹³⁰ A pesar de que el avance ha sido poco y demasiado lento, se espera que en un tiempo relativamente corto lleguemos a tener trámites que no pidan tantos pasos ni elevados costos para los empresarios del país.

¹²⁹ Gaceta de la UNAM, p.8

¹³⁰ "Informe económico", *El Financiero*, 15 de febrero de 2000

En otro contexto, en los noventa se realizaron varias reformas especialmente en el sector económico, algunas de ellas fueron acertadas y otras más sufrieron diversos descabros con el paso del tiempo, unas fueron sólidas y se convirtieron en pilares del crecimiento económico, en tanto que otras representaron un elevado costo para el país. Esto fue posible gracias a la transformación de una buena parte de nuestra economía, en la que existía un sentido de dirección que permitía que todos los elementos involucrados supieran a que atenerse y hacia donde ir, lo que actualmente no se ve muy claro debido a los constantes cambios que se presentan en el mundo entero.

Las reformas efectuadas en varios sectores permitieron romper el círculo vicioso en el que había caído la economía, hasta el grado de llegar a constituirse como una directriz para dar a todos los actores económicos claridad sobre el rumbo a seguir, pues como bien sabemos una reforma supone modificar lo existente ya que implica la afectación de algún interés particular y sino fuera así entonces estas reformas no serían necesarias ni serían reformas.

Los cambios igualmente alteraron el orden en la economía, por ejemplo, la apertura a las importaciones representó un giro drástico no sólo en la manera de operar de las empresas sino también en la relación que existía con los consumidores. Por mucho tiempo la economía se había volcado hacia los productores porque el gobierno desarrollo una casi impenetrable estructura de protección para las empresas nacionales, a quienes con frecuencia les otorgaban una serie de apoyos, subsidios y otros beneficios pero siempre a costa del consumidor, el cual tenía que aceptar los precios elevados de los bienes y servicios, la mala calidad y la ausencia de opciones para escoger. En suma, el éxito de los empresarios residía en su relación con la burocracia y no en la satisfacción del consumidor.

A causa de la apertura económica los productores tuvieron que aprender e invertir sus prioridades y ahora es el empresario el que tiene que competir en favor del consumidor con los diferentes productores a nivel mundial ya no sólo en el nacional como ocurría en el pasado. De ahí que el empresario sea el que tenga que ajustarse a los requerimientos de los consumidores y ofrecerles buena calidad y precio.

La privatización de algunas empresas contribuyó a crear un entorno propicio para establecer nuevas industrias, atraer inversiones extranjeras y desarrollar una industria de exportación pero no todas las privatizaciones resultaron como se esperaba. Con la desregulación en las diversas áreas se trataron de mejorar algunos de los procesos que mostraban un mal funcionamiento, esencialmente por lo excesivo y complejo que resultaba la burocracia del país en ese momento.

Entre las reformas sobresalen las que se dirigieron a facilitar el comercio exterior y a atraer la inversión extranjera para proveer de vitalidad a nuestra economía, tanto que se logró transformar buena parte del aparato productivo del país. Aunque a pesar del incremento que han tenido las exportaciones en los últimos años aún están presentes las limitaciones en el mercado interno, los

rezagos de algunas estructuras y la falta de condiciones apropiadas para su reactivación han limitado su poder para competir en el mundo globalizado en el que nos movemos.

Lo mencionado anteriormente hizo posible que a pesar de algunas de las deficiencias presentadas en los sectores productivos se diera el crecimiento económico del país, no en gran medida pero así fue. Sin embargo, también es necesario reactivar el mercado interno a través de nuevas reformas para fomentar su desarrollo mediante la elaboración de acciones concretas que vayan dando orientación a la actividad de las empresas, inversionistas, ahorradores, consumidores y sindicatos, entre otros actores de tipo económico. Esto a su vez implicaría nuevas fuentes de inversión, mejor uso del gasto público, un marco regulatorio más accesible y sobretodo, un gobierno dispuesto a enfocar sus esfuerzos y los de la sociedad hacia la reactivación de la economía, para lo que se requerirá más que nada constancia y claridad del rumbo a seguir.

Por otro lado, para reactivar el mercado interno requerimos nuevos polos de atracción tanto conceptuales como físicos, es decir, elementos que acerquen la inversión y den garantías de permanencia y seguridad jurídica a los inversionistas que generen reformas encaminadas a liberar recursos y a dar la oportunidad a sectores y actividades como infraestructura, electricidad, petroquímica y petróleo, siempre y cuando no se descuiden los intereses nacionales; por ello sería bueno crear nuevos conceptos y aportar ideas diferentes a las que todo el mundo conoce. Además, se invita a la apertura de sectores que impulsen el desarrollo económico del país porque en este momento su potencial se encuentra reducido y el gobierno no ha tenido la capacidad suficiente para mejorarlos o aprovecharlos en beneficio de la sociedad.

De ahí que la tecnocracia neoliberal afirme que la globalización y la conformación de bloques económicos impongan tales condicionantes y que no hay otra forma de participar en dichos procesos más que aplicando políticas neoliberales. Hay que señalar que el modelo monetarista de economía abierta es simplemente "un modelo de estabilización sin desarrollo, que eventualmente puede reducir la inflación a costa no sólo del estancamiento económico y de un mayor desempleo sino también del desmantelamiento de la planta industrial y de un trastrocamiento del sistema económico, transformando la inversión productiva en especulativa."¹³¹

Es interesante destacar esta cita porque esto es lo precisamente observamos en los Estados que adoptaron el modelo neoliberal y que actualmente viven las consecuencias tanto positivas como negativas, aunque no podemos negar que el modelo nos ha permitido hacer frente al proceso de globalización económica que vive el mundo entero.

¹³¹ Villarreal, René. *La contrarrevolución...op.cit.*, p.29

Para terminar, tenemos que la simplificación del despacho aduanero realizada en México en las últimas décadas ha sido benéfica puesto que los efectos que ésta ha tenido en la economía han sido positivos en su mayoría, con ello damos pie a que la hipótesis planteada en este trabajo es afirmativa. Es decir, con la reducción de impuestos, aranceles y costos en los diferentes servicios que ofrece la aduana y las facilidades que las diversas dependencias del Gobierno Federal han otorgado a los usuarios en la realización de trámites, han permitido agilizar y aumentar nuestras transacciones comerciales como es el caso de las exportaciones que de 1994 al 2000 crecieron en promedio anual 18.2%. No obstante, el comportamiento de nuestra balanza comercial ha sido variado ya que de 1995 a 1997 mostró un superávit y de 1998 a la fecha ha sido deficitaria, aunque no como en otras épocas.

Pero como todo, esto también presentó el inconveniente de que para lograr dicha participación se tuvo que recurrir en gran medida a las importaciones, especialmente porque en esos años las empresas bajo el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) y el de la Industria Maquiladora de Exportación mostraron un crecimiento considerable en nuestro territorio, por los beneficios otorgados por las autoridades mexicanas en la importación de insumos, componentes, maquinaria, etcétera, para producir artículos de exportación.

Desde el 2000 y hasta el 2003 las empresas maquiladoras establecidas en el país se han visto afectadas en comparación con el sexenio pasado, esencialmente a causa de que los países asiáticos han representado una verdadera competencia para este tipo de empresas, tal es el caso de China que incluso desplazo primero a Japón y luego a México del lugar que ocupaban en Estados Unidos entre sus principales proveedores en el 2002 y 2003 respectivamente.

En nuestro país a diferencia de otras naciones, a pesar de los cambios realizados últimamente vemos que los impuestos son elevados, hay excesos administrativos, insumos caros, mayores costos laborales, etcétera, lo cual explica la competencia que existe entre países y sobretodo de Asia, donde los costos e insumos son mucho más baratos pues es bien conocido que estos países siempre producen grandes volúmenes de mercancías, haciendo así aún más bajos sus costos.

Pese a los constantes cambios presentados en las aduanas es indispensable agilizar aún más los servicios que éstas ofrecen en nuestro país y para lograrlo es necesario conocer lo que los usuarios demandan de ellas. Por ello consideramos que para mejorar la participación de las aduanas en nuestro comercio exterior primeramente se necesita recabar la información y las propuestas necesarias entre los sectores involucrados, con la intención de mejorar su operación actual y definir una política aduanera que armonice la apertura comercial y el desarrollo sustentable de México para que de esa forma podamos destacar la importancia de la actividad de las aduanas.

Se trata entonces de redimensionar la aduana mexicana; agilizar las operaciones comerciales que se llevan a cabo diariamente; impulsar el servicio aduanal de carrera; buscar la transparencia en las diferentes tareas de la aduana; mejorar la infraestructura, el conocimiento y cumplimiento de la normatividad consultada e incrementar la seguridad en la operación de las aduanas dentro del territorio nacional.

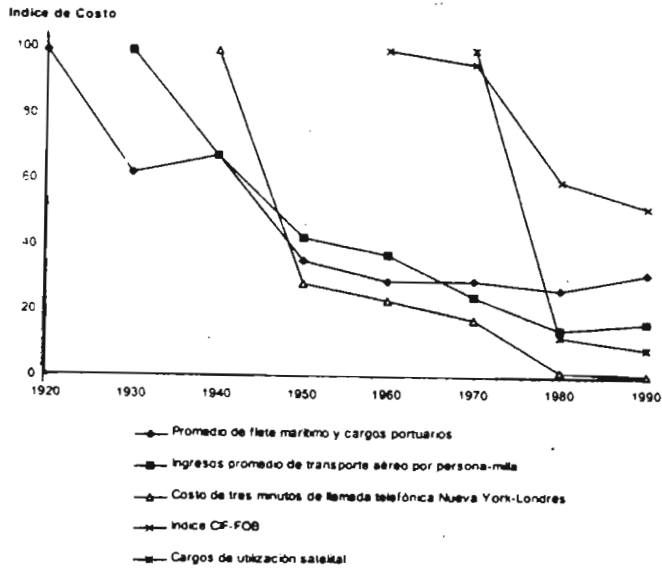
Para cumplir los objetivos antes enunciados esta tarea tiene que dirigirse a todos aquellos que tenga que ver con la actividad comercial del país como son empresas exportadoras, importadoras, importadores, exportadores, prestadores de servicios, agentes aduanales y demás autoridades como la SHCP, SE, SAGARPA, PROFEPA, SSA, SRE, entre otras. Ellos deben aportar los elementos que sirvan de base tanto al poder Ejecutivo como al Congreso de la Unión para diseñar una política aduanera acorde con el dinamismo del comercio exterior. A la vez que esta política debe ser continua y no diseñarse únicamente por el momento como sucede cada sexenio; donde al parecer cada quien la acomoda de acuerdo a sus intereses y no para darle seguimiento. Esto último sería lo ideal para darle continuidad a la política aduanera a través de un marco normativo edificado de acuerdo al entorno, a los objetivos y a los resultados que se vayan dando.

De la misma forma, las autoridades deben considerar otros temas de interés en la materia como es el caso de la globalización, zonas libres, regiones fronterizas, prestadores de servicios, agentes aduanales, fomento a las exportaciones, normatividad aduanera y regulación de comercio exterior a fin de tener presentes los cambios y la importancia de estos aspectos en el desarrollo de las aduanas, las cuales constantemente son motivo de reformas en el país.

Para concluir, aunque siempre han existido tanto el comercio internacional como el exterior y lo seguirán haciendo, es evidente que la simplificación del despacho aduanero mexicano es una de las medidas más efectivas que le han funcionado a nuestra política comercial, ya que permite efectuar dicha tarea más ágilmente, sobretodo con la utilización de la computadora y demás medios electrónicos que permiten un mayor dinamismo en los trámites y en el reconocimiento aduanero. Si bien, en un principio se trataba de procedimientos aduaneros que complicaban las transacciones comerciales al revisar cada uno de los embarques que llegaban a la aduana y en donde intervenía una dependencia tras otra, generando pérdida de tiempo e incluso, de dinero; ahora con la utilización de un semáforo y medios de cómputo que le permiten a las autoridades saber si la mercancía será revisada o no, además de realizar el papeleo, el pago de impuestos y la salida de mercancías, en mucho menos tiempo que el que se requería a finales de los ochenta. Por ejemplo, el tiempo que se necesitaba para el despacho de una mercancía era de hasta tres días y actualmente, de no haber contrariedades, sólo se trata de tres o hasta seis horas a lo mucho.

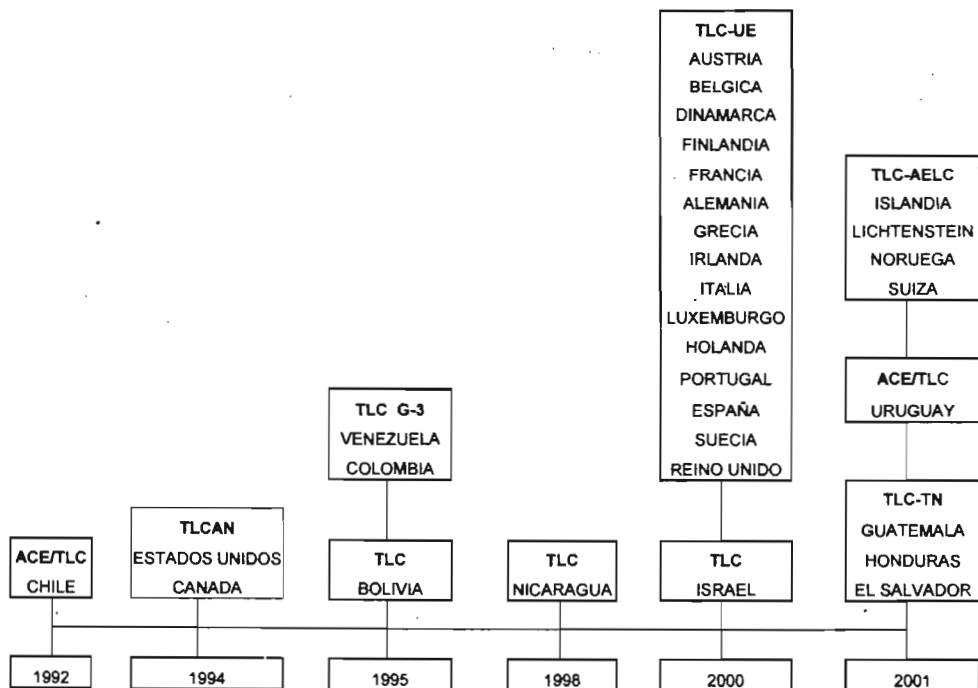
A N E X O S

REDUCCIÓN DE COSTOS Y TIEMPOS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL 1920-1990



FUENTE: Reporte del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, 1995

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO CELEBRADOS CON MÉXICO



FUENTE: www.economia_scnii.gob.mx/sic_php/ls23al.php?s=20&p=1&l=1

CONVENCIÓN INTERNACIONAL PARA LA SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LOS REGÍMENES ADUANEROS

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (OMA) CONVENIO DE KYOTO

PRINCIPIOS

- Los regímenes deben ser simples y simplificados.
- Las técnicas de control aduanero se deben aplicar y mejorar constantemente.
- Las tecnologías de la información tienen que utilizarse al máximo.
- Entre la aduana y las empresas debe existir un espíritu de cooperación.

ELEMENTOS CLAVE

- Utilizar al máximo los sistemas de información.
- Aplicar las técnicas de gestión de riesgos.
- Utilizar la información disponible previo al arribo de las mercancías con el fin de aplicar programas de selectividad.
- Utilizar las transferencias de fondos electrónicos.
- Prever intervenciones coordinadas con otras instituciones.
- Instaurar una concertación con el medio comercial.
- Establecer un sistema de transparencia en materia aduanera.
- Hacer accesible la información legal aduanera.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS (OMA)

DECLARACIÓN DE ARUSHA

- La legislación aduanera debe ser clara y precisa.
- Los procedimientos aduaneros deben ser simples, coherentes y accesibles.
- La prioridad a la automatización en los procedimientos.
- La rotación de funciones y movimientos de personal aunado a la repartición aleatoria de los mismos.
- La realización de auditorias internas y externas.
- La dirección debe inculcar a los funcionarios la legalidad y el orgullo de pertenecer a la administración, así como la cooperación.
- Los procedimientos de promoción en la administración deben ser objetivos y libres de toda influencia exterior.
- La aplicación de un código de conducta entre los funcionarios aduaneros.
- Los funcionarios deben recibir durante toda su carrera la formación profesional adecuada.
- La remuneración debe ser suficiente y que asegure un nivel de vida decente.
- La administración aduanera debe mantener relaciones transparentes con los distintos agentes y sectores aduanales.

PLAN DE TRABAJO ESTRATÉGICO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS 2001- 2006

VISION 2006:

Proporcionar un servicio aduanero ágil, íntegro y transparente que sea competitivo internacionalmente.

OBJETIVOS GENERALES:

- a) Modernizar el sistema aduanero.
- b) Transparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero.
- c) Eficientar el control aduanero.
- d) Prevenir, detectar y combatir la introducción ilegal de mercancías.
- e) Eficientar la recaudación.
- f) Facilitar el tránsito de bienes y personas.

OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- a) Facilitar las operaciones de comercio exterior y combatir el contrabando con base en análisis de riesgo y a la optimización del despacho aduanero, mediante el equipamiento con tecnología de punta.
- b) Abatir la discrecionalidad en el despacho aduanero.
- c) Profesionalizar el personal.
- d) Simplificar y transparentar la operación aduanera.
- e) Homologar los servicios aduaneros con los de nuestros principales socios comerciales.
- f) Optimizar la administración de los recursos de la AGA.

BIBLIOGRAFÍA

1. Baylis, John y Steve Smith (Comps). The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations, Ed. Oxford, Oxford University Press, 1997.
2. Calva, José Luis. El Modelo Neoliberal Mexicano, Costos, Vulnerabilidad, Alternativas, Ed. Fontarama, México, 1993.
3. Blanco Mendoza, Herminio. Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo, Ed. FCE, México, 1994.
4. Carmona, Fernando. Opciones ante el Neoliberalismo, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1993.
5. Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero, 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998.
6. Espinosa Villarreal, Oscar. El Impulso a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, FCE, México, 1993.
7. Franco Ruiz, Víctor. Curso de Derecho Aduanero, ITEM, Guanajuato, México, 1997.
8. Gallo T., Miguel Ángel. Historia Universal Moderna y Contemporánea 2, (Tomo II), Ed. Quinto Sol, México, 1997.
9. Huerta González, Arturo. Riesgos del Modelo Neoliberal Mexicano, 3ª Impresión, Ed. Diana, México, 1995.
10. Isselín Cardona, José Alfredo. Nueva Ley Aduanera, Confrontada y Comentada, Ed. Impresión y Servicios Gráficos, S.A. de C.V., México, 1996.
11. Ledesma A., Carlos. Principios de Comercio Internacional, 4ª ed., Ediciones Macchi, Argentina, 1993.
12. López Villa, Juan Ramón. Fundamentos y Práctica del Comercio Exterior y Derecho Aduanero, Ed. CC-SICCO, México, 1997.
13. López Villafañe, Víctor y Carlos Uscanga. México frente a las Grandes Regiones del Mundo, Ed. Siglo XXI, México, 2000.
14. Maubert Viveros, Claudio. Comercio Internacional, Ed. Trillas, México, 1998.
15. Manual de Autoestudio: Marco Legal de la Operación Aduanera, Ed. INCAFI, México, 1997.

16. Manual de Operación Aduanera, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México, 1998.
17. Mercado Hernández, Salvador. Comercio Internacional II, 4ª ed., Ed. Limusa, México, 1996.
18. 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.
19. Ortiz Wadgymar, Arturo. Política Económica de México 1982-2000: El Fracaso Neoliberal, 6ª ed., Ed. Nuestro Tiempo, México, 1998.
20. Ortiz Wadgymar, Arturo. Introducción al Comercio Exterior de México, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1993.
21. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Ejecutivo Federal, México, 1995.
22. Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, Ejecutivo Federal, México, 2000.
23. Reyes Altamirano, Rigoberto. Manual Aduanero, 2ª ed., Ed. PAC, México, 1995.
24. Reyes Díaz-Leal, Eduardo. Aduanas: Operación en México, Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1994.
25. Reyes Díaz-Leal, Eduardo. El Semáforo Fiscal, algo más que pagar impuestos, Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1995.
26. Reyes Díaz-Leal, Eduardo. Sistema Aduanero Mexicano, 2ª ed., Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1996.
27. Urquidí, Víctor. México en la Era de la Globalización, Ed. FCE, México, 1996.
28. Valenzuela Feijoo, José. Crítica del Modelo Neoliberal, Facultad de Economía, UNAM, México, 1991.
29. Villarreal, René. La Contrarrevolución Monetarista, Ed. FCE, México, 1986.
30. Villarreal, René. Liberalismo Social y Reforma del Estado, Ed. FCE-NAFIN, México, 1993.
31. Witker, Jorge y Gerardo Jaramillo. Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo, Ed. Mc Graw Hill, 1996.

HEMEROGRAFIA

1. Alba Vega, Carlos. "Las empresas integradoras en México", en Comercio Exterior, No.12, Vol.51, México, diciembre de 2001.
2. Abella Armengol, Gloria. "La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta de un cambio estructural", en Relaciones Internacionales, No.62, Vol.XV, Nueva Época, México, abril-junio 1994.
3. Agosin, Manuel R. "Nuevos Dilemas en la Política Comercial para el Desarrollo", en Comercio Exterior, Vol.43, No.10, México, octubre de 1993.
4. Alba Vega, Carlos. "Las Empresas Integradoras en México", en Comercio Exterior, No.51, Vol.12, México, diciembre de 2001.
5. Banco de México. "La Economía Mexicana en 1998", en Comercio Exterior, No.5, Vol.48, México, mayo de 1998.
6. Bougrine, Hassan. "Competitividad y Comercio Exterior", en Comercio Exterior, No.5, Vol.51, México, septiembre de 2001.
7. Curso de "Modernización Portuaria: una pirámide de desafíos entrelazados", Naciones Unidas-CEPAL, 15 de diciembre de 1998.
8. Colín, Marvella. El Financiero, México, 12 de febrero de 2000.
9. De la Rosa Mendoza, Juan Ramiro. "Relaciones entre Apertura y Crecimiento Económico en México", en Comercio Exterior, No.5, Vol.51, mayo de 2001.
10. Devlin, Robert y Ricardo Ffrench-Davis. "Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina", en Comercio Exterior, No.11, Vol.49, México, noviembre de 1999.
11. Díaz, Ana Ivonne. "Aduanas: la Maldición del Comercio Exterior", en Expansión, No.697, Vol. XXVIII, Año XXVIII, México, 14 de agosto de 1996.
12. Dos Santos, Theotonio. "Neoliberalismo: Doctrina y Política", en Comercio Exterior, No.6, Vol.49, México, junio de 1999.
13. Frei Ruiz-Tagle, Carmen. Conferencia dada por la Senadora de la República de Chile, "¿Se puede gobernar la globalización?", Secretaría de Relaciones Internacionales, Chile, 14 de septiembre de 1998.
14. García Martínez, Francisco. "Las micro y pequeñas empresas en el mundo. ¿Y las micro y pequeñas empresas mexicanas?", No.74, en Emprendedores, México, marzo-abril 2002.

15. Gil Villegas, Francisco. "La soberanía de México ante el reto de la Globalización y la Interdependencia", en Relaciones Internacionales, No.64, Vol.XV, Nueva Época, México, abril-junio 1994.
16. González Sauza, Luis. "La Política Exterior: de la Racionalización de la Protección a la Diversificación Comercial", en Relaciones Internacionales, Nueva Época, No.XV, México, abril-junio de 1994.
17. González García, Juan y Carlos Gómez Ch. "Apertura Económica en China y México", en Comercio Exterior, No.11, Vol.49, México, noviembre de 1999.
18. Hernández Becerril, Luz María. "La Transnacionalización de Capitales en la Globalización y las Alternativas Sociales", en Convergencia, No.19, Año 6, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Estados de México, mayo-agosto 1999.
19. "Ley Aduanera y su Reglamento 01", 12ª edición, Ediciones Fiscales ISEF S.A., México, 2001.
20. Levanti, Carole. "Prácticas empresariales y apertura económica en México", en Comercio Exterior, No.51, Vol.12, México, diciembre de 2001.
21. "Las Principales Preguntas en Materia Aduanera relativas al TLC", SHCP, México, 1995.
22. López Zavala, Jesús. Medios de Transporte Internacional, Serie de Documentos Técnicos (No.8), BANCOMEXT, México, 1997.
23. Martínez Cortés, José Ignacio. "La Transición del GATT a la OMC y su Impacto en el Comercio Internacional", en Relaciones Internacionales, No.64, México, octubre-diciembre 1994.
24. Martínez Cortés, José Ignacio. "La política de comercio exterior: de la racionalización de la protección a la diversificación comercial", en Relaciones Internacionales, No.62, Vol. XV, Nueva Época, México, abril-junio 1994.
25. Mendoza Palafox, Rodrigo. "La Nueva Economía; la Globalización", El Financiero, 05 de febrero del 2000.
26. Moreno Brid, Juan Carlos. "México: Crecimiento Económico y Restricción de la Balanza de Pagos", en Comercio Exterior, No.6, Vol.48, México, junio de 1998.
27. "Oportunidades para la empresa en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1996-2000", (Presentación) en Emprendedores, No.40, Vol.IX, México, 1996.

28. Pacheco Martínez, Filiberto. "El Sistema Generalizado de Preferencias como apoyo jurídico a la Integración Regional", en Comercio Exterior, No.6, Vol.49, México, junio de 1999.
29. Palacio Moreno, Juan Ignacio. "Competencia Global, Integración Parcial", en Comercio Exterior, No.5, Vol.51, México, mayo de 2001.
30. "Prontuario de Capacitación" elaborado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), México, 1998.
31. Salinas de Gortari, Carlos. "El Cambio, un imperativo", Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), México, 1990.
32. Stinson Ortiz, Ivonne. "Negociaciones comerciales", El Financiero, 09 de febrero del 2000.
33. Ramírez S., Juan Carlos. "Los Modelos de Organización de las Industrias de Exportación en México", en Comercio Exterior, No.51, Vol.12, México, diciembre de 2001.
34. Sánchez Tabarés, Ramón y Alfredo Sánchez Daza. "Desregulación y apertura del sector financiero mexicano", en Comercio Exterior, Vol.49, No. 8, México, agosto de 2000.
35. Folleto realizado por la SECOFI sobre el "Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLC-UE)", México, 2000.
36. Tristán, Georgina. "Sólo los grandes consorcios benefició la política de comercio exterior de Carlos Salinas de Gortari", El Financiero, 23 de junio de 1994.
37. Vidal, Gregorio. "Comercio Exterior, Inversión Extranjera y Grandes Empresas en México", en Comercio Exterior, No.50, Vol.7, México, julio de 2000.
38. Villarreal, René y Rocío Ramos de Villarreal. "La Apertura de México y la Paradoja de la Competitividad: hacia un Modelo de Competitividad Sistémica", en Comercio Exterior, No.51, Vol.9, México, septiembre de 2001.
39. "Informe Económico", El Financiero, 15 de febrero de 2000.

DIRECCIONES EN INTERNET

1. 99.96.20.195/acac97/aduanas/mapa_.html (Mapa de aduanas)
2. www.aduanas.sat.gob.mx/guia/61_06_noviembre_2003.doc
3. www.aduanas.sat.gob.mx/aga.asp?Q=r42 (Revisión en aduanas)
4. www.aduanas.sat.gob.mx/aga.asp?Q=r45
5. www.aduanas.sat.gob.mx
6. www.gob.mx/estruct/uctov/discurso/2001/ace0601.html
(Estructura de las aduanas en el 2001)
7. www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/Secciones/2629/Comexten_ero2003.pdf (Estadísticas de comercio exterior BANCOMEXT)
8. www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/Secciones/5102/ApendEst_adNOVIEMBRE_2003.pdf (Estadísticas de comercio exterior BANCOMEXT)
9. accigame.banamex.com.mx/capacitacion/up/global/global1.htm
(Crisis y globalización)
10. accigame.banamex.com.mx/capacitacion/up/global/crisis1.htm
11. accigame.banamex.com.mx/capacitacion/up/global/dragon.htm
(Crisis asiática)
12. accigame.banamex.com.mx/capacitacion/up/global/samba.htm
(Crisis en Brasil)
13. accigame.banamex.com.mx/capacitacion/up/global/vodka.htm (Globalización)
14. www.economía.gob.mx
15. www.economía.gob.mx/?P=733 (PITEX)
16. www.economía.gob.mx/?P=735
17. www.economía.gob.mx/?P=739
18. www.economía.gob.mx/?P=741 (Maquila)
19. www.economía.gob.mx/?P=743
20. www.economía.gob.mx/?P=745
21. www.economía.gob.mx/?P=746
22. www.economía.gob.mx/?P=750 (ECEX)
23. www.economía.gob.mx/?P=751
24. www.economía.gob.mx/?P=1241 (Modificaciones a PITEX y Maquila)
25. www.economía.gob.mx/?P=982
26. www.economía.gob.mx/?P=1250 (Modificaciones a PITEX y Maquila)
27. www.economía.gob.mx/?P=452
28. www.economía.gob.mx/?P=719
29. www.economía_scni.gob.mx/sic_php/ls23al.php?s=20&p=1&1=1
30. www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Empresas_Integradoras2
31. pdn.presidencia.gob.mx/index.php?disección=33
(Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006)