

# Promoción de las Exportaciones en México

*Jorge Máttar \**

*Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. México D.F., México*

## *Resumen*

*En el presente artículo se efectúa una revisión de los principales programas e instrumentos para la promoción de exportaciones no petroleras en México. Se presentan y discuten los apoyos financieros, fiscales, tecnológicos, de información, y capacitación, entre otros. Se destaca que desde mediados de los años ochenta, cuando el país ingresó al GATT y abrió su cuenta comercial de manera unilateral, prácticamente dejaron de funcionar los esquemas de financiamiento preferencial, y, en general, desaparecieron los subsidios de los programas de fomento. Toda la política económica se volcó a favorecer el crecimiento de las exportaciones a través de acciones (sin subsidios) en todos los niveles de la acción gubernamental y en conjunto con el sector privado, lo que efectivamente contribuyó al dinamismo de las ventas externas pero también acarrió un incremento notable en la tasa de crecimiento de las importaciones. La principal conclusión del trabajo es que en México existe un amplio y diversificado marco e infraestructura de apoyos gubernamentales que contribuyen al desarrollo de las exportaciones. Sin embargo, se sostiene que las estrategias de las empresas transnacionales instaladas en el país y las expectativas generadas luego de la operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, son dos causas fundamentales del auge exportador experimentado en esta década, que ha colocado al país como el décimo en el mundo y el primero en América Latina, con el 30% de las exportaciones de la región.*

*\* con la colaboración de Jesús Santamaría*

## *I. INTRODUCCIÓN*

A partir de la apertura económica emprendida a mediados de los años ochenta, la economía mexicana ha experimentado un auge exportador sin precedentes. Entre 1991 y 1997 las exportaciones de bienes pasaron de menos de US\$43.000 millones a más de US\$110.000 millones (véase el Cuadro 1), con lo que su participación en el producto bruto interno (PBI) se elevó de menos de 20% a principios de los años noventa a cerca de 30% en 1997.<sup>1</sup> Este dinamismo ha sido liderado por la industria manufacturera, cuyas exportaciones se triplicaron en el mismo período; su participación en el total exportado ascendió a 86% en 1997, marcando un claro contraste con la situación de principios de los años ochenta, cuando ese porcentaje era absorbido por el petróleo.

Cuadro 1

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO, 1990-1995 (Millones de dólares)						
EXPORTACION						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>TOTAL</i>	40.711	42.688	46.196	51.886	60.882	80.973
Maquiladoras	13.873	15.833	18.680	21.853	26.269	30.784
No Maquiladoras	26.838	26.855	27.516	30.033	34.613	50.189
Distribución sectorial						
Agricultura y Silvicultura	1.721	1.877	1.679	1.961	2.221	3.575
Ganadería, Apicultura, Caza y Pesca	442	496	433	554	457	821
Industrias Extractivas	9.538	7.812	7.776	6.764	6.994	8.393
Industrias Manufactureras	15.138	32.503	36.307	42.618	51.209	68.184
IMPORTACION						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>TOTAL</i>	41.593	49.966	62.129	65.367	79.346	73.395
Maquiladoras	10.321	11.782	13.937	16.443	20.466	26.585
No Maquiladoras	31.272	38.184	48.192	48.924	58.880	46.810
Distribución sectorial						
Agricultura y Silvicultura	1.830	1.687	2.402	2.324	2.993	2.335
Ganadería, Apicultura, Caza y Pesca	241	443	456	309	378	156
Industrias Extractivas	389	386	520	390	438	618
Industrias Manufactureras	28.812	47.450	58.753	62.344	75.538	70.286
SALDO						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>TOTAL</i>	-882	-7.278	-15.933	-13.481	-18.464	7.578
Maquiladoras	3.552	4.051	4.743	5.410	5.803	4.199
No Maquiladoras	-4.434	-11.329	-20.676	-18.891	-24.267	3.379
Distribución sectorial						
Agricultura y Silvicultura	-109	190	-723	-363	-772	1.240
Ganadería, Apicultura, Caza y Pesca	201	53	-23	245	79	664
Industrias Extractivas	9.149	7.426	7.256	6.374	6.556	7.775
Industrias Manufactureras	-13.674	-14.947	-22.446	-19.726	-24.329	-2.102

e/ Estimaciones propias con base en cifras a septiembre de 1995  
Fuente: Elaborado con información de INEGI. Estadísticas del Comercio Exterior de México, varios números.

A diferencia del pasado, actualmente el sector exportador gravita con intensidad en la actividad económica nacional, lo cual, en la difícil coyuntura económica del país después de la devaluación del peso en diciembre de 1994, atenuó el efecto del derrumbe de la demanda interna sobre la producción. El auge exportador ha sido un proceso complejo y no puede concluirse que comprende a la industria en su totalidad. Existen importantes diferencias en el desempeño comercial, según sectores y tamaños de empresa, y las exportaciones están concentradas en pocos productos, mercados y empresas. Diez grupos de bienes explican más de la mitad del total exportado, Estados Unidos absorbe el 80% de las ventas externas y se calcula que menos de 300 empresas realizan el 70% de las exportaciones.

Por otro lado, con la notable excepción de 1995, el dinamismo de las exportaciones ha sido acompañado por uno también muy elevado de las importaciones que, gracias a la rapidez de la apertura comercial, compiten vigorosamente con la producción nacional. En la producción local menos competitiva ello ha provocado un proceso de des sustitución de importaciones que, junto con el lento dinamismo de la demanda interna, ha incidido en la reestructuración de la industria, que ha visto declinar aquellos sectores que no han podido unirse al éxito exportador ni enfrentar con éxito la competencia internacional en el propio mercado interno.

A partir de 1995 y principalmente gracias a la competitividad precio ganada por la devaluación de más de 50% del peso, el fenómeno exportador ha sido generalizado en la industria, pues todas las divisiones han incrementado significativamente sus ventas externas (véanse los Cuadros 2 al 4). Cabe apuntar también el importante aumento en el número de empresas exportadoras, lo cual estaría indicando que, antes de la devaluación de 1994, había numerosas empresas "en el margen" de penetrar exitosamente el mercado mundial.<sup>2</sup> El mantenimiento de un tipo de cambio competitivo en el trienio reciente se ha conjugado con la depresión del consumo interno para motivar aún mas a las empresas a colocar su producción en el exterior (CEPAL [1996 y 1997a]).

El alto dinamismo de las importaciones de bienes intermedios y de capital realizadas por empresas exportadoras, ilustra de manera indirecta la escasa articulación de éstas con el resto del aparato productivo, por lo que el impacto de la actividad exportadora sobre el resto de la economía es relativamente pequeño. En otras palabras, buena parte de la demanda de insumos, bienes de capital y servicios que deriva de la dinámica exportadora, se transfiere al exterior, lo cual significa además una entrada neta de divisas menor a la que prevalecería con un mayor nivel de integración nacional.

El presente artículo hace un recuento de los programas e instrumentos para promover las exportaciones no petroleras, directas e indirectas. Existe en el país una amplia diversidad de programas e instrumentos de fomento a la exportación. Se revisan los más relevantes en términos de su contribución a la dinámica exportadora y en lo que se refiere a número de empresas y monto de los apoyos; así, se incluyen los esquemas financieros, fiscales, de apoyo tecnológico, capacitación y organización empresarial.

El resultado principal de esta investigación es la hipótesis de que los programas de fomento de las exportaciones contribuyen a la importante dinámica de las ventas externas en el pasado reciente, pero las causas fundamentales de ésta se encuentran en otro lugar. De un lado, se plantea que la estrategia de las empresas transnacionales con filiales en México (incluida en forma notable la industria maquiladora) es determinante para explicar dicho fenómeno. Esta estrategia proviene de las matrices y encuentra un marco de política macroeconómico y un conjunto de programas a nivel meso y micro sectorial que se acomodan o adecuan a tal estrategia. El dinamismo de las exportaciones automotrices, de autopartes, químicas, electrónicas, en que abunda el capital extranjero, apoya esta hipótesis. De otro lado, se sostiene que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) constituye un elemento central en el fuerte crecimiento de las exportaciones en la presente década que se expresó, tres años antes de su entrada en operación en enero de 1994, en la ejecución de importantes proyectos de inversión orientados a la exportación, principalmente de empresas medianas y grandes.

Cuadro 2

MÉXICO. COMERCIO EXTERIOR DE MANUFACTURAS, 1990-1997 (Millones de dólares)								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 a/
<b>Exportaciones</b>	<b>14.860</b>	<b>32.307</b>	<b>36.169</b>	<b>42.500</b>	<b>51.075</b>	<b>67.383</b>	<b>81.014</b>	<b>60.604</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	1.095	1.421	1.365	1.590	1.896	2.529	2.930	2.113
Textiles, artículos de vestir e ind. del cuero	632	2.014	2.317	2.770	3.256	4.899	6.339	5.760
Industria de la madera	167	443	499	574	586	620	861	708
Papel, imprenta e ind. editorial	203	622	655	662	562	872	895	679
Derivados del petróleo	892	643	624	719	545	653	664	414
Petroquímica	291	259	263	214	263	340	247	163
Química	1.679	2.120	2.298	2.344	2.756	3.972	4.011	3.002
Productos plásticos y de caucho	124	697	794	1.005	1.064	1.218	1.416	1.130
Fab. de otros prod. minerales no metálicos	525	836	919	1.125	1.215	1.404	1.718	1.343
Siderurgia	921	1.261	1.145	1.399	1.535	3.088	3.085	2.460
Minerometalurgia	963	827	929	1.024	1.085	1.801	1.705	1.099
Prod. metálicos, maquinaria y equipo	7.241	20.463	23.712	28.352	35.324	44.681	55.736	40.647
Otras industrias manufactureras	127	701	649	722	989	1.308	1.406	1.085
<b>Importaciones</b>	<b>28.523</b>	<b>46.967</b>	<b>58.235</b>	<b>61.570</b>	<b>74.425</b>	<b>67.500</b>	<b>81.138</b>	<b>63.469</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	2.679	2.635	3.336	3.356	3.989	2.616	3.116	2.237
Textiles, artículos de vestir e ind. del cuero	1.048	2.237	3.023	3.525	4.167	3.618	4.603	3.844
Industria de la madera	174	428	551	571	695	350	390	280
Papel, imprenta e ind. editorial	1.061	1.812	2.189	2.366	3.039	2.899	2.887	2.085
Derivados del petróleo	1.062	1.335	1.458	1.368	1.275	1.243	1.626	1.454
Petroquímica	319	480	513	600	758	920	942	785
Química	2.778	3.695	4.413	4.855	5.818	5.521	6.884	5.280
Productos plásticos y de caucho	784	2.534	3.153	3.404	3.972	4.157	5.275	4.079
Fab. de otros prod. minerales no metálicos	311	568	717	820	1.010	910	1.264	941
Siderurgia	1.575	2.994	3.461	3.312	3.931	3.693	4.542	3.501
Minerometalurgia	444	792	1.048	968	1.194	1.204	1.407	1.128
Prod. metálicos, maquinaria y equipo	15.963	26.903	33.731	35.675	43.490	39.709	47.462	37.190
Otras industrias manufactureras.	325	555	644	750	1.086	661	739	666
<b>Saldo</b>	<b>- 13.663</b>	<b>- 14.660</b>	<b>- 22.066</b>	<b>- 19.070</b>	<b>- 23.350</b>	<b>- 116</b>	<b>- 124</b>	<b>- 2.865</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	- 1.584	- 1.214	- 1.971	- 1.767	- 2.094	- 88	- 185	- 124
Textiles, artículos de vestir e ind. del cuero	- 416	- 224	- 706	- 755	- 912	1.281	1.737	1.916
Industria de la madera	- 7	15	- 52	3	- 109	270	471	428
Papel, imprenta e ind. editorial	- 858	- 1.190	- 1.534	- 1.704	- 2.478	- 2.027	- 1.992	- 1.406
Derivados del petróleo	- 170	- 692	- 834	- 649	- 731	- 590	- 962	- 1.040
Petroquímica	- 28	- 221	- 250	- 386	- 496	- 580	- 695	- 622
Química	- 1.099	- 1.575	- 2.115	- 2.511	- 3.061	- 1.548	- 2.873	- 2.277
Productos plásticos y de caucho	- 660	- 1.837	- 2.358	- 2.398	- 2.908	- 2.939	- 3.858	- 2.949
Fab. de otros prod. minerales no metálicos	214	269	203	306	205	494	454	402
Siderurgia	- 654	- 1.733	- 2.316	- 1.914	- 2.396	- 606	- 1.458	- 1.041
Minerometalurgia	519	35	- 119	57	- 109	598	298	- 28
Prod. metálicos, maquinaria y equipo	- 8.722	- 6.440	- 10.020	- 7.322	- 8.165	4.972	8.274	3.457
Otras industrias manufactureras.	- 198	147	6	- 28	- 97	647	667	420

a/ Para 1997, enero-agosto.

Fuente: Elaboración propia con cifras de INEGI. Estadísticas del Comercio Exterior de México, varios números.

Cuadro 3

MÉXICO. COMERCIO EXTERIOR DE MANUFACTURAS, 1990-1997 (Participación porcentual)								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 a/
Exportaciones	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Alimentos, bebidas y tabaco	7,4%	4,4%	3,8%	3,7%	3,7%	3,8%	3,6%	3,5%
Textiles, artículos de vestir e ind. del cuero	4,3%	6,2%	6,4%	6,5%	6,4%	7,3%	7,8%	9,5%
Industria de la madera	1,1%	1,4%	1,4%	1,4%	1,1%	0,9%	1,1%	1,2%
Papel, imprenta e ind. editorial	1,4%	1,9%	1,8%	1,6%	1,1%	1,3%	1,1%	1,1%
Derivados del petróleo	6,0%	2,0%	1,7%	1,7%	1,1%	1,0%	0,8%	0,7%
Petroquímica	2,0%	0,8%	0,7%	0,5%	0,5%	0,5%	0,3%	0,3%
Química	11,3%	6,6%	6,4%	5,5%	5,4%	5,9%	5,0%	5,0%
Productos plásticos y de caucho	0,8%	2,2%	2,2%	2,4%	2,1%	1,8%	1,7%	1,9%
Fab. de otros prod. minerales no metálicos	3,5%	2,6%	2,5%	2,6%	2,4%	2,1%	2,1%	2,2%
Siderurgia	6,2%	3,9%	3,2%	3,3%	3,0%	4,6%	3,8%	4,1%
Minerometalurgia	6,5%	2,6%	2,6%	2,4%	2,1%	2,7%	2,1%	1,8%
Prod. metálicos, maquinaria y equipo	48,7%	63,3%	65,6%	66,7%	69,2%	66,3%	68,8%	67,1%
Otras industrias manufactureras	0,9%	2,2%	1,8%	1,7%	1,9%	1,9%	1,7%	1,8%
Importaciones	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Alimentos, bebidas y tabaco	9,4%	5,6%	5,7%	5,5%	5,4%	3,9%	3,8%	3,5%
Textiles, artículos de vestir e ind. del cuero	3,7%	4,8%	5,2%	5,7%	5,6%	5,4%	5,7%	6,1%
Industria de la madera	0,6%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,5%	0,5%	0,4%
Papel, imprenta e ind. editorial	3,7%	3,9%	3,8%	3,8%	4,1%	4,3%	3,6%	3,3%
Derivados del petróleo	3,7%	2,8%	2,5%	2,2%	1,7%	1,8%	2,0%	2,3%
Petroquímica	1,1%	1,0%	0,9%	1,0%	1,0%	1,4%	1,2%	1,2%
Química	9,7%	7,9%	7,6%	7,9%	7,8%	8,2%	8,5%	8,3%
Productos plásticos y de caucho	2,7%	5,4%	5,4%	5,5%	5,3%	6,2%	6,5%	6,4%
Fab. de otros prod. minerales no metálicos	1,1%	1,2%	1,2%	1,3%	1,4%	1,3%	1,6%	1,5%
Siderurgia	5,5%	6,4%	5,9%	5,4%	5,3%	5,5%	5,6%	5,5%
Minerometalurgia	1,6%	1,7%	1,8%	1,6%	1,6%	1,8%	1,7%	1,8%
Prod. metálicos, maquinaria y equipo	56,0%	57,3%	57,9%	57,9%	58,4%	58,8%	58,5%	58,6%
Otras industrias manufactureras.	1,1%	1,2%	1,1%	1,2%	1,5%	1,0%	0,9%	1,0%

a/ Para 1997, enero-agosto.  
Fuente: Elaboración propia con cifras de INEGI. Estadísticas del Comercio Exterior de México, varios números.

Cuadro 4

MÉXICO. COMERCIO EXTERIOR DE MANUFACTURAS, 1991-1996 (Tasa de crecimiento anual)						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Exportaciones	117,4%	12,0%	17,5%	20,2%	31,9%	20,2%
Alimentos, bebidas y tabaco	29,8%	-4,0%	16,5%	19,2%	33,4%	15,9%
Textiles, artículos de vestir e ind. del cuero	218,6%	15,0%	19,6%	17,5%	50,5%	29,4%
Industria de la madera	165,5%	12,4%	15,1%	2,1%	5,7%	39,0%
Papel, imprenta e ind. editorial	206,2%	5,3%	1,1%	-15,2%	55,2%	2,7%
Derivados del petróleo	-27,9%	-2,9%	15,3%	-24,3%	19,9%	1,7%
Petroquímica	-11,0%	1,7%	-18,7%	22,8%	29,3%	-27,3%
Química	26,3%	8,4%	2,0%	17,6%	44,1%	1,0%
Productos plásticos y de caucho	461,7%	14,0%	26,6%	5,9%	14,4%	16,3%
Fab. de otros prod. minerales no metálicos	59,3%	9,9%	22,4%	8,0%	15,6%	22,3%
Siderurgia	36,9%	-9,2%	22,1%	9,7%	101,2%	-0,1%
Minerometalurgia	-14,1%	12,3%	10,2%	6,0%	66,0%	-5,3%
Prod. metálicos, maquinaria y equipo	182,6%	15,9%	19,6%	24,6%	26,5%	24,7%
Otras industrias manufactureras	452,1%	-7,4%	11,2%	37,0%	32,3%	7,4%
Importaciones	64,7%	24,0%	5,7%	20,9%	-9,3%	20,2%
Alimentos, bebidas y tabaco	-1,6%	26,6%	0,6%	18,9%	-34,4%	19,1%
Textiles, artículos de vestir e ind. del cuero	113,5%	35,1%	16,6%	18,2%	-13,2%	27,2%
Industria de la madera	146,0%	28,6%	3,7%	21,7%	-49,6%	11,4%
Papel, imprenta e ind. editorial	70,8%	20,8%	8,1%	28,4%	-4,6%	-0,4%
Derivados del petróleo	25,7%	9,2%	-6,2%	-6,8%	-2,6%	30,8%
Petroquímica	50,3%	7,0%	17,0%	26,3%	21,3%	2,4%
Química	33,0%	19,4%	10,0%	19,8%	-5,1%	24,7%
Productos plásticos y de caucho	223,2%	24,4%	8,0%	16,7%	4,6%	26,9%
Fab. de otros prod. minerales no metálicos	82,5%	26,2%	14,4%	23,2%	-9,9%	38,9%
Siderurgia	90,1%	15,6%	-4,3%	18,7%	-6,0%	23,0%
Minerometalurgia	78,4%	32,3%	-7,7%	23,5%	0,8%	16,9%
Prod. metálicos, maquinaria y equipo	68,5%	25,4%	5,8%	21,9%	-8,7%	19,5%
Otras industrias manufactureras	70,6%	16,0%	16,5%	44,8%	-39,1%	11,8%

Fuente: Elaboración propia con cifras de INEGI. Estadísticas del Comercio Exterior de México, varios números.

## II. LA APERTURA COMERCIAL MEXICANA

El modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones llegó a su fin en México a mediados de los años ochenta. El antecedente más inmediato que explica este cambio en la orientación de la estrategia de crecimiento se encuentra a principios de esa década, cuando el colapso de los precios del petróleo y las altas tasas de interés internacionales desencadenaron la crisis de la deuda externa en 1982. A partir de entonces el Gobierno instrumentó un programa de estabilización y ajuste dirigido a restablecer los equilibrios macroeconómicos. Cuando fue evidente que los precios del petróleo no volverían a los elevados niveles de 1978-81, y dada la urgente necesidad de divisas, a partir de 1984 la política comercial sufrió profundos cambios.

Primero, se estableció un programa quinquenal para eliminar gradualmente los permisos de importación, que luego se aceleró, en parte como consecuencia de las condicionalidades establecidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para acceder a sus préstamos. Posteriormente se anunció un programa de desgravación arancelaria a partir de 1986 y comenzaron a eliminarse los precios oficiales de importación (Máttar, Schatán y Taniura [1992] y CEPAL [1992]).

A mediados de los años ochenta, cinco años después que el Gobierno de México había pospuesto su solicitud de ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se revisó la decisión y el país reabrió el proceso para adherirse a ese acuerdo. El proceso de admisión fue rápido, ya que la apertura comercial unilateral del país posibilitaba cumplir sobradamente los requisitos, aunque éstos fueron más estrictos que en 1980. Por ejemplo, el Gobierno se comprometió a una tarifa máxima de 50%, que en realidad ya estaba en vigor al momento de ingresar al GATT en 1986.

A fines de 1987, y en el marco de un nuevo paquete de medidas para combatir los persistentes desequilibrios macroeconómicos, se decidió acelerar la apertura comercial y utilizar al tipo de cambio como ancla nominal para disminuir la inflación, que se había desbordado ese año hasta alcanzar 160%. El arancel máximo se redujo a 20% y el número de niveles arancelarios disminuyó de 20 a 5; se eliminó el impuesto general de 5% a la importación y se cancelaron los permisos de importación para los bienes de consumo. Al mismo tiempo, se suprimieron los generosos incentivos y estímulos fiscales que en el pasado habían sido utilizados extensivamente por la industria, y el banco de desarrollo de las exportaciones dejó de otorgar financiamiento subsidiado.

En suma, entre 1985 y 1988 la política comercial del país se transformó radicalmente, lo que convirtió a la economía en una de las más abiertas del mundo, después de décadas de elevada protección. A fines de los años ochenta, el arancel ponderado promedio era de 11% (actualmente es menor a 10%) y las importaciones sujetas a permiso previo sólo representaban 20% de las importaciones totales (actualmente el porcentaje es de 9%); las fracciones de exportación liberadas pasaron de 85% del total en 1985 a 92% en 1990 y 97% en 1997.

En el marco de este período de liberalización comercial, la planta industrial debió enfrentar una situación inédita, al tener que competir en el mercado interno con importaciones, muchas veces de menor precio y superior calidad. La oferta de la nueva política comercial consistía en brindar a los productores locales condiciones de competencia similares a las de sus competidores en el mundo, lo cual incluía el acceso a bienes de capital e insumos a precios internacionales y a programas de fomento a la exportación. Sin embargo, la respuesta del aparato industrial fue lenta, y sólo una minoría de empresas (grandes) pudo incorporarse al esquema exportador, lo cual, entre otros factores, motivó la propuesta del Gobierno mexicano de negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos.

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

Si bien la integración económica de México con Estados Unidos ha sido evidente desde hace décadas, hasta fines de los años ochenta el Gobierno mexicano no había considerado oportuna la firma de un acuerdo de libre comercio con ese país. Sin embargo, a raíz de la aceleración del proceso de apertura comercial unilateral y de la presencia de restricciones arancelarias y no arancelarias para el acceso de productos mexicanos al mercado estadounidense, se hacía necesario buscar la creación de una zona de libre comercio. Así, en vista de las ventajas que estaba otorgando México en sus relaciones comerciales con sus principales socios, el Gobierno inició negociaciones con Estados Unidos, a las que posteriormente se incorporó Canadá (Máttar y Peres [1997]).

La entrada en vigor del TLCAN, en enero de 1994, culminó el proceso de reformas en las relaciones económicas de México con el exterior y apuntaló la estrategia de políticas orientadas hacia el mercado. El TLCAN incluye la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias entre sus tres países miembros y comprende también mecanismos de salvaguarda, disposiciones sobre el comercio de servicios, protección de la propiedad intelectual, normas ambientales y laborales y derechos humanos.<sup>3</sup> Asimismo, México y Estados Unidos crearon el Banco de Desarrollo de América del Norte, cuyo objetivo es financiar proyectos de infraestructura ambiental en la zona fronteriza.

La expectativa que creó este acuerdo y su posterior puesta en operación imprimieron un renovado aliento a las exportaciones mexicanas, ya sea de empresas tradicionalmente posicionadas en ese mercado, nuevas empresas locales o mediante la relocalización

Cuadro 5

MÉXICO. DESTINO DE LAS EXPORTACIONES POR PAÍS (Porcentajes)							
PAÍS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Estados Unidos	77,0	73,0	72,0	83,0	84,9	83,4	83,9
Alemania	-	-	2,4	0,8	-	0,6	0,7
Brasil	-	-	1,5	-	-	1,0	0,9
España	-	-	-	1,7	1,4	1,0	1,0
Japón	2,0	2,0	1,6	1,3	1,6	1,2	1,4
Canadá	-	2,0	3,0	3,0	2,5	2,5	2,3
Francia	-	-	2,0	0,8	0,7	-	-
Chile	-	-	-	-	-	-	0,7
ALADI	5,0	5,0	-	-	-	-	-
CEE	7,0	10,0	-	-	-	-	-
Países en desarrollo	-	-	12,4	-	-	-	-
Otros	9,0	8,0	5,1	9,4	8,9	10,3	9,1

Nota: Los datos para los países en desarrollo incluye: Colombia (1.1%), Venezuela (1.0%), Argentina (0.9%), Otros (9.4%).

Fuente: Elaboración propia con información de BANCOMEXT. Informe Anual, varios números.



Cuadro 6

MÉXICO. ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES POR PAÍS (Porcentajes)							
PAÍS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Estados Unidos	64,0	65,0	63,1	71,1	69,0	74,5	75,5
Alemania	-	-	5,1	4,3	4,0	3,7	3,5
Brasil	-	-	2,3	-	1,5	0,8	-
España	-	-	-	-	1,7	-	-
Japón	5,0	6,0	6,3	6,2	6,0	5,0	4,6
Canadá	-	2,0	2,2	1,8	2,0	1,9	1,9
Francia	-	-	2,7	1,8	1,9	1,4	1,1
Italia	-	-	-	-	-	-	1,1
Corea	-	-	-	-	-	1,3	1,3
Taiwan	-	-	-	-	-	1,0	-
ALADI	4,0	4,0	-	-	-	-	-
CEE	16,0	15,0	-	-	-	-	-
Países en desarrollo	-	-	9,2	-	-	-	-
Otros	11,0	8,0	9,1	15,8	13,9	10,6	11,0

Nota: Los datos para los países en desarrollo incluye a Argentina (0,5%), Venezuela (0,4%), Perú (0,4%) y otros (7,9%).

Fuente: Elaboración propia con información de BANCOMEXT. Informe Anual, varios números.

en México de empresas del resto del mundo. A sólo cuatro años de la entrada en vigor del Tratado es indudable el impacto favorable sobre las ventas externas del país hacia Canadá y los Estados Unidos; la tasa anual de crecimiento de las exportaciones a esos países se duplicó en el período 1994-1997 respecto a la observada el trienio previo (21,8% *versus* 10,3%). Cabe decir que además el mercado de América del Norte se convirtió en la salvación de numerosas empresas ante la brutal caída de la demanda interna en 1995 y 1996.

El comportamiento que revelan las cifras de comercio exterior y la evidencia que aportan las entrevistas realizadas con expertos, empresas exportadoras y funcionarios del sector público apoyan la hipótesis de que el TLCAN ha sido un motivador determinante del auge de las exportaciones mexicanas, tanto a Canadá y Estados Unidos (que absorben el 85% del total), como a terceros países (véanse los Cuadros 5 y 6). Hoy en día, México es el décimo exportador en el mundo y el primero de América Latina, con exportaciones que duplican a las de Brasil y representan el 30% de las exportaciones totales de la región.

#### IV. LA PROMOCION DE EXPORTACIONES EN MÉXICO

En el marco de la nueva estrategia de crecimiento hacia afuera y de la apertura comercial iniciada a mediados de los años ochenta, se readecuaron y emprendieron diversos programas para impulsar las exportaciones. De hecho, el cambio buscado en el

patrón de crecimiento descansaba fundamentalmente en la concurrencia de los productos mexicanos a los mercados internacionales. Así, se pueden identificar programas e instrumentos de promoción de las exportaciones en varios niveles: el macroeconómico, como las políticas de tipo de cambio, arancelaria y de atracción a la inversión extranjera directa;<sup>4</sup> el mesoeconómico, que incluye programas de desarrollo tecnológico y capacitación laboral; y el microeconómico, en el que se insertan los programas de fomento a la exportación dirigidos a empresas específicas.

## LAS INSTITUCIONES

Las principales instituciones gubernamentales que promueven o facilitan la penetración de productos mexicanos en el exterior son la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y los bancos de desarrollo Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y Nacional Financiera (NAFIN).

La SECOFI se encarga principalmente de autorizar programas de exportación por empresa; llevar un registro de las operaciones anuales de las empresas de comercio exterior; reformar, adicionar o abrogar dichos decretos cuando los agentes involucrados lo crean pertinente a fin de hacer más ágiles los procedimientos legales y administrativos; prestar servicios de información comercial y sancionar a las empresas cuando no cumplan las obligaciones, compromisos y condiciones establecidos en los programas correspondientes. La SHCP interviene en el ámbito fiscal cuando la SECOFI emite disposiciones para la devolución de impuestos a que tengan derecho las empresas exportadoras.

BANCOMEXT brinda apoyo financiero -recientemente como banca de primer piso- asesoría y promoción de los productos mexicanos en el exterior y capacitación. Brinda además servicios de banca de desarrollo, orientada a fomentar la competitividad internacional de las empresas mexicanas y promover las exportaciones no petroleras, así como la inversión extranjera en el país y la realización de coinversiones con empresas y organismos de otros países. Este Banco ofrece servicios financieros (créditos y garantías) a las empresas que participan en la actividad de comercio exterior, así como apoyos a través de las instituciones financieras intermediarias que tienen línea de crédito con esta entidad. La cobertura sectorial de los programas es muy amplia, pues abarca a las manufacturas, los servicios, la minería metalúrgica, actividades agropecuarias, agroindustria, pesca y turismo (BANCOMEXT [1996]).

Como organismo promotor de las exportaciones y de la inversión extranjera, BANCOMEXT proporciona un apoyo integral fundamentado en tres vertientes: (i) identifica las necesidades y requerimientos de las empresas exportadoras, a fin de ofrecerles productos y servicios financieros, promocionales y de información que los satisfagan integralmente; (ii) identifica a los sectores con mayor potencial para los negocios internacionales, en los que México cuenta con ventajas competitivas; y (iii) identifica, evalúa y difunde las oportunidades de negocios en los mercados internacionales.

BANCOMEXT cumple funciones también como banca de primer piso, siempre y cuando las empresas cumplan con criterios de elegibilidad establecidos, tales como contar con experiencia exportadora; tener una estructura financiera sana; documentar la operación comercial de forma tal que posibilite obtener recursos del exterior; y cumplir con la política de garantías de la institución. Los servicios y apoyos que brinda a sus clientes están muy diversificados, ya que van desde el financiamiento y la promoción de proyectos específicos de exportación hasta una asesoría técnica o administrativa en los productos que la empresa necesite para ofrecer su producción al mercado externo (BANCOMEXT [1997a]). En 1997 BANCOMEXT atendió directamente a 31.000 personas en el módulo de servicios al exportador.

Dentro de los productos y servicios se encuentran: (a) el armado e integración de productos que complementen la cadena productiva de exportación; y (b) promoción en el extranjero de proyectos de exportación; ferias internacionales; misiones de exportadores y de compradores; muestras de productos mexicanos; seminarios; información sobre mercados internacionales; asesoría; asistencia técnica; capacitación; crédito; cartas de crédito; garantías y avales; banca de inversión; capital de riesgo; compra y venta de divisas; cobertura de riesgos cambiarios; servicios fiduciarios; y avalúos.

En particular, BANCOMEXT otorga apoyos específicos para la exportación e importación, bajo diferentes esquemas crediticios: Pre-exportación, Ventas de exportación, Proyectos de inversión, Adquisición de unidades de equipo importadas, Importación de productos básicos, Consolidación financiera, Garantías y Garantías contractuales. Los productos exportables sujetos de apoyo crediticio son aquellos bienes no petroleros que tengan un grado de integración nacional de al menos 30%, respecto de su costo directo de producción. En el caso de servicios, éstos deben generar un ingreso mínimo neto de divisas de 30%, con respecto al valor total del proyecto.

El papel de esta institución como promotora de las exportaciones ha sido meritorio en el pasado reciente, pues además del financiamiento a las empresas, se ocupa de múltiples aspectos involucrados en el proceso exportador y en el acceso a los mercados internacionales. Sin embargo, a la fecha, su universo de clientes se ha concentrado en empresas medianas y grandes, pues son éstas las que presentan mejores condiciones como demandantes de crédito. En tal sentido, BANCOMEXT despliega esfuerzos para incorporar un mayor número de empresas pequeñas, exportadoras directas o indirectas, a sus esquemas de fomento. Por otro lado se ha observado en el último trienio una baja considerable en la colocación de créditos, debido principalmente a la crisis económica de 1995, que encareció el costo del financiamiento y aumentó la volatilidad de la paridad cambiaria.

A pesar que el financiamiento otorgado por BANCOMEXT ha declinado drásticamente en el pasado reciente, esta institución se mantiene como la más importante financiadora de las empresas exportadoras. En los últimos tres años, las metas de financiamiento del Banco han quedado lejos de cumplirse, debido principalmente a la carestía del crédito y a las difíciles condiciones que atraviesan las empresas medianas y pequeñas, pues la mayoría de las grandes se financian en el exterior (véanse BANCOMEXT [1997a y 1997b] y Cuadro 7). Con la finalidad de extender su margen de promotor de las exportaciones nacionales y dar mayor cobertura para atender las necesidades de crédito de las empresas que realizan operaciones de comercio exterior, BANCOMEXT establece líneas de crédito a los intermediarios financieros, las cuales operan bajo la modalidad de descuento de documentos. El resultado de ello es que en 1996, el Banco canalizó US\$4.914 millones (la mitad de lo originalmente planeado) por medio de la banca comercial y de desarrollo, lo que representó 77,8% de los recursos otorgados. El restante 22% se canalizó de manera directa. De este monto total, el 92,7% se concentró en créditos, el 2,2% en garantías y el 5,1% en avales. El financiamiento se dirigió principalmente a los exportadores directos e indirectos e importadores de insumos y bienes de capital que participan en la generación de divisas.

BANCOMEXT apoya a las empresas mediante créditos para capital de trabajo durante el plazo de recuperación del monto facturado por exportación directa o indirecta (después de embarque) de bienes y servicios. El esquema de garantías complementa al financiamiento, lo cual permite a los exportadores directos incursionar en aquellos mercados que implican riesgos, contribuyendo a la diversificación de sus mercados de destino. Los apoyos consisten en garantías de pre-embarque, post-embarque, pre-entrega y post-entrega. Estos programas garantizan al exportador contra la falta de pago derivado de los riesgos de tipo político y catastrófico del país importador. Adicionalmente, estas garantías se establecen mediante un Contrato de Garantía con BANCOMEXT.

Finalmente se encuentran las garantías contractuales, las cuales se emiten por cuenta del exportador y permiten garantizar a los importadores contra los incumplimientos en que incurra el exportador. A nivel general, estas coberturas ofrecen hasta un 90% de la base garantizable (monto sobre el que se otorga la garantía).

Cuadro 7

MÉXICO. FINANCIAMIENTO OTORGADO POR BANCOMEXT A EMPRESAS EXPORTADORAS (Millones de US\$)						
	1991		1992		1993	
Sector	Monto	Part. %	Monto	Part. %	Monto	Part. %
<b>TOTAL</b>	<b>14.601</b>	<b>100,0</b>	<b>9.912</b>	<b>100,0</b>	<b>14.604</b>	<b>100,0</b>
<i>Manufacturas y servicios</i>	<i>12.161</i>	<i>83,3</i>	<i>7.958</i>	<i>80,3</i>	<i>9.247</i>	<i>63,3</i>
Prod. met. , maq. y equipo	ND	ND	ND	ND	2.312	25,0
Textil, cuero y calzado	ND	ND	ND	ND	2.127	23,0
Química y petroquímica	ND	ND	ND	ND	1.202	13,0
Servicios	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Madera y papel	ND	ND	ND	ND	740	8,0
Otras	ND	ND	ND	ND	2.866	31,0
<i>Agropecuuario y agroindustrial</i>	<i>1.241</i>	<i>8,5</i>	<i>1.487</i>	<i>15,0</i>	<i>2.588</i>	<i>17,7</i>
<i>Minero-metalúrgico</i>	<i>830</i>	<i>5,7</i>	<i>113</i>	<i>1,1</i>	<i>1.963</i>	<i>13,3</i>
<i>Turismo</i>	<i>195</i>	<i>1,3</i>	<i>258</i>	<i>2,6</i>	<i>704</i>	<i>4,8</i>
<i>Pesca</i>	<i>174</i>	<i>1,2</i>	<i>96</i>	<i>1,0</i>	<i>129</i>	<i>0,9</i>
	1994		1995		1996	
Sector	Monto	Part. %	Monto	Part. %	Monto	Part. %
<b>TOTAL</b>	<b>14.183</b>	<b>100,0</b>	<b>7.975</b>	<b>100,0</b>	<b>6.316</b>	<b>100,0</b>
<i>Manufacturas y servicios</i>	<i>9.016</i>	<i>63,6</i>	<i>4.504</i>	<i>56,5</i>	<i>3.496</i>	<i>55,4</i>
Prod. met. , maq. y equipo	2.749	19,5	1.418	17,8	731	11,6
Textil, cuero y calzado	2.514	17,7	1.102	13,8	717	11,4
Química y petroquímica	796	5,6	627	7,9	404	6,4
Servicios	939	6,6	962	12,1	1.465	23,2
Madera y papel	765	5,4	272	3,4	126	2,0
Otras	1.253	8,8	123	1,5	53	0,8
<i>Agropecuuario y agroindustrial</i>	<i>2.104</i>	<i>14,8</i>	<i>1.468</i>	<i>18,4</i>	<i>1.039</i>	<i>16,4</i>
<i>Minero-metalúrgico</i>	<i>2.068</i>	<i>14,6</i>	<i>1.366</i>	<i>17,1</i>	<i>881</i>	<i>13,9</i>
<i>Turismo</i>	<i>823</i>	<i>5,8</i>	<i>533</i>	<i>6,7</i>	<i>799</i>	<i>12,7</i>
<i>Pesca</i>	<i>172</i>	<i>1,2</i>	<i>104</i>	<i>1,3</i>	<i>101</i>	<i>1,6</i>

Fuente: Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución, 1995 y 1996.  
BANCOMEXT. Informe Anual, varios números.

A nivel sectorial, una parte considerable de sus recursos crediticios se destinan a financiar la producción y comercialización de manufacturas (véase Cuadro 7). En 1997 se destinaron US\$6.000 millones al financiamiento sectorial, los cuales se distribuyeron de la siguiente forma: a la industria manufacturera se canalizó el 51%; al sector agropecuario y agroindustria se dirigió el 19%; a minero-metalurgia el 15%; a pesca el 2%; y el 13% restante al turismo (construcción, equipamiento y remodelación de hoteles y condominios), que es un importante generador de divisas y empleo.

Otra tarea fundamental de BANCOMEXT es localizar los sectores con mayores probabilidades de incorporación, permanencia y de crecimiento en los mercados internacionales, basado en los análisis sectoriales, con el fin de llevar a cabo una segmentación más precisa del mercado que le permita desarrollar los productos y servicios y diseñar estrategias de promoción adecuados para satisfacer las necesidades de cada segmento y de acuerdo a sus características propias.

Nacional Financiera (NAFIN) también otorga financiamiento y garantías para la consecución de proyectos de exportación de las empresas, así como de servicios especializados de capacitación y asistencia técnica a través de su Programa de Desarrollo Empresarial.

## LOS INSTRUMENTOS Y PROGRAMAS

Existe un marco legal que pretende estimular a las empresas para que exporten una parte importante de su producción y logren nuevas cuotas de mercado en el exterior o se consoliden en los mercados que ya tienen. En esta área encontramos ordenamientos y disposiciones legales y fiscales, entre las que se destacan la Ley Aduanera, resoluciones y reglas fiscales de carácter general relacionadas con el comercio exterior, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y el Código Fiscal de la Federación y sus reformas. A continuación se presenta una breve descripción general de los programas e instrumentos más importantes, analizando sus características, objetivos e impacto sobre las exportaciones (ver Anexo I).

### *Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación (PITEX)*

El comienzo formal del fomento de las exportaciones, acorde con la política de apertura económica, se inició a mediados de los años ochenta. Así, surge en 1985 el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).<sup>5</sup> Este programa fue reformado en mayo de 1990 y en 1995, para adecuarlo a las cambiantes condiciones económicas y comerciales.<sup>6</sup> El propósito fundamental del nuevo esquema es seguir otorgando facilidades administrativas a los exportadores y, en particular, simplificar los procedimientos de comercio exterior del proveedor y del exportador, a fin de obtener los mismos beneficios que el exportador final. Aunado a ello se otorgan facilidades administrativas para que las empresas pequeñas y medianas participen de manera más activa como proveedores de insumos de las empresas que cuentan con programas de fomento a las exportaciones.

El decreto original de 1990 estaba diseñado principalmente para beneficiar a la empresa que exportaba e importaba directamente. El exportador indirecto requería de un procedimiento demasiado complejo para acreditar sus ventas. Esto le restaba posibilidad al empresario nacional de convertirse en proveedor del exportador directo. Como la empresa directa ejecutaba todo el proceso productivo, desde efectuar sus propias importaciones temporales, elaborar su producción y exportar sus artículos, poco o nada se abastecía del mercado nacional. El proceso administrativo que debían llevar a cabo las empresas proveedoras medianas y pequeñas para adherirse a este programa, las ponía en desventaja con respecto a los proveedores externos. El nuevo esquema facilita las operaciones y resuelve gran parte de los problemas aduanales enfrentados por las empresas que exportan directa o indirectamente productos elaborados con bienes importados temporalmente.

La reforma más relevante del programa vigente es la Constancia de Exportación, que es el documento comprobatorio de las exportaciones indirectas, el cual ahora es expedido por empresas inscritas en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora, con Programa o Empresas de Comercio Exterior, evitando la certificación oficial así como la tramitación ante la aduana. Además, al momento de ser enajenadas las mercancías de este tipo de empresas, son consideradas como exportadas definitivamente.

Los exportadores indirectos son aquellos proveedores de insumos que se incorporan a los productos que serán vendidos en el extranjero por exportadores directos, es decir, empresas que estén inscritas en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora, empresas con Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), o con registro de Empresas de Comercio Exterior (ECEX).

Para que una empresa sea considerada como exportadora, tendrá que contar con la autorización de un programa a fin de tener derecho a lo previsto en el decreto. Las empresas pueden importar los siguientes artículos temporalmente, toda vez que sean utilizados exclusivamente para producir artículos de exportación: (i) Materias primas, partes y componentes; (ii) Envases, empaques, contenedores y cajas de trailers; (iii) Combustibles, lubricantes, materiales auxiliares y equipo; (iv) Maquinaria, equipo, instrumentos, moldes y herramientas y equipo para el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación; y (v) Aparatos, equipos y accesorios de investigación, seguridad industrial, control de calidad, comunicación, capacitación de personal, informática, y para la prevención y control de la contaminación ambiental, además de otros que se relacionen con el proceso productivo.

La SECOFI autoriza los programas para que una empresa sea considerada como exportadora, siempre y cuando ésta cumpla lo siguiente: (a) Para que una empresa pueda importar los insumos que se mencionan en los apartados (i), (ii) y (iii) anteriormente citados, tendrán que realizar anualmente ventas al exterior por un valor superior a US\$500.000 o su equivalente en otras divisas, o bien facturar productos de exportación, cuando menos por el 10% de sus ventas totales; y (b) Para importar mercancías correspondientes a las fracciones (iv) y (v), las empresas tendrán que realizar ventas anuales al exterior por un valor mínimo equivalente al 30% de sus ventas totales.

La aplicación del PITEX es amplia, ya que las empresas exportadoras pueden estar dentro de un programa que corresponda a sus actividades de importación por operaciones totales, por planta o por proyecto específico, variando en cada uno de los casos los beneficios y requisitos. Las empresas están obligadas a informar anualmente las operaciones de comercio exterior que realizan al amparo del programa.

Una de las características de este nuevo decreto es que permite extender los beneficios del programa a lo largo de una cadena productiva, de tal modo que una empresa situada al inicio de la cadena, no requerirá contar con un programa PITEX, ECEX o de Maquila para poder exportar indirectamente sus productos. Las mermas o residuos de las mercancías importadas temporalmente que no pudieron ser incorporadas al proceso productivo, pueden deducirse de la importación temporal. Entre éstas están consideradas los combustibles, lubricantes, materiales auxiliares, refacciones y equipo, por lo que no se precisa demostrar su retorno al extranjero. Ello redundará en una simplificación del procedimiento de exportaciones indirectas y por consecuencia, en una reducción de los costos administrativos y financieros asociados a este procedimiento.

En el caso de exportaciones indirectas, la Secretaría de Hacienda establece modalidades para facilitar el descargo de los pedidos de importación temporal de las mercancías objeto del programa. Los exportadores que realicen importaciones temporales de mercancías no requieren tener su propiedad. En este caso la SECOFI autoriza

que personas distintas a los exportadores efectúen los procesos de transformación o elaboración. Igualmente, podrá autorizar que las mercancías a que se refieren los puntos (iv) y (v) citados al principio, puedan ser vendidas, cedidas o rentadas a un tercero, mediante el contrato correspondiente, siempre que dichos bienes se destinen a elaborar los productos de exportación.

En este programa se puede autorizar la venta en el mercado nacional de los productos elaborados con mercancías importadas hasta por un 30% del valor de las exportaciones objeto del programa que realice la empresa. Esto se permite siempre y cuando la empresa que realice esta operación mantenga saldo positivo de divisas. Las importaciones temporales y las exportaciones realizadas al amparo del programa no requieren de permisos previos ni de autorizaciones administrativas específicas de ninguna clase, salvo razones de seguridad nacional, sanitarias, fitopecuarias o ecológicas.

La SECOFI puede autorizar que las empresas que operan al amparo del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, se acojan al presente decreto para plantas o proyectos distintos de los que se encuentren registrados bajo dicho régimen o previa renuncia de la empresa a los beneficios de aquel decreto. Durante el período septiembre de 1996 a junio de 1997 se autorizaron 1.357 programas PITEX que involucraron un monto de exportaciones de US\$10.305 millones (véase el Cuadro 8). Las ventajas que ofrece este mecanismo ha significado que el número de programas PITEX y el monto de exportaciones realizadas bajo dichos programas se haya incrementado paulatinamente en los últimos años, constituyéndose en uno de los apoyos más buscados por los exportadores.

Cuadro 8

MÉXICO. SERVICIOS AL COMERCIO EXTERIOR		
	Octubre 1993 a Octubre 1994	
Instrumentos	Número de Autorizaciones	Exportaciones Anuales (US\$ Millones)
Registro ECEX	19	55,1
Registro ALTEX	67	1.029,3
Empresas PITEX	440	2.043,3
Devolución de impuestos	3.634	409,7
Certificados de origen	17.532	970,6
Visas Textiles	4.215	ND
Permisos de Exportación	217	3.675,6
Permisos de Importación	3.969	14.936,9

ND. No Disponible.  
Fuente: Elaboración propia con información de SECOFI: Informe de Labores, 1993-1994. Dirección General de Servicios al Comercio Exterior.



Instrumentos	Septiembre 1995 a Junio 1996		Septiembre 1996 a Junio 1997	
	Número de Autorizaciones	Exportaciones Anuales (US\$ millones)	Número de Autorizaciones	Exportaciones Anuales (US\$ millones)
Empresas PITEX	1.122	3.747	1.357	10.305
Registro ALTEX	485	2.325	484	3.204
Registro ECEX	63	244	97	1.082
Devolución de impuestos	5.899	592	6.660	726
Certificados de Origen	75.695	4.651	92.851	8.292
Permisos de Exportación	226	3.400	201	4.790
Permisos de Importación	2.400	5.873	3.291	8.473

1/ Datos proporcionados por oficinas centrales, y delegaciones federales.  
Fuente: Elaboración propia con información de SECOFI. Informe de Labores, 1996-1997. Dirección General de Servicios al Comercio Exterior.

*Programa de Importación Temporal para Servicios Integrados a la Exportación (PITEX-Servicios)*

Este es un instrumento de promoción a las exportaciones, mediante el cual se permite a las empresas prestadoras de servicios importar de manera temporal, maquinaria y equipo necesarios para desempeñar actividades asociadas directamente a las exportaciones no petroleras. Este programa surge como consecuencia de que no se contaba con apoyos específicos para la prestación de servicios asociados al sector exportador.<sup>7</sup> Las importaciones que se realizan al amparo de este programa, no requieren de permisos previos ni de autorizaciones administrativas específicas de ninguna clase, salvo excepciones que se refieren a la seguridad nacional, sanitarias, fitopecuarias o ecológicas.

Los artículos que se pueden importar son: (i) Maquinaria, instrumentos y equipo para el manejo de mercancías, con la excepción de vehículos de transporte; y (ii) Aparatos, equipos de investigación, seguridad industrial, control de calidad e informática. Para que las empresas puedan obtener autorización del Programa, deben cumplir con: (a) Ser sociedades mercantiles; (b) Prestar dentro del Territorio Nacional cualquiera de los siguientes servicios integrados a la exportación: carga, descarga y estiba en puertos marítimos; ingeniería de procesos industriales; diseño de productos, empaques y envases; exploración, prospección e investigación; reparación de buques y contenedores o; reparación de estructuras, tanques y calderas; y (c) Facturar un mínimo del 50% de sus ingresos anuales a empresas inscritas en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora, a empresas PITEX, a ECEX, así como a residentes en el extranjero. Todas las operaciones de servicios integrados a la exportación deberán ser reportadas semestralmente ante la SECOFI. Además, estas empresas tendrán la obligación de llevar un control de las importaciones temporales realizadas en los términos de la Ley Aduanera.



El Registro de Empresas de Comercio Exterior es un instrumento de promoción de las exportaciones, mediante el cual las empresas comercializadoras tienen acceso a los mercados internacionales con facilidades administrativas y apoyos financieros de la banca de desarrollo. Las empresas que califican para recibir estos apoyos se clasifican en Consolidadoras y Promotoras de Exportación. Las primeras deben tener como actividad preponderante la integración y consolidación de mercancías para su exportación, contar con un capital social mínimo de 2 millones de pesos y realizar exportaciones de cuando menos cinco empresas productoras. La Promotora de Exportación debe tener como actividad preponderante la comercialización de mercancías en los mercados internacionales, contar con un capital social mínimo de 200 mil pesos y realizar exportaciones de al menos tres empresas productoras.

Las compras que realicen las ECEX dentro del mercado nacional y que posteriormente sean vendidas en el mercado externo se consideran como exportaciones, a fin de promover la oferta y el abastecimiento nacional. Entre sus actividades principales están:

- Exportar las mercancías de acuerdo a los requerimientos de los mercados internacionales;
- Promover la exportación de mercancías de empresas medianas y pequeñas;
- Realizar un diagnóstico y asesorar a las empresas productoras a fin de adecuar su producción a los requerimientos del mercado externo;
- Elaborar estudios de mercado y catálogos, participar en ferias y organizar eventos promocionales;
- Promover la participación de proveedores nacionales a mercancías de exportación; y
- Proporcionar servicios integrales a las compañías productoras, diversificando sus actividades hacia aspectos como transporte y aseguramiento.

Las ECEX deben presentar un programa anual ante la SECOFI sobre sus actividades, así como también deben preparar un informe anual de dichas actividades. Además de llevar a cabo sus operaciones en el mercado externo, podrán vender su producción en el mercado nacional, incluyendo mercancías importadas. Entre los beneficios del programa ECEX está la posibilidad de expedir la Constancia de Exportación a sus proveedores nacionales, para adquirir a tasa cero del IVA las mercancías que serán destinadas a la exportación; autorización, en su caso, de un PITEX en su modalidad de proyecto específico; y descuento del 50% en los apoyos no financieros que proporciona BANCOMEXT. Aunado a ello, este Banco ha establecido un Programa de Apoyo Financiero que contempla beneficios para las empresas Consolidadoras, como prestar servicios como banca de primer piso, otorgar créditos y apoyar su participación en ferias y misiones organizadas por dicha institución.

Las ECEX y sus proveedores también pueden recibir asistencia y apoyo financiero por parte de NAFIN para la consecución de sus objetivos, así como servicios especializados de capacitación y asistencia técnica. Entre sus compromisos se encuentran realizar exportaciones por cuenta propia a más tardar en el primer año fiscal regular siguiente a la fecha de su registro, por un importe mínimo de US\$250.000, cuando se trate de empresas Promotoras y de US\$3 millones en el caso de Consolidadoras.

Las mercancías que se vendan a una ECEX son consideradas como exportadas definitivamente, debido a que dicha mercancía deberá ser exportada en su totalidad en forma directa o indirecta. Para este caso se debe presentar la Constancia de Exportación correspondiente. Cuando la adquisición sea a proveedores nacionales, bajo el mecanismo de Constancia de Exportación, los titulares pueden adquirir bienes en territorio nacional

para ser comercializados en el extranjero. A su vez, la ECEX que expide la constancia considera los bienes como importados temporalmente, por lo que adquiere la obligación de exportarlos en su totalidad directa o indirectamente. Finalmente, la totalidad de las mercancías que adquiera la ECEX en el país y que se destinen a la exportación, pueden gozar del beneficio de la tasa cero del IVA. Las mercancías que se destinen al mercado nacional deben cubrir los impuestos correspondientes.

En el período de nueve meses terminados en junio de 1997 el número de autorizaciones ECEX ascendió a 97, significando un valor exportado de más de US\$1.000 millones. Dichas cifras representaron un incremento muy elevado respecto al mismo período del año previo (véanse SECOFI [1997] p. 34 y Cuadro 8).

### *Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX)*

El programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) otorga facilidades administrativas y fiscales a las empresas exportadoras directas que exportan al menos US\$2 millones anuales, o el 40% de sus ventas totales. Las empresas altamente exportadoras indirectas deben tener ventas anuales de mercancías incorporadas a productos de exportación o exportadas por directos por un valor mínimo equivalente al 50% de sus ventas totales. Los exportadores directos e indirectos pueden cumplir con el requisito de exportación del 40% o US\$2 millones, sumando los dos tipos de exportación. Adicionalmente, pueden estar dentro de este programa las ECEX. Se considera ALTEX a aquella empresa que produce mercancías no petroleras de exportación, y que participa de manera dinámica y permanente en los mercados internacionales. En este programa también se incluye a las empresas exportadoras indirectas.<sup>9</sup>

La SECOFI es la encargada de concertar los apoyos y facilidades que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los Gobiernos de los Estados otorguen a las Empresas Altamente Exportadoras. La empresa deberá entregar a la autoridad un reporte anual de sus operaciones de comercio exterior.

En materia fiscal y aduanera, las empresas ALTEX gozan de los beneficios del Programa de Devolución Inmediata para Contribuyentes Altamente Exportadores cuando tengan saldo a favor en sus operaciones provisionales del IVA. Gozan además de la exención del requisito de segunda revisión de las mercancías exportadas en la aduana de salida, siempre y cuando éstas hayan sido despachadas en una aduana interior. BANCOMEXT ofrece apoyos financieros específicos para las empresas ALTEX. En el lapso comprendido entre septiembre de 1996 y junio de 1997 se concedieron 484 autorizaciones de registro de ALTEX que involucraron un monto de US\$3.204 millones (véase el Cuadro 8).

### *Devolución de Impuestos (DUTY DRAWBACK)* <sup>10</sup>

El esquema de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (*Drawback*) reintegra al exportador el valor de los impuestos pagados por la importación de insumos que hayan sido incorporados al producto exportado o por la importación de mercancías que retornan a su lugar de origen en el mismo estado que fueron importadas. Este mecanismo fiscal ha mostrado ser un instrumento eficaz para alentar las exportaciones; por ejemplo, en el período septiembre de 1996 a junio de 1997 se expidieron 67.660 autorizaciones de devolución de impuestos, correspondientes a US\$726 millones de exportaciones (véase el Cuadro 8).

A fin de motivar al sector exportador, los beneficios de este mecanismo abarcan a aquellas mercancías que retornen al exterior sin haber sufrido alguna modificación. Adicionalmente, tanto el exportador como su proveedor gozan de los mismos beneficios de la Constancia de Exportación. La importancia de este programa radica en que el beneficio

incluye tanto a los exportadores directos como indirectos en igual forma, aunque con diferentes requisitos para cada uno. Se consideran exportadores directos a aquellos que exporten mercancías en el mismo estado en que fueron importadas o que se hayan modificado en el proceso productivo.

Los exportadores indirectos son los proveedores de insumos que se incorporen a productos que serán vendidos en el exterior por empresas inscritas en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora, empresas PITEK, por ECEX o por un tercero que extienda la Carta de Aval Solidario.

Los insumos importados incluyen las materias primas, partes y componentes, empaques y envases, combustibles, lubricantes y otros materiales. A fin de que proceda la devolución de impuestos de los exportadores indirectos, éstos deben contar con la factura de venta, los pedidos de importación y la Constancia de Exportación, cuando las mercancías se enajenen a empresas inscritas en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora, a empresas PITEK, así como a ECEX. Para las empresas que realizan exportaciones directas únicamente se requiere el pedido de importación y exportación que ampare las mercancías por las cuales se requiere la devolución.

Los exportadores directos e indirectos deben presentar su solicitud ante la SECOFI, durante los doce meses siguientes a la fecha de la importación. Dentro de este período deberá efectuarse la exportación. Dicha solicitud de devolución de los impuestos de importación debe presentarla el exportador directo en un plazo de 90 días hábiles a partir del día siguiente de la exportación, mientras que los exportadores indirectos tendrán el mismo plazo a partir de la expedición de la constancia de exportación o la constancia de depósito. La devolución de impuestos de importación es autorizada por la SECOFI. El trámite se concluye al dictaminarse en un plazo de 10 días la devolución de impuestos de importación, emitirse el oficio resolutivo correspondiente por parte de la SECOFI, y efectuarse el depósito del monto de impuestos devueltos en la cuenta bancaria del contribuyente por parte de la Secretaría de Hacienda.

### *Ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX)*

Este programa promueve la realización de ferias en el país para la exportación de productos mexicanos. Brinda a sus titulares apoyos financieros y facilidades administrativas y de promoción, otorgadas por dependencias de la Administración Pública Federal. Para obtener los beneficios de este Programa, se debe contar con el Certificado de Ferias Mexicanas de Exportación, el cual es otorgado por la SECOFI a los Organizadores y a los Constructores que presenten un inmueble viable para la realización de una feria, así como las características de infraestructura y de servicios y el plazo para su construcción. Los organizadores de ferias deben cumplir los siguientes requisitos: (i) Tener como objetivo fundamental promover las exportaciones no petroleras; (ii) Contar con personal que tenga experiencia comprobada en la realización de ferias internacionales de por lo menos tres años, o bien se contraten los servicios de empresas especializadas en la materia; (iii) Proponer la periodicidad y duración conforme a las cuales organizarán ferias en lo sucesivo; (iv) Comprometerse a organizar la feria por lo menos tres veces ininterrumpidas conforme a la periodicidad y duración que hubiesen propuesto; (v) Comprometerse a destinar una inversión mínima de un millón doscientos mil pesos y; (vi) Garantizar la participación en la feria de por lo menos 100 empresas expositoras de productos elaborados en México y de un número igual de compradores extranjeros especializados, es decir, la asistencia de un comprador extranjero por cada una de ellas. En caso que el número de expositores sea mayor de 100 no se requerirá de compradores adicionales. Si se satisface lo anterior, pueden participar también empresas expositoras de productos extranjeros, siempre que no sea mayor a un

porcentaje del 30% de los expositores de productos nacionales. Las empresas de este género tienen acceso a los apoyos de BANCOMEXT, como créditos a los Organizadores y a los Expositores que cuenten con el Certificado FEMEX. El Banco también promueve el evento a nivel internacional y apoya la participación de compradores profesionales de otros países. Los beneficiarios también reciben apoyos financieros y facilidades administrativas y de promoción de parte del Gobierno Federal.

Otro mecanismo utilizado por el Gobierno para promover el desarrollo de nuevos mercados de exportación son los encuentros empresariales México-Unión Europea. Así, se fomentan las alianzas estratégicas e intercambios comerciales. En el período entre septiembre de 1996 y agosto de 1997 se realizaron 1.025 entrevistas de negocios, de las cuales 70% fueron exitosas, es decir, se reflejaron en algún negocio. También se promueven encuentros empresariales sectoriales con el mismo fin, habiéndose realizado en el período reciente en los sectores farmacéutico, agroindustrial y autopartes (SECOFI [1997] p. 37).

#### PROMOCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA ORIENTADA A LA EXPORTACIÓN

Un componente destacado de la promoción de exportaciones se refiere a los cambios efectuados a la legislación sobre inversión extranjera directa, que han hecho al país más atractivo y que, de hecho, sirvieron como un antecedente propicio y alentador de las negociaciones del TLCAN. En este ámbito, se produjeron dos tipos de cambios muy significativos. En primer lugar, en 1989 se introdujeron modificaciones a la reglamentación de la ley vigente desde 1973 que resultaba contraproducente en el marco de las políticas de mercado de fines de los años ochenta, pues imponía demasiados requisitos y exclusiones a la participación de empresas extranjeras en numerosas actividades. Además, en ciertas áreas, como la petroquímica, existía ambigüedad en cuanto a qué sectores específicos estaban sujetos a los límites generales de la participación extranjera, lo cual propiciaba la discrecionalidad en la aplicación de las normas (Aspe [1993]).

La nueva reglamentación ratificó el principio de atraer capital que aportara tecnología, divisas y empleo; se amplió el número de sectores potencialmente receptores de inversión extranjera, se permitió que ésta pudiera poseer hasta 100% del capital de empresas pertenecientes a sectores no restringidos; para la mayoría de los sectores y satisfaciendo determinados criterios (entre ellos que el proyecto no sobrepasara los US\$100 millones), se eliminó el requisito de presentar proyectos para el examen y aprobación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), trámite que era lento y oneroso. Para los proyectos que no cumplieran estos criterios, se mantuvo el requisito de aprobación de la CNIE, pero con el compromiso que, de no haber respuesta en 45 días, el proyecto se consideraría aprobado automáticamente.

Por otro lado, el nuevo reglamento otorgó facilidades administrativas para la inversión de capital externo en empresas en operación; permitió la inversión indirecta a través de fideicomisos; y facilitó los trámites para la adquisición de acciones de empresas existentes en el país. Con el nuevo reglamento, se estableció una clasificación de las actividades económicas de acuerdo al grado de participación de capital extranjero que, en los hechos, significó una ampliación considerable de las actividades receptoras de inversión extranjera y un aumento de sus porcentajes de participación en los sectores no reservados al Estado o a mexicanos.<sup>11</sup>

Posteriormente, en 1993 se promulgó una nueva ley de inversión extranjera, en la que se ratificó el principio de otorgar seguridad jurídica a los inversionistas extranjeros, se amplió la apertura sectorial y se promovió una mayor desregulación de los trámites administrativos.<sup>12</sup> Las disposiciones más destacadas de la nueva ley son: (a) posibilita que el

capital extranjero invierta libremente o adquiera activos en todas las actividades económicas que no están reguladas; (b) permite a las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros adquirir bienes inmuebles no residenciales en zonas restringidas (fronteras y costas); (c) retoma el concepto de inversión neutra contenido en el reglamento de 1989 y lo hace extensivo a empresas que no cotizan en la bolsa de valores, y (d) ratifica la obligación de la CNIE de resolver las solicitudes en no más de 45 días, considerando aprobada toda solicitud que no se haya resuelto en dicho plazo.

Las reformas a la política de inversión extranjera contribuyeron al incremento de los flujos a partir de 1989, con lo que la inversión total en los últimos años ha superado con creces a la acumulada hasta fines de los años ochenta. En efecto, entre 1989 y 1997 se recibieron recursos por más de US\$45.000 millones, con lo que el acervo de inversión extranjera directa ascendió a alrededor de US\$73.000 millones. Este comportamiento ha sido determinante en el auge de las exportaciones manufactureras en los últimos años, pues buena parte de esa inversión se dirige a proyectos de exportación.

Para apoyar los esfuerzos de atracción de la inversión extranjera, el Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX) promueve e impulsa el crecimiento e integración de empresas mexicanas a través de la canalización y búsqueda de inversión extranjera, vía asociaciones estratégicas de capitales y la oferta de productos y servicios en el mercado internacional (Poder Ejecutivo Federal [1996]). La red de oficinas promotoras del SIMPEX ha aumentado considerablemente, con la incorporación de las delegaciones y subdelegaciones de la SECOFI dentro del país, la integración de las embajadas y consulados de México en el exterior, así como organismos privados, con lo cual, en 1995 el sistema se conformó con 515 promotores, más del triple que el año anterior, distribuidos en 310 oficinas en México y en el extranjero. Adicionalmente, y con el propósito de establecer un sistema de información complementario al SIMPEX, orientado a fortalecer y promover la integración de las micro, pequeñas y medianas empresas en las actividades exportadoras, la SECOFI, BANCOMEXT, NAFIN y el Banco de México han integrado un grupo de trabajo abocado a la búsqueda de contrapartes nacionales a los proyectos de empresas mexicanas y a identificar proyectos por consolidarse que requieran apoyo crediticio, administrativo o de capacitación.

En 1996 se realizaron nuevas reformas a la ley de inversión extranjera. Las principales modificaciones fueron; (a) el establecimiento de plazos más cortos y la figura de la afirmativa ficta para la respuesta a las solicitudes de autorización de inversión; (b) la posibilidad que las empresas mexicanas se capitalicen con inversión extranjera minoritaria, sin que tal participación implique rebasar los límites máximos a la inversión extranjera establecidos en la ley respectiva; (c) la simplificación de los trámites diversos; y (d) la incorporación a la ley de los cambios efectuados a otros ordenamientos jurídicos sobre porcentajes de participación de la inversión extranjera en varias actividades económicas para hacerla una ley autocontenida.

#### ESLABONAMIENTOS INTERNOS HACIA ADELANTE Y HACIA ATRÁS

Un importante avance en la promoción de exportaciones es la integración de cadenas productivas a lo largo de una rama o sector específico, donde intervienen empresas de todos los tamaños, que de esa forma pueden emprender el reto de exportar directa o indirectamente. Una de las reformas recientes que se ha logrado imprimir en los programas de exportación es el aumento en el número de empresas pequeñas proveedoras de insumos para las empresas exportadoras de mayor tamaño. La mayor parte de la exportación es realizada por empresas grandes y con un contenido muy reducido de insumos nacionales, por lo que el reto es incorporar a este sector generador de divisas al mayor número de empresas pequeñas y medianas.

Existen diversos programas creados con el fin de promover y aumentar la presencia de los productos nacionales en el extranjero, además de que todas las empresas que accedan a uno o varios de estos programas deben estar en el Territorio Nacional, por lo cual son empresas no solamente generadoras de divisas, sino también de empleo, lo que a su vez incrementa la masa salarial a nivel nacional. Cada uno de los instrumentos de promoción de exportaciones están relacionados entre sí, ya sea en forma directa o indirecta, de tal manera que en forma conjunta apoyen el objetivo principal, que es la promoción de las exportaciones nacionales.

Recientemente se han multiplicado los esfuerzos gubernamentales para incrementar la participación de insumos y materias primas en general dentro de las compras que realiza la industria maquiladora. Este coeficiente ha sido históricamente marginal (menor a 2%), por lo que existe un amplio margen para elevarlo. La SECOFI organiza encuentros entre las empresas maquiladoras y potenciales proveedores nacionales con tal fin. En 1996 se llevó a cabo el Segundo Encuentro Nacional de Desarrollo de Proveedores para la Industria Maquiladora, Automotriz y Autopartes, Eléctrico-Electrónica. Participaron 43 empresas maquiladoras, que demandaron 1.500 productos; asistieron 1.000 prospectos de empresas proveedoras y se realizaron 800 iniciativas de negocios (SECOFI [1997]). La banca de desarrollo ofrece financiamiento a las empresas potenciales abastecedoras de las grandes compañías.

A la fecha no se ha observado un incremento importante en la participación de insumos nacionales dentro del total que demanda la maquila de exportación; ello se debe en buena medida a que los volúmenes de materias primas, empaques o servicios diversos que demandan las maquiladoras son demasiado grandes para las empresas nacionales ubicadas en la periferia de los centros maquiladores (en el norte del país principalmente). Es frecuente que los proveedores nacionales con mayores posibilidades estén localizados a miles de kilómetros de la frontera norte, lo que dificulta la proveeduría expedita. Asimismo, es común que los potenciales proveedores presenten niveles de calidad por debajo de las normas requeridas.

El Sistema Empresarial Mexicano (SIEM) es un instrumento de información y consulta de las empresas industriales, comerciales y de servicios que, entre otros fines, tiene el de potenciar los encadenamientos productivos. El SIEM está integrado por un padrón de empresas que permite conocer sus características generales como ubicación, intereses de negocio, oferta y demanda de bienes y servicios y sus procesos productivos. Este sistema es de reciente creación y al mes de agosto de 1997 se habían registrado cerca de 300.000 empresas.

El Sistema para la Subcontratación Industrial es un instrumento electrónico, de consulta en Internet, que ofrece información sobre oferta y demanda de procesos productivos y facilita la vinculación entre empresas para complementar sus capacidades productivas y especializarse en la fabricación de productos, piezas o subensamblés. El sistema se ha instrumentado para los sectores metalmecánico, plástico, eléctrico, electrónico, textil y confección. A mediados de 1997 se contaba con una base de información de 200 registros de empresas, 330 procesos ofertados y una centena de consultores especializados encargados de validar y verificar la información de las empresas interesadas en incorporarse al sistema. Finalmente, existen programas sectoriales diversos que también buscan promover los encadenamientos productivos (SECOFI [1997a] pp.13-19)

## DESARROLLO E INNOVACIÓN TECNOLÓGICOS

No obstante el avance que ha tenido la exportación de productos no petroleros en la última década, el financiamiento otorgado por el Gobierno Federal a la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías ha sido muy reducido. Existen en el país fundamen-



mente cuatro instituciones que coordinan y promueven la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías: BANCOMEXT, NAFIN y la Secretaría de Educación Pública (SEP) en combinación con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Además existen centros de investigación privados y universidades que asesoran y promueven una mayor integración entre éstos y las empresas.

En el ámbito tecnológico existe un alto grado de heterogeneidad entre las empresas, que está determinado principalmente por su tamaño y disposición para enfrentar el cambio (SEP [1995]). Existe una clara diferenciación entre las empresas grandes y las pequeñas y medianas debido a que las primeras pueden acceder con prontitud a la innovación tecnológica en la cual basan su competitividad, ya sea en el mercado interno o externo; de hecho, muchas de ellas son filiales de empresas transnacionales (ET), que les transfieren tecnología y conocimiento.

En contraste, las empresas de menor tamaño no tienen acceso a financiamiento oportuno para renovar su aparato productivo y además carecen de la cultura para acceder al cambio tecnológico, debido a que muchas de ellas producen exclusivamente para el mercado interno. Es por ello que sólo un pequeño grupo de empresas grandes son las que tienen capacidad para innovar y competir en los mercados internacionales de bienes y servicios.

De acuerdo con una encuesta realizada por el CONACYT en la Ciudad de México, de una muestra de 57 empresas se obtuvo que 43 eran empresas innovadoras (75,4%). De ellas, el 58,1% pertenecía a un grupo corporativo, 20,9% eran autónomas, 14% subsidiarias, 14,7% filiales y 2,3% empresas con capital mexicano y capital extranjero (SEP-CONACYT [1996]).

Respecto a la estructura de los costos de la innovación, se observa que el gasto en equipamiento, capacitación y pruebas es el más significativo. Por el contrario, destaca la reducida participación del gasto en conocimiento no incorporado tal como análisis de mercado, *know-how*, licencias y patentes. Resulta además interesante que el 67,4% de las empresas innovadoras financió sus proyectos con fondos propios, mientras que un 28% ejerció parte de los gastos relacionados con la innovación fuera de sus instalaciones.

En lo que atañe a las adquisiciones tecnológicas, una proporción importante de empresas compra su equipo en el exterior, seguida de la adquisición de tecnología y los derechos a usar patentes; mientras que el mercado interno les proporciona servicios técnicos especializados y de consultoría. Por su parte, los principales países que proveen de bienes y servicios tecnológicos a las empresas de la muestra son: Estados Unidos, Alemania, Holanda, Japón, Gran Bretaña y Francia (Ibid).

Según el Programa de Ciencia y Tecnología, en una muestra de 751 empresas que incluye las 500 más grandes del país, una de cada tres lleva a cabo actividades de investigación y desarrollo. La apertura económica de los mercados y la globalización de la economía mundial, ha llevado a que algunas empresas pongan mayor atención en la aplicación de normas, ya sea para incorporarse a los mercados externos o para hacer frente a las importaciones. Debido a la aplicación de normas de calidad, más de 16.000 empresas están exportando, lo cual no ocurría sin la preocupación por lograr y mantener un elevado nivel de calidad de sus productos (SEP [1995] p. 20).

Sin embargo, la reducida cultura exportadora por parte de las empresas de menor tamaño ha ocasionado que pocas apliquen instrumentos de medición y mejoramiento de la calidad de la producción. Así, en el sector manufacturero el 85,8% de los establecimientos aplican control visual y sólo 13,7% emplean instrumentos de medición apropiados para medir la calidad de sus productos.

Los programas de desarrollo e innovación tecnológicos se dirigen principalmente a la micro, pequeña y mediana industria. Entre otros mecanismos está el Programa Integral

de Promoción del Uso de Tecnologías Informáticas, que unifica los esfuerzos de la banca de desarrollo, la banca comercial y las empresas fabricantes de equipo de cómputo, enfocados a propiciar la modernización informática de los establecimientos.

El Sistema de Información sobre Servicios Tecnológicos (SISTEC) es un mecanismo dirigido a contribuir a la solución de los problemas tecnológicos de pequeñas empresas y acercarlas a la posibilidad de exportar. El SISTEC funciona en Internet y proporciona información sobre los centros e institutos de investigación aplicada y desarrollo tecnológico, así como de empresas consultoras en tecnología. Anualmente se realizan miles de consultas al sistema; por ejemplo, en los primeros ocho meses de 1997 se registraron cerca de cuatro mil.

También en apoyo a las empresas pequeñas potencialmente exportadoras se creó en 1997 el Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE), que se encarga de impartir talleres intensivos en las instalaciones de las empresas, con el fin de mejorar sus líneas de producción y manejo de inventarios. Se han realizado (a agosto de 1997) 42 talleres en empresas de las ramas de alimentos, autopartes, calzado, confección, joyería, fundición, metalmecánica, muebles, maquinaria y equipo, plástico, química, textil y vidrio.

El Gobierno promueve la realización de foros tecnológicos, en que las empresas pueden acceder a los proyectos sobre esta materia que ejecutan centros e institutos de investigación y desarrollo tecnológico. En el foro realizado en marzo de 1997 participaron 81 centros e institutos de investigación, organismos de apoyo como NAFIN y BANCOMEXT, 1.473 empresas y más de 2.000 visitantes. Se realizaron 3.781 entrevistas de empresas con centros de investigación y 309 diagnósticos de empresas interesadas en conocer sus problemas tecnológicos.

## COSTOS DE TRANSACCIÓN Y REGULACIÓN

En este terreno existe una gran cantidad de disposiciones, leyes, reglamentos y acuerdos que se han venido implementado de manera paralela a la apertura comercial y a los esfuerzos del Gobierno por recrear condiciones de competencia similares a las que enfrentan los principales competidores económicos del país.

Aunque las medidas no discriminan entre exportadores y no exportadores, es evidente que el espíritu de la política de desregulación y transparencia se aboca fundamentalmente a las empresas exportadoras y a las que fabrican bienes comerciables internacionalmente.

La Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), creada en 1989, cumple las funciones de coordinación y concertación entre las autoridades y la comunidad exportadora, a través de la ejecución de acciones de la SECOFI, BANCOMEXT y NAFIN, gobiernos de los estados y el sector exportador a fin de solucionar los problemas que enfrentan estos agentes económicos (SECOFI [1995] p.35).

Su principal objetivo es promover la actividad exportadora, mediante la simplificación y solución de los trámites administrativos de comercio exterior. Así, la COMPEX apoya iniciativas concretas de venta al exterior, como una instancia de concertación y coordinación institucional.

A decir de los entrevistados, la Comisión ha logrado resultados valiosos y concretos en el tiempo que lleva operando. Durante el periodo de 1996 a agosto de 1997, la COMPEX realizó 59 reuniones en las que se presentaron y analizaron un total de 1.045 casos, habiéndose resuelto favorablemente 982 de ellos.

Dentro de estas resoluciones destacan la incorporación de propuestas de reforma a la nueva Ley Aduanera, que entraron en vigor en enero de 1997, y el establecimiento de diversas reglas de carácter general en materia de comercio exterior, con las cuales se



precisaron y modificaron las reformas sobre varias leyes impositivas realizadas en diciembre de 1996 y que afectaban a las empresas exportadoras, y en particular a las empresas PITEX. Esto contribuyó para que la oferta con potencial exportador se ampliara y diversificara con 163 proyectos nuevos. En 1995 se incorporaron 37 empresas con una inversión de más de US\$400 millones, con un flujo de exportaciones por US\$200 millones, generando con ello 6.000 empleos.

A fines de 1995 se instrumentó un programa de desregulación económica, para mejorar la eficiencia del marco normativo y facilitar el establecimiento y operación de las empresas. Con el programa se persigue eliminar la discrecionalidad de la autoridad y simplificar los trámites que imponen una carga innecesaria y pérdida de tiempo a las empresas.

El Consejo para la Desregulación Económica, integrado por empresarios, académicos, trabajadores y el Gobierno, se encarga de resolver, junto con la SECOFI, si se modifican los requisitos y trámites que tienen que cumplir las empresas para su establecimiento y operación. Se incluyen los siguientes aspectos: (a) simplificación y eliminación de trámites; (b) revisión y mejora de proyectos de disposiciones legislativas y administrativas; (c) formulación de propuestas de reformas a leyes para mejorar el marco regulatorio; y (d) apoyo a estados y municipios en sus programas de desregulación.

A través del Consejo, se ha logrado que varias dependencias gubernamentales incorporen acciones de desregulación en su ámbito de competencia. Asimismo, se han eliminado trámites innecesarios en otras dependencias públicas. Actualmente se trabaja en la elaboración de un Registro Federal de Trámites Empresariales, que contendrá los únicos trámites que el Gobierno Federal podrá exigir a las empresas, con lo cual se eliminará la discrecionalidad y se dará mayor seguridad jurídica a los empresarios.

En materia de información, funciona el Sistema Nacional de Orientación al Exportador, que tiene como propósito incorporar a las pequeñas empresas a la actividad exportadora, a través de servicios de información, orientación y asesoría, sobre instrumentos y servicios que ofrecen los sectores público, privado y educativo. En el año terminado en agosto de 1997 se instalaron 41 módulos de orientación al exportador, se dio acceso a la red de información mediante Internet y se elaboró una metodología para homologar la atención que se brinda y para capacitar a los promotores.

#### APOYOS PARA INVERSIÓN EN BIENES DE CAPITAL

El Programa de Atención a Proyectos de Exportación e Inversión proporciona asesoría legal a empresas mexicanas interesadas en promover internacionalmente su proyecto de inversión o exportación. Entre septiembre de 1996 y junio de 1997 el Programa asesoró a 192 empresas y promovió la realización de 1.265 enlaces entre empresas extranjeras y nacionales; el resultado fue la consolidación de trece proyectos y siete más están en negociación.

El Programa de Promoción de Exportaciones México-Unión Europea apoya diversos proyectos, particularmente aquellos que involucran bienes primarios y sus productos (por ejemplo, actualmente se ejecutan iniciativas para desarrollar exportaciones de amarantho y derivados, aguacate y otros productos agropecuarios) (SECOFI [1997a] *op. cit.*).

Como se señaló anteriormente, BANCOMEXT maneja proyectos de inversión de diversa índole. Por ejemplo, otorga financiamiento a los proyectos que son altamente generadores de divisas. Las áreas más apoyadas son construcción, equipamiento, ampliación, modernización, desconcentración, reubicación o adquisición de instalaciones productivas; desarrollo tecnológico y diseño; desarrollos inmobiliarios industriales y de servicios; adquisición de equipo y sistemas de cómputo. Asimismo, BANCOMEXT financia la adquisición de unidades de equipo importadas y la importación de bienes de capital nuevo.

En los últimos años se ha venido registrando un importante aumento en la infraestructura física del país. Un ejemplo destacado es la construcción de más de 5.000 kilómetros de autopistas en el período 1989-1994, con lo que casi se duplicó la infraestructura de este tipo de caminos. Asimismo se han desincorporado algunos servicios de transporte y administración de puertos, y está en estudio la concesión de varios aeropuertos internacionales del país. En contraste, el transporte por ferrocarril se encuentra muy poco desarrollado y, en muchos casos, su ausencia representa costos excesivos para las empresas, al tener que usar otros medios de transporte más onerosos.

*Infraestructura carretera.* Es muy importante para la integración de mercados y el desarrollo regional en México. Por tal razón, en los años recientes se ha continuado la modernización de los grandes ejes troncales carreteros que comunican las principales zonas de producción industrial y agropecuaria con las más importantes localidades urbanas y puertos del país, lo que se traduciría en un acceso más expedito de los productos de exportación a sus destinos en el exterior (Poder Ejecutivo Federal, [1997] pp. 218-221). Los avances son innegables, aunque se debe reconocer que la mayoría de las carreteras enfrentan severos problemas financieros y de escaso aforo, lo que motivó, en 1997, que el Gobierno retomara el control de 23 de las 29 autopistas concesionadas en el período 1989-1995 (véase CEPAL [1997c] y Anexo 2).

*Autotransportes.* El autotransporte de carga por medio de camiones y "trailers" continúa siendo el más importante medio de movilización, porque maneja la mayor parte de la carga y casi la totalidad de los pasajeros. En 1996 se avanzó en la solución de diversos problemas de operación del servicio de carga relacionados con la reglamentación a la regulación del peso y dimensiones de los vehículos y con la instrumentación del operativo para su verificación, habiéndose revisado poco más de 100 mil unidades a nivel nacional, con lo cual se logró disminuir los casos de excesos de peso y dimensiones de los vehículos. A través del autotransporte, durante 1996 se transportaron 373 millones de toneladas de carga, 1,8% más que el año anterior.

*Transporte ferroviario.* Con la publicación en septiembre de 1996 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario se consolidó el marco jurídico para promover un sistema de transporte ferroviario competitivo, eficiente y seguro. Bajo este marco, se inició el proceso de licitación de este medio de transporte, basada en una segmentación regional que divide al ferrocarril en tres empresas troncales, una terminal y diversas líneas cortas y especializadas. Así, se emitieron las primeras convocatorias para la licitación del Ferrocarril Chihuahua-Pacífico y del Ferrocarril del Noreste; en el primer caso el concurso fue declarado desierto, mientras que la empresa Ferrocarril del Noreste fue asignada al grupo que cumplió las condiciones previstas en las bases de licitación, hizo la propuesta económica más elevada y presentó un plan de negocios con las inversiones requeridas en señalización, comunicación y modernización de la infraestructura. Respecto a la conservación y rehabilitación de la infraestructura ferroviaria, se realizaron inversiones selectivas y prioritarias. En 1996 se rehabilitaron 80 kilómetros de vías con riel nuevo; se aplicaron 510 mil metros cúbicos de balasto; se reforzaron 102 puentes y se sustituyeron 700 mil durmientes. En 1996 este medio de transporte atendió una demanda de 59 millones de toneladas netas en el servicio de carga, cifra 11,8% mayor que en 1995. A pesar de ello, el ferrocarril sigue absorbiendo una parte menor del total de carga transportado en el país.

*Transporte marítimo.* En el transporte marítimo se promueve la competitividad de la marina mercante nacional, mediante la autorización a las navieras mexicanas para deducir de la base gravable del Impuesto Sobre la Renta hasta el 100% de las inversiones en nuevas embarcaciones; así como el establecimiento de tasa cero por concepto del Im-

puesto al Valor Agregado en los servicios de transporte marítimo de exportación. Durante 1996, la carga manejada por vía marítima ascendió a 207 millones de toneladas, cantidad 11% mayor que la de 1995.

*Puertos.* Se avanzó en los procesos de descentralización y promoción de la inversión privada, así como en la consolidación de las Administraciones Portuarias Integrales (API's). Esta figura fue introducida hace cinco años y se trata de sociedades mercantiles en las que participa el Gobierno a través de la propiedad de acciones pero, a diferencia del pasado, la Administración puede concesionar a terceros la operación de las terminales y de los servicios. La API recibe el puerto libre de compromisos laborales, que son finiquitados por acuerdo previo entre sindicato y Gobierno. Todos los bienes y áreas marítimas y terrestres de los recintos portuarios son objeto de concesión pero no de desincorporación. Con el objeto de fomentar el desarrollo de las exportaciones, se han creado API's estatales en Campeche, Tabasco y Yucatán, Veracruz, Colima, Tamaulipas, entre otros estados; se privatizó la operación de la terminal de usos múltiples de Altamira; se transfirió al sector privado la administración de la API de Acapulco; se adjudicó a empresas privadas el servicio de remolcadores en los puertos de Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Coatzacoalcos; y se convocó a concurso público la operación de la Terminal de Usos Múltiples de Ensenada. Adicionalmente, se avanzó en la liquidación de las nueve empresas paraestatales de servicios portuarios, cuyas funciones son ahora desempeñadas por los inversionistas privados y por las API's. Lo anterior ha contribuido a atender mejor el crecimiento en el volumen de mercancías manejadas e incrementar los índices de productividad y operación. Durante 1996 la carga contenerizada observó un incremento de 19,7% respecto a 1995, al manejar 682.331 unidades equivalentes a contenedores de 20 pies; el 91% se concentró en los puertos de Altamira, Veracruz y Manzanillo, que cuentan con terminales especializadas, así como en el de Tampico.

## *V. LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION*

### EVOLUCIÓN RECIENTE

A casi 30 años de su establecimiento en el país, la Industria Maquiladora de Exportación (IME) ha tenido diversas etapas en su evolución, unas de franco crecimiento y otras de estancamiento y sus objetivos se han cumplido parcialmente. Por una parte, se ha convertido en un importante generador de puestos de trabajo y, con ello, contribuye a una mayor masa salarial en la economía; pero, por otro lado, la integración de la industria nacional no pasa de un 3% dentro de los insumos totales. La maquila ha sido también un importante generador de divisas, lo que ha permitido aligerar la restricción externa de la economía. En los últimos años, la IME ha trasladado su margen de operación hacia el interior del país, principalmente cerca de los centros de consumo, como son los estados de Guanajuato, Puebla y Aguascalientes, lo que representa un amortiguador para el desempleo.

Entre los avances que ha tenido la IME en el país se destacan: el cambio de operaciones de ensamble manual a una mayor complejidad en productos y procesos; de un control de calidad basado en inspecciones visuales a uno de computarización para el control de la calidad; mayor presencia de compañías europeas y asiáticas, que han encontrado una plataforma de exportación estratégica; mayor flexibilidad, al poder vender también en el mercado interno; y se ha pasado de plantas pequeñas y medianas a plantas de escala mundial. No obstante, coexisten tres generaciones de industrias maquiladoras, distinguiéndose primordialmente por los sistemas organizacionales, la integración de la calidad total en sus productos, la aplicación de diferentes tecnologías, la capacitación de la fuerza laboral y la instrumentación de actividades de diseño, investigación y desarrollo. Todo ello re-

presenta una menor dependencia tecnológica hacia la casa matriz, conformándose una toma de decisiones relativamente autónoma (CEPAL [1997b]).

Otro punto a destacar es que cuando el TLCAN cumpla con sus fases de desgravación arancelaria, podría afectar favorablemente el contenido nacional de las exportaciones de maquila. Esto permitirá eliminar algunas de las trabas para incluir insumos nacionales, así como permitir la transformación de los insumos estadounidenses sin pagar el “arancel de castigo” (CEPAL, *op. cit.*, p. 26).

En los períodos críticos de la economía mexicana, la industria maquiladora de exportación ha respondido favorablemente. En estas etapas de crisis ha aumentado el número de unidades y con ello la generación de empleo; así, de 2.085 establecimientos que había en 1994, se pasó a 2.411 en 1996, impactando favorablemente en el empleo al aumentar de 583.044 trabajadores a 754.858 respectivamente, es decir, un crecimiento de 171.814 puestos de trabajo, período que contrasta con la situación de la industria manufacturera nacional, en la que se registraron quiebras de muchas empresas, lo que conllevó a un aumento drástico de la tasa de desempleo. La evolución de la IME siguió su paso ascendente ya que entre enero-septiembre de 1997 el número de establecimientos y de empleos superaban las cifras de todo el año anterior (véase el Cuadro 9). A pesar de la buena marcha de estas dos variables, lo cierto es que las remuneraciones a la mano de obra se han reducido en términos reales, así entre 1994/1995 cayeron 6%, manteniéndose el mismo porcentaje entre 1995/1996. Esta contracción de los salarios ha sido tal vez uno de los factores que ha alimentado la instalación de nuevas empresas ensambladoras.

Cuadro 9

MÉXICO. INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN, 1990-1997							
Miles de pesos							
Año	Número de establecimientos	Personal Ocupado	Valor agregado	Total insumos consumidos <sup>a/</sup>	Insumos importados	Insumos nacionales	Remuneraciones <sup>b/</sup>
1990	1.703	446.436	9.918.504	29.958.614	29.445.060	513.554	5.106.776
1991	1.914	467.352	12.605.766	37.583.278	36.911.382	671.896	6.432.341
1992	2.075	505.698	14.936.125	44.634.261	43.803.707	830.554	8.172.667
1993	2.114	542.074	17.264.031	56.000.039	55.028.796	971.243	9.598.665
1994	2.085	583.044	20.425.827	70.289.807	69.250.362	1.039.445	11.536.071
1995	2.130	648.263	33.182.509	142.437.236	140.055.443	2.381.793	16.231.279
1996	2.411	754.858	48.880.123	222.137.525	217.872.211	4.265.314	23.948.461
1997 <sup>c/</sup>	2.675	882.288	50.457.716	209.677.900	204.912.600	4.765.300	25.163.041

<sup>a/</sup> Incluye Materias primas y auxiliares y envases y empaques; <sup>b/</sup> Incluye salarios pagados a obreros, salarios pagados a técnicos de producción, sueldos a empleados administrativos y prestaciones sociales; <sup>c/</sup> enero-septiembre.  
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Estadísticas de la Industria Maquiladora de Exportación, varios números.

La gran parte de la producción (82%) se realiza en seis entidades federativas fronterizas. Por otra parte, el 98% de los insumos consumidos en la industria manufacturera son importados y sólo 2% son de origen nacional, siendo ésta una de las limitantes de la integración nacional con la industria maquiladora de exportación. El abanico de empresas maquiladoras instaladas en el territorio nacional ha aumentado y se ha diversificado, mu-

chas de ellas mostrando procesos con alto contenido tecnológico, favoreciendo el hecho que un porcentaje importante de la mano de obra se especialice, se consigan procesos con más valor agregado y aumente su competitividad en los mercados internacionales.

A nivel de rama de actividad, en 1996 cuatro ramas contaron con el 70% del número de establecimientos, siendo éstas la de ensamble de prendas de vestir (24,4%), materiales y accesorios eléctricos y electrónicos (17%), otras industrias manufactureras (15,5%) y ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal (12,4%), ocupando al 60% de la mano de obra. La industria maquiladora de exportación ha tenido un crecimiento espectacular en la última década.

Actualmente existen más de 2.000 empresas que emplean a más de 1 millón de trabajadores (30% del empleo manufacturero total), dan cuenta del 41% de las exportaciones totales del país y captan cerca de 13% de la inversión extranjera directa total. Su aporte neto de divisas para el país es significativo, al haber registrado en 1997 un saldo (exportaciones - importaciones) de casi US\$9.000 millones, es decir 14 veces mayor que el de la balanza comercial total de bienes.

La mayor parte de estas empresas se localizan en la frontera norte de México, puesto que la producción se dirige principalmente al mercado de los Estados Unidos; este país es el principal inversionista en el sector, seguido de Japón y Corea. Actualmente, la producción está más diversificada; han ganado en importancia las actividades de ensamble de cierta complejidad, a diferencia del pasado, en que la confección era predominante. Hoy los aparatos eléctricos y electrónicos representan la mayor parte del valor agregado de la maquila (en la ciudad fronteriza de Tijuana se fabrican 15 millones de televisores al año, el mayor centro productor del mundo), seguida de autopartes y transporte y textil-confección.

## EL PROGRAMA DE MAQUILA

El término maquiladora define jurídicamente a una empresa que ensambla, manufactura, procesa o repara materiales temporalmente importados para su posterior exportación. Es decir, se trata de una subcontratación de una empresa para producir o ensamblar bienes en otra instalación fabril que serán posteriormente devueltos a la primera, para que ésta los venda al consumidor final o los emplee en su proceso productivo (véase Mendiola [1997] ).

Para obtener los beneficios del programa de fomento, la empresa debe cumplir con lo anterior, y además contar con la aprobación del Programa de Operación de Maquila. La maquila puede tener cinco esquemas de producción según la relación que guarden con la matriz o el contratista, siendo éstos: (a) capital cien por ciento extranjero o filial; (b) programa de albergue industrial o *shelter*; (c) subcontratación; (d) coinversiones con empresarios extranjeros; y (e) operatividad por capacidad ociosa (CEPAL [1997b]).

El fomento de la industria maquiladora se ha justificado en función de que su actividad está enfocada fundamentalmente hacia el mercado externo, ocupa un lugar importante en la generación de divisas y empleo y promueve la competitividad de la industria nacional, siendo además un sector que puede transmitir y generar tecnología. Son varias las disposiciones legales que dan cuerpo al programa de apoyo a las empresas de maquila. El programa se ha venido reformando para adecuarlo a las condiciones cambiantes de la economía y el sector externo, en particular en virtud de la firma del TLCAN.<sup>13</sup>

Las reformas han consistido básicamente en medidas de desregulación, simplificación de requisitos y adecuación de plazos que se prevén en la operación del Programa, a fin de fortalecer la capacidad exportadora del país y alentar la instalación de más plantas

dentro del territorio nacional, no sólo en el área fronteriza del país, sino también fuera de esta zona. También se busca robustecer y mejorar los vínculos de las empresas maquiladoras con firmas medianas y pequeñas.

Formalmente las empresas maquiladoras de exportación deben contemplar las siguientes prioridades: (i) Ser generadoras de empleo; (ii) Fortalecer la balanza comercial del país; (iii) Contribuir a una mayor integración interindustrial y promover la competitividad internacional de la industria nacional; y (iv) Tener entre sus tareas primordiales elevar la capacitación de los trabajadores e impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología del país.

En el caso que una empresa produzca exclusivamente para el mercado nacional y cuente con capacidad ociosa, le puede ser aprobado un Programa de maquila para la exportación. Dentro de este proceso productivo se encuentra la modalidad de submaquila, la que está representada por los procesos complementarios industriales o de servicios destinados a la transformación, elaboración o reparación de la actividad objeto del programa, realizados por persona distinta del titular.

La SECOFI autoriza la inscripción en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora de los programas y demás trámites sujetos a registro, a las personas físicas o morales o aquellas que se consideren maquiladoras por capacidad ociosa ó de servicios. Las empresas interesadas en la aprobación o ampliación de un programa deben solicitarlo a la SECOFI, la cual responde en 10 días hábiles; si concluye el plazo sin haber obtenido alguna respuesta se entiende que la solicitud ha sido aprobada.

Quien obtenga la aprobación de un programa, podrá importar temporalmente, libre de arancel, las siguientes mercancías: (i) Materias primas y auxiliares, así como envases, material de empaque, etiquetas y folletos necesarios para complementar la producción; (ii) Herramientas, equipos y accesorios de producción, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, asepsia, y para la prevención y control de la contaminación ambiental de la planta productiva, manuales de trabajo y planos industriales, así como equipo de telecomunicación y cómputo; (iii) Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y de prueba de sus productos y los requeridos para el control de calidad, para capacitación de su personal, así como equipo para el desarrollo administrativo de la empresa; y (iv) Cajas de trailers y contenedores.

Las empresas deberán realizar importaciones temporales iniciales, dentro del plazo de un año contado a partir de la fecha de la aprobación de su programa por parte de la Secretaría. Cuando por alguna circunstancia especial los bienes objeto de la operación se encuentren sujetos a cuotas específicas de exportación, la SECOFI aprobará los programas de acuerdo a las políticas de asignación de los montos disponibles.

Las mermas y los desperdicios que resulten del proceso productivo serán deducidos de las cantidades importadas. Las empresas a las que se les apruebe un programa se comprometen a: (i) Cumplir con lo establecido en el programa; (ii) Destinar los bienes importados a los fines específicos que fueron autorizados y, en su caso, usar debidamente las cuotas de exportación que le sean asignadas; (iii) Contratar y capacitar al personal en cada uno de los niveles que corresponda; (iv) Estar al corriente de las obligaciones fiscales y laborales; y (v) En caso de suspender sus actividades, deberá notificarlo a la SECOFI.

Las empresas maquiladoras pueden destinar parte de su producción al mercado interno. La proporción ha venido aumentando anualmente en 5 puntos porcentuales. Actualmente, es de 75% del valor total de las exportaciones del año previo, con lo que llegaría a 85% en el año 2000. A partir del año 2001 las ventas de las maquiladoras al mercado doméstico no estarán sujetas a ningún límite. En el caso que las maquiladoras realicen



ventas en el mercado nacional, deben notificar a la autoridad. También deben presentar trimestralmente un reporte de las ventas que realizan en el mercado nacional, señalando la cantidad y el valor total de su exportación. Las ventas internas están sujetas a que los insumos estén exentos del requisito de permiso previo de importación.

En el caso que las maquiladoras decidan vender su producción en el mercado interno deberán cumplir con los siguientes requisitos: (a) Mantener el mismo control y normas de calidad que se aplican para sus productos de exportación, así como sujetarse a las que se encuentren vigentes en el país; y (b) Pagar el impuesto general de importación.

En caso que la empresa maquiladora requiera vender equipo dentro del territorio nacional, la SECOFI deberá emitir opinión previa y comunicarlo a la SHCP, solamente en los siguientes casos: (i) Transferencia de maquinaria, herramienta y equipo entre empresas con programa debidamente autorizado, y entre estas empresas que cuenten con PITEX; y (ii) Transferencia de maquinaria y equipo por parte de las maquiladoras a los productores nacionales que sean sus proveedores. Queda establecido que la transferencia a que se refieren estos dos apartados podrá realizarse a través de comodato, arrendamiento o compraventa.

El Gobierno puede cancelar el programa y el registro de maquila de exportación cuando ocurra alguno de estos casos: (i) Las actividades de un programa afecten negativamente a la industria no maquiladora; (ii) Exista evidencia que los bienes importados bajo el régimen de maquila o el producto terminado se destina al mercado nacional sin apego a lo establecido en el Decreto; (iii) La empresa de por concluido el programa; y (iv) Lo solicite alguna dependencia del Gobierno Federal, cámara o asociación, siempre y cuando proporcione evidencia que avale dicha petición.

## VI. COMENTARIOS FINALES

A partir de la apertura comercial emprendida a mediados de los años ochenta, la política económica se dirigió con gran énfasis a acrecentar las exportaciones no petroleras. Paulatinamente se fueron consolidando, modificando y agregando instrumentos, programas y formas de promoción, hasta constituir, hoy en día, una amplia variedad de programas, instrumentos, instituciones y organizaciones públicas, privadas y mixtas de apoyo a las exportaciones.

Esta infraestructura se ha complementado con eventos como el TLCAN y la estrategia de las empresas transnacionales instaladas en el país, para provocar un crecimiento de las ventas externas sin precedente en la historia moderna del país. De hecho, en este trabajo se plantea la hipótesis de que estos dos factores son fundamentales para explicar el dinamismo del comercio exterior.

En el marco del nuevo escenario multilateral del comercio, la revisión de instrumentos, normas y programas de estímulo a la exportación no deja lugar a dudas sobre la compatibilidad y apego a las normas y reglas del juego establecidas por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el TLCAN.

Cabe recordar que México, cuando decidió solicitar su adhesión al GATT en 1985, empezó unilateralmente la desgravación de un porcentaje alto de sus mercancías. Así, la liberalización de importaciones precedió a la adhesión a este organismo, y meses antes de formalizar este acuerdo, se había liberalizado el permiso previo a la importación del 100% de las fracciones arancelarias, casi el 70% del total de importaciones (véase Calzada Falcón [1986] pp. 141-179).

Si bien el GATT tenía -y ahora la OMC tiene- como principal función abrir los cauces libres al comercio entre países a través de, primero, una estructura arancelaria de la

producción y segundo, por la vía de la reducción de estas tarifas, lo cierto es que antes de iniciar las gestiones para su ingreso, México ya había hecho mucho más de lo que estaría obligado a hacer en ese organismo. El concepto que tenía el Gobierno sobre la política comercial exterior era que la liberalización serviría para presionar a los productores nacionales para producir eficientemente y vender a bajos precios, exportar más y conquistar el mercado externo.

En general, los acuerdos y compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay del GATT implican para cada uno de los países una profundización de los procesos de apertura, probablemente irreversibles en un marco global de liberalización progresiva y modernización de las legislaciones y políticas nacionales de comercio exterior. Esto conlleva que los subsidios a la exportación se reduzcan, ya que su uso desleal afecta directamente la competitividad de los productos nacionales.

Con estos antecedentes, se estima que México no tendrá ningún inconveniente en acatar dichas resoluciones, toda vez que ha sido uno de las naciones a nivel mundial que ha eliminado prácticamente todas sus barreras arancelarias, y ha dejado fuera de su política comercial interna y externa los subsidios a cualquier tipo de sectores, sean o no estratégicos para su desarrollo y competitividad. Si bien la Ronda Uruguay trajo consigo nuevas reglas para el funcionamiento del comercio internacional, se cree que México acatará de forma incondicional sus resultados.

En relación al impacto de los programas e instrumentos de fomento sobre las finanzas públicas, es difícil efectuar una evaluación cuantitativa del impacto fiscal. A nivel cualitativo, como se ha mencionado al principio, de acuerdo con diversas opiniones recabadas, la evidencia parece apuntar a que los programas de apoyo inciden favorablemente en la dinámica exportadora, pero no son la fuerza vital que las mueve.

En cualquier caso, un indicador favorable se puede derivar de la evolución de exportaciones a lo largo de los años en que ha estado vigente el programa PITEC. Así, se observa que el valor de las exportaciones netas de importaciones realizadas bajo este programa ha significado, a lo largo de sus trece años de operación, un aporte acumulado de divisas de casi US\$56.000 millones. Tan sólo en 1997 se estima un saldo positivo de alrededor de US\$14.000 millones (véase el Cuadro 10).

Tomando de nuevo como ejemplo los programas PITEC, se puede calcular que, suponiendo un arancel promedio de 9%, el impuesto a la importación no cobrado habría ascendido a US\$2.000 millones en 1997 (véase el Cuadro 10). Este monto no parece muy elevado. En relación a los ingresos presupuestarios totales del sector público en 1997, dicho costo representó algo más de 2%, mientras que respecto a las importaciones totales, el 1,9%. En el mismo Cuadro 10 se observa que las exportaciones realizadas bajo el programa PITEC han venido incrementando su participación dentro de las exportaciones totales, hasta llegar a un estimado de 32% en 1997. Un ejercicio similar puede realizarse tomando como referencia a los otros programas.

De todos modos, parece que el costo de los PITEC es relativamente pequeño, tanto respecto a las exportaciones totales que se realizan bajo los programas, como en términos de la merma de los ingresos fiscales, lo que además no toma en cuenta los efectos favorables que tiene sobre la economía en general al generar una mayor dinámica exportadora.

## VII. CONCLUSIONES

La conclusión más importante consiste en la hipótesis de que la mayor parte de la explicación del dinamismo exportador proviene de las decisiones de empresas transnacionales con filiales en México que, más allá de las bondades de los apoyos gubernamenta-



Cuadro 10

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES REFERENTES AL PROGRAMA PITEX, 1991-1997							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997**/
US\$ millones							
Exportaciones PITEX	8.514	9.723	12.587	17.027	23.257	31.037	27.840
Importaciones PITEX	5.307	6.039	7.945	10.833	14.474	19.170	17.197
Impuesto a las importaciones no cobrado */	478	543	715	975	1.303	1.725	2.051
Porcentaje							
Sacrificio Fiscal/Importaciones Totales	0,7%	0,9%	1,1%	1,2%	1,8%	1,9%	1,9%
Exportaciones PITEX/ Exportaciones Totales	20,0%	21,1%	18,7%	28,0%	29,2%	32,3%	33,6%
Número							
Autorizaciones PITEX	N.D.	3.947	5.831	5.321	6.713	13.284	10.700
Programas Nuevos	440	285	677	401	836	1.666	1.379
Modificaciones y Ampliaciones	N.D.	3.662	5.154	4.920	5.877	11.618	9.321

\*/ Calculado suponiendo un impuesto de Importaciones de 9%.  
\*\*/ Cifras al mes de octubre de 1997.  
Fuente: Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

les, consideran al país como una plataforma exportadora muy atractiva, en razón de: (a) una infraestructura física y de telecomunicaciones relativamente bien desarrollada; (b) cercanía al centro de consumo más grande del mundo y con perspectivas de crecimiento elevado; (c) un mercado interno desarrollado que sirve a veces para “aprobar” los productos elaborados; (d) mano de obra abundante, calificada, disciplinada y barata, que ha incrementado su productividad de manera sostenida en los últimos 10 años; y (e) una política económica prudente, amiga del mercado (Cf. Casar y Clavijo [1994]).

La promoción de exportaciones en México parece adolecer de problemas muy similares a los que se reportan en otros países (véanse CEPAL [1992] y Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT [1991]). Por ejemplo, en ocasiones las estrategias y programas nacionales no están bien concebidos e integrados para el fomento del comercio exterior; las instituciones de fomento suelen carecer de poder de convocatoria y de los recursos indispensables para formular y ejecutar los programas de desarrollo de las exportaciones; es frecuente la falta de coordinación entre las dependencias gubernamentales involucradas en el fomento y la regulación, así como entre éstas y el sector privado; y los programas de fomento no siempre contienen una visión de largo plazo en la estrategia de desarrollo de las exportaciones. Asimismo, hace falta mayor cooperación entre los empresarios, por lo que es difícil que funcionen eficazmente los programas dado que es un problema de cultura que apenas se empieza a atacar.

La demanda de crédito por parte de los exportadores se ha reducido en los últimos tres años, en buena medida porque BANCOMEXT y NAFIN no pueden competir con ventaja contra otros intermediarios financieros internacionales, sobre todo en materia de tasas de interés. Además, muchas empresas grandes obtienen créditos del exterior, de proveedores o de sus matrices, en el caso de filiales de empresas transnacionales. Las firmas pequeñas y

medianas participan poco en la dinámica exportadora. En 1996 BANCOMEXT inició sus operaciones de primer piso, por lo que la promoción se hace ahora con los clientes, no con los bancos. Eso también ha implicado una reducción en el crédito, porque la cobertura que se tenía como banca de segundo piso era mucho más amplia.

Actualmente BANCOMEXT no recibe ningún subsidio por parte del Gobierno (se plantea que los programas de fomento deben ser autofinanciables), a diferencia de los bancos de desarrollo de otros países. Ahora que la institución funciona también como banca de primer piso, se otorgan muchos beneficios a las empresas AAA (es decir, las que mejor pueden respaldar sus créditos). Al Banco se le exige mucho pero cuenta con pocos recursos para ofrecer servicios integrales altamente competitivos. Es bien sabido que el monto de exportaciones que realizan estas empresas representa la mayor parte del total exportado. El 80% de las exportaciones las realizan 600 empresas grandes, ligadas a las transnacionales, empresas nacionales grandes y maquiladoras. No es un dato sorprendente que las exportaciones se concentren en pocas empresas. Esta es una realidad en numerosos países, aunque hay excepciones, como Taiwán, en que existe una muy fuerte articulación entre las empresas pequeñas y las grandes. El problema en México es la desvinculación del aparato exportador con las empresas locales.

En los años recientes la industria maquiladora ha cobrado un renovado dinamismo; el TLCAN, la disputa por el mercado más grande del mundo, la inversión realizada fuera del área fronteriza y la comercialización del cien por ciento de su producción dentro del país después del año 2000, han incidido en dicho auge. Esto podría aprovecharse para provocar encadenamientos productivos al interior de la industria local, lo que favorecerá la creación de mayores empleos, ingreso de divisas y la difusión tecnológica hacia las empresas.

Aunque se ha avanzado en la desregulación, simplificación y eliminación de trámites, aún queda un trecho largo por recorrer y es frecuente que los empresarios enfrenten este tipo de problemas, por lo que suelen dedicar una persona a gestionar trámites diversos en oficinas públicas, aduanas, bodegas, etc.

Se mencionó también el avance logrado por el país en materia de infraestructura carretera y puertos; sin embargo, el medio de transporte más eficiente dentro del país, atendiendo a su geografía y por razones de seguridad, costo y rapidez, debería ser el ferrocarril, que apenas se empieza a modernizar, gracias al proceso de privatización iniciado en 1997. Es necesario acelerar el proceso y revertir la tendencia de las últimas décadas en que la carga transportada por vías férreas asciende a menos de 20% del total, cuando podría ser de 80%, lo que significaría ahorros importantes y una mayor competitividad para las empresas exportadoras.

Finalmente, un comentario respecto a la actual crisis financiera de Asia. Los recientes desórdenes financieros en algunas economías del Sudeste asiático podrían acarrear un impacto desfavorable en las exportaciones mexicanas. La competitividad ganada por las ventas externas de países como Indonesia, Corea, Hong Kong, Tailandia y Malasia (gracias a las macrodevaluaciones de sus monedas) podrían representar una fuerte competencia para los productos mexicanos en el mercado de importaciones de los Estados Unidos.

Seguramente seguirán vigentes los programas de fomento a la exportación en México, en el marco de las normas establecidas por la OMC, pero también será necesario que las empresas exportadoras de México redoblen sus esfuerzos para aumentar la productividad y la competitividad de sus productos, que enfrentarán fuertes adversarios en su principal destino, es decir, los Estados Unidos.

## *Notas*

<sup>1</sup> Apenas a partir de 1991 las fuentes de información estadística consolidaron las exportaciones de maquila con las exportaciones totales, por lo que la serie presenta un quiebre en ese año que dificulta las comparaciones intertemporales cuando se incluyen los años previos y posteriores a 1991.

<sup>2</sup> Para un análisis de la competitividad de las exportaciones mexicanas, véase Máttar [1996].

<sup>3</sup> Para una descripción detallada del TLCAN, véase SECOFI [1993].

<sup>4</sup> Es interesante notar que, después de la hiperinflación de 1987, se utilizó al tipo de cambio como ancla nominal para combatir la inflación. En ese sentido obró a contrapelo de la política de fomento a las exportaciones, pues, al conjugarse con los elevados flujos de capital de principios de los noventa, se mantuvo una tendencia a la apreciación del peso en términos reales, situación que se revirtió a partir de la macrodevaluación de la moneda en diciembre de 1994.

<sup>5</sup> Véase Diario Oficial de la Federación, 9 de mayo de 1985.

<sup>6</sup> Véase Diario Oficial de la Federación, 3 de mayo de 1990 y 11 de mayo de 1995.

<sup>7</sup> El programa fue publicado mediante el Decreto del Diario Oficial de la Federación, 11 de abril de 1997.

<sup>8</sup> Este programa fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de mayo de 1990, reformado y adicionado mediante Decreto en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, quedando vigente actualmente al del día 11 de abril de 1997.

<sup>9</sup> Este Decreto y sus reformas aparecen en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1990, el 17 de mayo de 1991 y el 11 de mayo de 1995.

<sup>10</sup> Véase Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 1995. Este Decreto para la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores abroga los publicados en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1985 y el reformado y adicionado del 29 de julio de 1987.

<sup>11</sup> Véase Diario Oficial de la Federación, 16 de mayo de 1989, y Peres [1990].

<sup>12</sup> En esencia, la nueva ley asumió la reglamentación vigente desde 1989; sin embargo, resultaba importante elevar los principios del reglamento a la categoría de ley, para garantizar reglas más estables a los inversionistas.

<sup>13</sup> El decreto correspondiente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1989; se adecuó el 24 de diciembre de 1993, y se reformó y adicionó el 23 de octubre de 1996.

MÉXICO. INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

PROGRAMA O INSTRUMENTO: PITEX

Descripción y Objetivos	Beneficiarios	Beneficios	Compromisos
Instrumento que permite a las empresas importar temporalmente materias primas y auxiliares y bienes de capital para producir artículos de exportación. Se otorgan facilidades administrativas y simplifican los procedimientos de comercio exterior para promover la exportación de manufacturas.	Los exportadores directos e indirectos (proveedores de insumos que se incorporan a productos que serán vendidos en el exterior por empresas Maquiladoras, PITEX o ECEX). Las empresas beneficiarias pueden estar dentro de la modalidad de Proyecto Específico de Exportación, que se refiere a la fabricación de un producto diferenciado del resto de los elaborados por la empresa.	Las empresas pueden importar temporalmente lo siguiente: a) Materias primas, partes y componentes; b) Envases, empaques, contenedores; c) Combustibles, lubricantes, materiales auxiliares, refacciones y equipo; d) Maquinaria y equipo, instrumentos, moldes y herramientas; y e) Aparatos, equipos y accesorios de investigación, control de calidad, informática, etc.	a) Los insumos y bienes de capital importados temporalmente se utilizan exclusivamente para producir artículos de exportación; b) Las mercancías que se enajenen a una empresa exportadora serán consideradas como exportadas definitivamente; y c) Se debe informar a la SECOFI de las operaciones de comercio exterior realizadas al amparo del programa.

PROGRAMA O INSTRUMENTO: PITEX SERVICIOS

Descripción y Objetivos	Beneficiarios	Beneficios	Compromisos
Instrumento de promoción a las exportaciones; permite a las empresas de servicios importar temporalmente materias primas y equipo para actividades asociadas directamente a la exportación.	Empresas de servicios que apoyen directamente al exportador y realicen dentro del territorio nacional las siguientes actividades: a) Carga, descarga y estiba en puertos; b) Ingeniería de procesos industriales; c) Diseño de productos, empaques y envases; d) Exploración, prospección e investigación; e) Reparación de buques y contenedores; y f) Reparación de estructuras, tanques y calderas.	Importación temporal, libre del IGI, IVA y de cuotas compensatorias, de lo siguiente: a) Maquinaria, instrumentos y equipo para el manejo de mercancías; y b) Aparatos, equipos de investigación, seguridad industrial, control de calidad e informática. El régimen de importación temporal podrá cambiarse al régimen de importación definitiva.	a) Facturar un mínimo del 50% de sus ingresos anuales a empresas con registro de Maquila, PITEX, ECEX, o a residentes en el extranjero; b) Presentar informe semestral de las operaciones de servicios integrados a la exportación; y c) Contar con un control de las importaciones temporales realizadas en los términos de la Ley Aduanera.

## MÉXICO. INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

### PROGRAMA O INSTRUMENTO: ECEX

Descripción y Objetivos	Beneficiarios	Beneficios	Compromisos
Instrumento de promoción de exportaciones, mediante el cual, empresas comercializadoras gozan de facilidades administrativas y apoyos financieros de la banca de desarrollo.	Empresas dedicadas a la comercialización de productos en el exterior, en cualquiera de las siguientes modalidades: a) Consolidadora de Exportación: aquella que integra y consolida mercancías para su exportación y realiza exportaciones de cuando menos 5 empresas productoras; y b) Promotora de Exportación: comercializa mercancías en los mercados internacionales y realiza exportaciones de bienes de al menos 3 empresas productoras.	a) Constancia de Exportación a sus proveedores, para adquirir a tasa cero del IVA las mercancías a exportar; b) Expedición automática de constancia ALTEX; c) Autorización de PITEX en su modalidad de proyecto específico; d) Descuento de 50% en apoyos no financieros de Bancomext. Apoyos financieros a las Consolidadoras; e) Asistencia y apoyo financiero de NAFIN y servicios especializados de capacitación y asistencia técnica. Estos beneficios incluyen a proveedores; y f) Las mercancías exportadas gozan de la tasa cero del IVA.	a) Conservar un mínimo de capital social; b) Llevar un control de inventarios; c) Cuando se trate de empresas Promotoras deberán realizar exportaciones a más tardar en el primer año fiscal regular por un monto de US\$ 250 mil y de US\$ 3 millones en el caso de las Consolidadoras; d) Presentar un programa de actividades; y e) Presentar un reporte anual de sus operaciones de comercio exterior.

### PROGRAMA O INSTRUMENTO: ALTEX

Descripción y Objetivos	Beneficiarios	Beneficios	Compromisos
Instrumento de promoción a las exportaciones, destinado a apoyar la operación de las empresas mediante facilidades administrativas y fiscales.	a) Las personas físicas o morales que produzcan mercancías no petroleras y que exporten un valor mínimo anual de US\$ 2 millones o el 40% de sus ventas totales; y b) Las exportadoras indirectas que demuestren ventas anuales de mercancías incorporadas a productos de exportación o exportados por terceros equivalentes al 50% de sus ventas totales.	a) Devolución de saldo a favor del IVA; b) Acceso al Sistema de Información Comercial; c) Exención de la segunda revisión de las mercancías en la aduana de salida cuando estas hayan sido previamente despachadas en una aduana interior; y d) Facultad para nombrar a un apoderado aduanal para varias aduanas y diversos productos.	a) Cumplir con los requisitos mínimos de exportación; y b) Presentar reporte anual de operaciones de comercio exterior y un reporte de las operaciones de comercio exterior realizadas durante el año anterior.

PROGRAMA O INSTRUMENTO: **DRAWBACK**

Descripción y Objetivos	Beneficiarios	Beneficios	Compromisos
Instrumento de promoción a las exportaciones mediante el cual se reintegra al exportador el valor de los impuestos pagados por la importación de materias primas y auxiliares y otros materiales, incorporados al producto exportado o por la importación de mercancías que retornan al extranjero en el mismo estado que fueron importadas.	a) Empresas exportadoras directas e indirectas y que incorporen a éstas, materias primas, partes y componentes, empaques y envases, combustibles, lubricantes y otros materiales de procedencia extranjera; y b) Empresas que retornen al extranjero directa o indirectamente, mercancías en el mismo estado en que fueron importadas.	Recuperar el Impuesto General de Importación pagado por los bienes que se incorporan a mercancías de exportación o por mercancías que retornan en el mismo estado.	a) Presentar solicitud, tratándose de exportadores directos; y b) La devolución de impuestos de importación está en función de los insumos realmente incorporados al producto de exportación.

PROGRAMA O INSTRUMENTO: **FEMEX**

Descripción y Objetivos	Beneficiarios	Beneficios	Compromisos
Instrumento de promoción destinado a fomentar la realización de ferias en el país, para promover la exportación de mercancías mexicanas a los mercados internacionales. En estas ferias se pueden promover productos o servicios para fomentar las relaciones comerciales internacionales y atraer a posibles compradores del exterior. En este Programa podrán participar dos tipos de agentes: los Organizadores y los Constructores.	a) Empresas organizadoras de ferias que se celebren en el país y que tengan como objetivo la promoción de exportaciones; b) Constructores de recintos para exposición; y c) Las empresas que produzcan bienes no petroleros y aquellas que cuenten con registro de ECEX podrán participar como expositoras en ferias, obteniendo facilidades de crédito conforme a los productos financieros vigentes.	a) Apoyos financieros y facilidades administrativas y de promoción; b) Los apoyos se extienden a los organizadores de los eventos y a los expositores. BANCOMEXT brinda servicios de banca de primer piso, promueve el evento a nivel internacional y apoya la participación de compradores extranjeros; y c) Los expositores de mercancías extranjeras también pueden participar en las ferias, siempre y cuando su número no exceda el 30% de los expositores nacionales.	a) Organizar la feria por lo menos tres veces ininterrumpidas; b) Invertir en la organización de la feria al menos 1,2 millones de pesos; c) Garantizar la participación de 100 empresas expositoras; e) Los Organizadores deben presentar un informe al término de la feria; y f) Los Constructores deben presentar un proyecto para la edificación del recinto, especificando características de infraestructura y servicios.

### EL PROGRAMA DE CONCESIONAMIENTO DE CARRETERAS; DE LA CIMA A LA SIMA

Uno de los elementos centrales de la política económica de los años recientes ha sido la desincorporación de empresas y servicios públicos. En este marco, el programa de construcción y concesionamiento de autopistas, iniciado a principios de los años noventa, arrojó resultados espectaculares en materia de ampliación de la red de autopistas, al construirse más de 4.000 kilómetros en un plazo de 5 años. Sin embargo, la crisis de 1995 puso en evidencia una serie de problemas estructurales de dicha estrategia. Más allá de la excesiva celeridad, que originó fallas en los cálculos de los aforos vehiculares, problemas técnicos y de operación y elevación del presupuesto original, el programa de autopistas, financiado con recursos de bancos privados principalmente, se convirtió en una de las fuentes principales de cartera bancaria vencida, por lo que, ya desde 1995, se implementaron programas para reestructurar la cartera de los acreedores (empresas constructoras, contratistas y concesionarios principalmente). Sin embargo, el lento saneamiento de la cartera y las pérdidas operativas en que estaban incurriendo una veintena de autopistas motivó a las autoridades financieras a seguir una nueva estrategia, mediante el Programa de Consolidación de Autopistas Concesionadas. Este programa consiste en el rescate financiero de 23 autopistas calificadas de inviables, a las que se les indemnizará a través de un fideicomiso a cargo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; el rescate tendrá un costo fiscal de 18.800 millones de pesos. A partir de septiembre el Gobierno Federal retomó el control de 23 de las 29 autopistas de cuota concesionadas desde hace cuatro años al sector privado. Adicionalmente, con el fin de aumentar los ahora reducidos aforos en varias de las rutas, el gobierno anunció la reducción de las cuotas en ciertas autopistas; 15% para automóviles, 35% para camiones de carga y otros ajustes por definir para los autobuses, en función de convenios tarifarios. Los pasivos de las concesionarias que asumió el fideicomiso serán de 60 mil millones de pesos. Vía fiscal, el Gobierno proyecta erogar en un plazo de varios años 18.800 millones de pesos, e ingresar 40.800 millones por la operación de las autopistas, en un escenario donde plantea un crecimiento (moderado) de entre 3 y 4%, y una tasa real de interés de largo plazo de 6,5%. De acuerdo con el Gobierno, los factores que suscitaron la inviabilidad del régimen de concesiones se atribuyen a que los proyectos estuvieron mal presupuestados y fueron incompletos, los derechos de vía no fueron asegurados, los aforos fueron sobrestimados y las tarifas se fijaron demasiado elevadas en diversas carreteras. Adicionalmente, la crisis económica de 1995 exacerbó la ya de por sí crítica situación, al provocar un fuerte incremento en las tasas de interés. Ello propició la inviabilidad de varios proyectos y los constructores tuvieron que acogerse a una cláusula de títulos de concesión para salvar la infraestructura. La medida de rescate también se justifica ante la posibilidad de una crisis de pagos de las concesionarias, quiebras en la industria de la construcción y efectos nocivos en el sector financiero, en donde la cartera vencida de los concesionarios representa un alto porcentaje del total de créditos morosos.

## *Bibliografía*

ASPE, P. "El camino mexicano de la transformación económica" *Textos de economía*. México : Fondo de Cultura Económica. 1993.

BANCOMEXT. *Productos financieros y apoyos al comercio exterior*. México, 1996.

\_\_\_\_\_. *Programa de Apoyo Integral 1997*. México, 1997a.

\_\_\_\_\_. *Annual Report 1996*. México 1997b.

CALZADA FALCÓN, F. "Algunos aspectos del comercio exterior de México" en *Investigación Económica*, 177, UNAM, México, julio-septiembre de 1986.

CASAR, J. I. Y CLAVIJO, F. (compiladores) *La industria mexicana en el mercado mundial, elementos para una política industrial*, serie Lecturas. México : Fondo de Cultura Económica. 1994.

CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL UNCTAD/GATT. *Cooperación técnica en la promoción del comercio en la década de los años 90 en Centro América*. Ginebra, 1991.

CEPAL. "Estructuras institucionales y mecanismos de promoción de exportaciones: las experiencias de México y Colombia", LC/L.722. Santiago de Chile, noviembre de 1992.

\_\_\_\_\_. "México, Evolución económica durante 1995", LC/MEX/R.560. México, junio de 1996.

\_\_\_\_\_. "México, Evolución económica durante 1996", LC/MEX/L.33. México, julio de 1997a.

\_\_\_\_\_. "Maquila y Transformación Productiva en México y Centroamérica", LC/MEX/R.630. México, octubre de 1997b.

\_\_\_\_\_. "México: Informe de la coyuntura económica, Tercer trimestre de 1997", LC/MEX/R.628, octubre de 1997c.

GABRIELLE, A. Y ZAPATA, R. "La Conclusión de la Ronda de Uruguay: resultados e implicaciones", en *Comercio Exterior*, vol. 44, N° 6. México, junio de 1994.



MÁTTAR, J. "Desempeño exportador y competitividad internacional: algunos ejercicios CAN para México". *Comercio Exterior*, Vol. 46, N° 3, México, Marzo de 1996.

\_\_\_\_\_; SCHATÁN, C. Y TANIURA, T. "Intra-industry and Intra-firm Trade between Mexico and the United States: The Autoparts, Electronics and Secondary Petrochemical Industries". *Joint Research Programme Series* No. 97. Tokio, Japón : Institute of Developing Economies. 1992.

\_\_\_\_\_. Y PERES, W. "La política industrial y de comercio exterior en México", en Wilson Peres (coord.) *Políticas de competitividad industrial: América Latina y el Caribe en los años noventa*. México: Siglo XXI editores. 1997.

MENDIOLA, G. "Las empresas maquiladoras de exportación 1980-1995", en Dussel, E., Piore, M. y Ruiz Durán., C. *Pensar y actuar globalmente, hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*. UNAM-Fundación Friedrich Hebert. México, D. F. : Editorial Jus. 1997.

PERES, W. *Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico*. París : Development Center Studies, OCDE.1990.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Plan Nacional de Desarrollo: Informe de Ejecución 1995*. México, 1996.

\_\_\_\_\_. *Plan Nacional de Desarrollo: Informe de Ejecución 1996*. México, 1997.

SECOFI. *El Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos*. México, 1993.

\_\_\_\_\_. *Informe de Labores 1993-1994*. México, 1995.

\_\_\_\_\_. *Informe de Labores 1996-1997*. México, 1997.

SEP. *Programa de Ciencia y Tecnología 1995-2000*. Secretaría de Educación Pública, México, 1996.

SEP-CONACYT. *Indicadores de actividades científicas y tecnológicas*. México, 1996.

## *Glosario*

ALTEX	Empresas Altamente Exportadoras
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior
COMPEX	Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones
COMPITE	Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
ECEX	Empresas de Comercio Exterior
FEMEX	Programa de Ferias Mexicanas de Exportación
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
IME	Industria Maquiladora de Exportación
ISR	Impuesto sobre la renta
IVA	Impuesto al valor agregado
NAFIN	Nacional Financiera
OMC	Organización Mundial de Comercio
PITEX	Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIEM	Sistema Empresarial Mexicano
SIMPEX	Sistema Mexicano de Promoción Externa
SISTEC	Sistema de Información sobre Servicios Tecnológicos
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte