
Causas y efectos de los programas de promoción sectorial en la economía mexicana

JOSÉ LUIS ÁLVAREZ GALVÁN

ENRIQUE DUSSEL PETERS*

Desde 1988 México emprendió una nueva estrategia de desarrollo basada en las exportaciones manufactureras privadas.¹ Sin el propósito de entrar en detalles, esa estrategia ha tenido importantes avances: se ha logrado una cuestionable estabilidad macroeconómica (en particular respecto al control de la inflación y del déficit fiscal, así como en la atracción de inversión extranjera) y las exportaciones como proporción del PIB han aumentado de niveles inferiores de 10% en los ochenta a más de 25% desde los noventa. Las exportaciones se han convertido así en el —prácticamente único— motor de crecimiento de la economía mexicana.

Desde esta perspectiva la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN) el 1 de enero de 1994 es de gran importancia para la estrategia, ya que justamente da cabida al aumento exportador en un marco legal y de mayor certidumbre; de otra forma, las protestas ante dicho crecimiento hubieran podido llevar a importantes limitaciones y problemas, particularmente en Estados Unidos.

1. Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993; Herminio Blanco Mendoza, “Objetivos y metas alcanzados por la Secofi en el período 1994-2000”, *El Mercado de Valores*, vol. 60, núm. 10, 2000, pp. 4-7, y Enrique Dussel Peters, *Polarizing Mexico. The Impact of Liberalization Strategy*, Lynne & Rienner Publishers, Boulder y Londres, 2000.

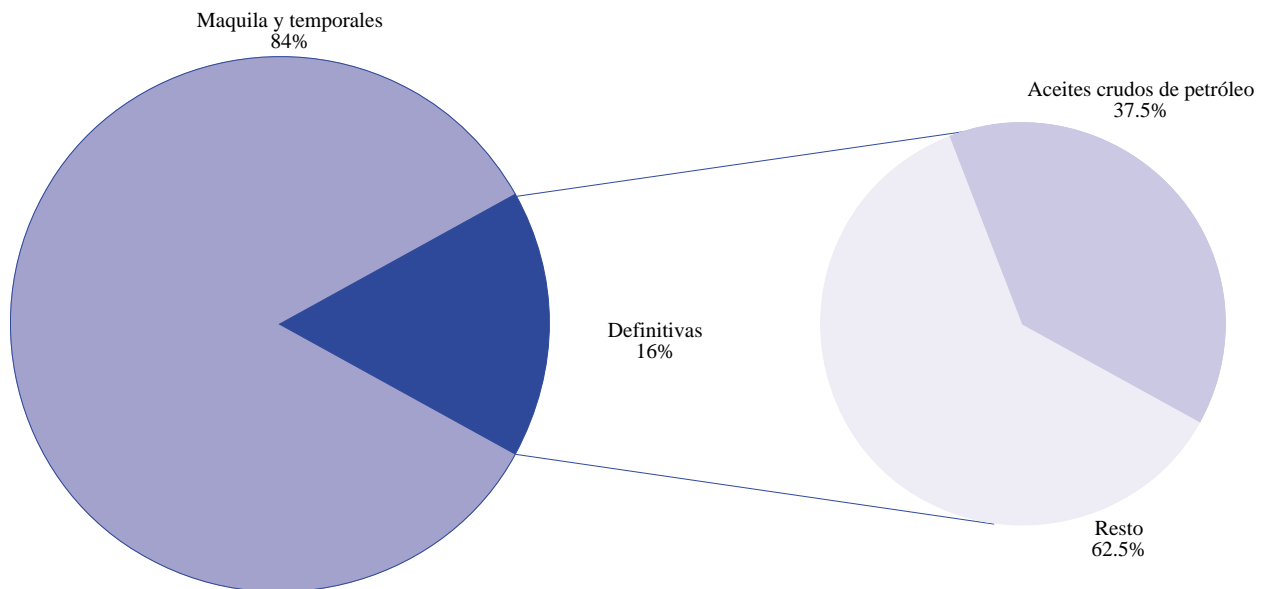
* Profesor ayudante de la División de Estudios Profesionales de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México <lalvareg@correo.unam.mx> y profesor de tiempo completo de la División de Estudios de Posgrado de la misma Facultad <dussel@servidor.unam.mx>, respectivamente. Los autores agradecen los comentarios de Héctor Vázquez Tercero a versiones preliminares del artículo.

En este artículo se analiza una de las consecuencias arancelarias del TLCAN. Los tres gobiernos negociaron múltiples medidas comerciales en general, así como normas en torno a las compras gubernamentales y a las reglas de origen para que se considere a los productos como originarios de la región, entre muchas otras. Algunas están muy vinculadas a la normatividad multilateral que se pondrá en marcha a partir de 2003 por medio de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Una de las medidas resultantes del TLCAN son los Programas de Promoción Sectorial (Prosec). Éstos han recibido una mínima atención académica, así como de los responsables de la política económica y comercial, a pesar de los significativos efectos arancelarios que tendrán en la economía mexicana y de que por su dimensión pueden catalogarse como un “segundo TLCAN” con el resto del mundo (sin incluir a Canadá y Estados Unidos). Por el momento el análisis ha sido prácticamente nulo, en particular debido a aspectos relativos a la complejidad técnica y a su repentina publicación en el *Diario Oficial de la Federación (D.O.)*.

LA GÉNESIS DE LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN SECTORIAL

En el artículo 303 del TLCAN, sobre el trato nacional y acceso de bienes al mercado, se aborda el tema de las restricciones a la devolución de aranceles aduaneros sobre productos exportados y a los programas de diferimiento de aranceles aduaneros. Respecto a las cuestiones arancelarias se especifica que “ninguna de las Partes podrá rembolsar el monto de los aranceles aduaneros pagados ni eximir o reducir el monto de los aranceles aduaneros adeudados” a menos que el bien sea exportado a un territorio no miembro del TLCAN. Lo anterior es válido tanto para productos e insumos importados para ser exporta-

MÉXICO: EXPORTACIONES POR TIPO DE ACTIVIDAD, 1999 (PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL)



Fuente: elaborada con base en Bancomext (SIC-M).

dos como para la transformación de productos importados para la exportación. El artículo 303 entró en vigor el 1 de enero de 2001.

El artículo 303 —al igual que el TLCAN en general— busca que terceros países no se beneficien de las ventajas arancelarias negociadas entre sus miembros y que, por ejemplo, aquéllos no utilicen a México como “trampolín” para exportar a Canadá o Estados Unidos.² Como resultado, los aranceles a los insumos y componentes importados de países no miembros del TLCAN que se incorporan a las exportaciones mexicanas a los países del TLCAN se modifican a fin de que no se beneficien de las reducciones arancelarias señaladas. Lo anterior afecta particularmente a las empresas que realizan exportaciones con base en importaciones temporales de partes y componentes provenientes de Europa y Asia en sectores tales como electrónico, eléctrico, automovilístico y de autopartes y textiles, entre otros. Estas importaciones estuvieron exentas de arancel hasta 2000, pero debieran pagar, como resultado del artículo 303, el arancel establecido en la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación (TIGI). Por fracciones la TIGI alcanzó más de 35% en algunos casos en 1999. Además,

2. “Por una razón para la que no hay explicación, el alcance del artículo 303 abarca a los bienes terminados tanto ‘originarios’ (los que cumplen con las reglas de origen del TLCAN) como ‘no originarios’ (los que no satisfacen las reglas de origen) exportados a cualquiera de los países miembros, elaborados con insumos ‘no originarios’ (importados fuera de la región del TLCAN)”. Héctor Vázquez Tercero, “Los nuevos Programas de Promoción Sectorial (PPS) y su impacto en la política comercial”, *Carta ANIERM*, año 18, vol. XXXII, núm. 217, p. 24.

el artículo 303 implica que las importaciones temporales para su reexportación reciban el mismo trato que el resto de las importaciones definitivas, es decir, un mismo producto debe recibir igual trato arancelario, independientemente de su destino final.

La imposibilidad de tratar de manera preferencial a las importaciones temporales ha acarreado importantes dificultades a las autoridades responsables. En la práctica, el régimen de importación diferenciado —con un tratamiento arancelario para las importaciones temporales para reexportación y las destinadas al mercado interno para su consumo o definitivas— desaparece, aunque no necesariamente sucede lo mismo con los programas de importación temporal: todos los productos importados, al margen de si se utilizan para el consumo interno o la reexportación, acreditarán el mismo arancel.³ Al respecto hay dos “escenarios teóricos”: las partes y los componentes importados temporalmente para su reexportación (Pitex, maquila, *drawback*, entre otros) de países ajenos al TLCAN y que se exportan a Canadá o Estados Unidos podrían pagar el arancel establecido en la TIGI o, por el contrario, el arancel que pagan las importaciones generales (el de la TIGI) se reduce a los niveles de las importaciones temporales (exentas de arancel hasta 2000) a partir de enero de 2001.

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

Estos dos escenarios “extremos” no sólo generan problemas fundamentales para diferentes grupos de empresas, sino también otros de política económica. Si las importaciones temporales pagan un arancel semejante al establecido en la TIGI y si se consideran estrechos márgenes de ganancias por parte de las empresas Pitex y maquiladoras, entre otras, no es difícil imaginar que algunas (si no es que muchas) se plantearan seriamente trasladarse a otra nación con mejores condiciones arancelarias.⁴ En el otro caso, si las importaciones en su conjunto pagaran un arancel de 0% como las importaciones temporales, las repercusiones también serán significativas. Además de su efecto adverso en los ingresos gubernamentales provenientes de los aranceles, la drástica reducción de éstos repercutirá negativamente en la mayor parte de los establecimientos nacionales, en particular en las micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales estarán expuestas “de inmediato” a una competencia con arancel de 0% con productos extranjeros.

La problemática es fundamental para la economía mexicana y refleja una significativa “encrucijada de estrategia de desarrollo”. En los últimos 12 años las ventas al exterior se han convertido en el (único) motor de crecimiento del PIB. La estructura exportadora de México refleja una alta dependencia de importaciones temporales para su reexportación: 84% de las exportaciones totales en 1999 requirieron de importaciones temporales (véase la gráfica 1) y representaron 91% de las ventas externas de manufacturas. Es decir, un altísimo porcentaje de las exportaciones mexicanas depende y está ligado a diversos programas de importación temporal para su reexportación y responden a la integración de México a procesos globales —particularmente estadounidenses— de subcontratación (*outsourcing*). Los Prosec responden específicamente a la problemática de este sector de la economía.

MEDIDAS PARA RESPONDER AL ARTÍCULO 303 DEL TLCAN: LOS PROSEC

Además de los mecanismos para evitar la doble tributación arancelaria, la mayor parte de las medidas de la Secofi —actualmente Secretaría de Economía (SE)— se ha concentrado en los Prosec. Éstos responden entonces al artículo 303 del TLCAN en materia de aranceles y establecen los correspondientes a un número significativo de las fracciones de importación de México.⁵ El 31 de diciembre de 2000 se publicó —ya con el nuevo gobierno y con la Secretaría de Economía— la última versión de los Prosec en el *D.O.*⁶ Consta de 22 sectores y

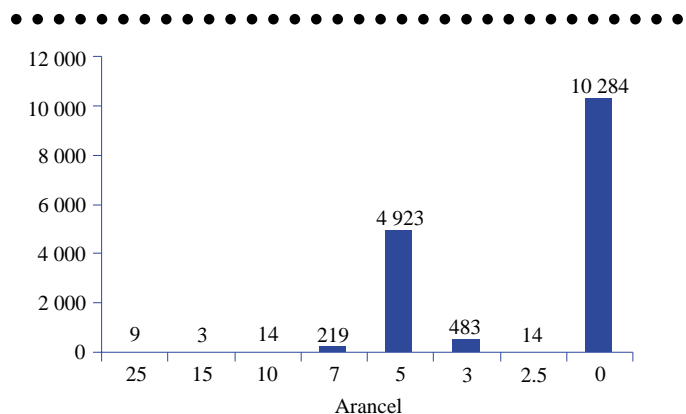
4. De hecho ha habido fuertes presiones de este sector de empresas para que el artículo 303 se resuelva a su favor.

5. Las fracciones arancelarias se refieren al Sistema Armonizado de ocho dígitos.

6. El 9 de mayo de 2000 aparecieron en el *D.O.* los primeros sectores incluidos en los Prosec, con sus respectivas fracciones. Se publicaron las relativas a 10 sectores (10 910 fracciones en total). El 30 de octubre de 2000, en el *D.O.* no sólo aparecieron fracciones Prosec para 10 sectores más, sino que se establecieron adiciones, reformas

G R Á F I C A 2

FRACCIONES Y SU RESPECTIVO ARANCEL SEGÚN LOS PROSEC



Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2000.

de 15 949 fracciones arancelarias, cuyos aranceles varían de 25 a 0 por ciento, aunque para 98.5% de las fracciones fluctúan entre 0 y 5 por ciento (véase la gráfica 2).

El aspecto fundamental de los Prosec es que —en sus diferentes versiones desde mayo de 2000— establecen un nuevo marco para el arancel general de importación, independientemente de si se hubiera firmado un tratado comercial bilateral o incluso multilateral; es decir, los Prosec estipulan de manera unilateral el nuevo arancel general de importación.⁷ De igual forma, es indistinta la importación de mercancías, ya sea temporal o definitiva. Es decir, con objeto de no perjudicar a las importaciones de terceros países que se incorporan a las exportaciones a los países del TLCAN, se reformó y redujo significativamente el arancel general de importación.

Es importante destacar que los Prosec buscan:⁸ a] beneficiar a los “productores”⁹ de mercancías que incorporen o utilicen en el proceso productivo las mercancías señaladas en el respectivo

y eliminaciones para los sectores ya publicados. Ambos decretos fueron abrogados por el del 31 de diciembre de 2000. A menos de que se indique de otra forma, en el artículo se parte de este último.

7. En algunos casos los Prosec han creado incertidumbre y provocado cuestionamientos de los países con los que México ha firmado tratados comerciales. Desde la perspectiva de varios países latinoamericanos y asiáticos los Prosec reducen en forma unilateral el arancel para los productos de importación que se negociaron durante años. Lo anterior también lleva a cuestionar la eficiencia de futuros tratados comerciales, por ejemplo con Brasil, ya que los Prosec van más allá de lo que los negociadores mexicanos han ofrecido por el momento.

8. Véase <<http://www.secofi-dgsce.gob.mx/Avisoimp2.htm>> consultado el 13 de febrero de 2001.

9. Si bien hasta el momento no existen reglas operativas para el decreto, en el emitido el 31 de diciembre de 2000 se establecen tanto los productores directos como los indirectos, los cuales requieren de una autorización para importar al amparo de los Prosec. Los produc-

C U A D R O 1

FRACCIONES OFICIALES DE LOS PROSEC AL 31 DE DICIEMBRE DE 2000, POR SECTOR

	Publicadas el 30/10/2000	Publicadas el 31/12/2000
Industria eléctrica	3 814	2 796
Industria electrónica	4 186	3 191
Industria del mueble	863	799
Industria del juguete y juegos de recreo	662	716
Industria del calzado	141	134
Industria minera y metalúrgica	729	726
Industria de bienes de capital	258	302
Industria fotográfica	265	287
Industria de maquinaria agrícola	260	258
Industrias diversas	268	368
Industria química	1 761	1 750
Industria de manufacturas de caucho y plástico	109	200
Industria siderúrgica	662	762
Industria de productos farmoquímicos, medicamentos y equipo médico	105	215
Industria del transporte, excepto el sector automovilístico	290	294
Industria del papel y cartón	97	98
Industria de la madera	1	-
Industria del cuero y pieles	1	-
Industrias automovilística y de autopartes	2 292	2 655
Industrias textil y de la confección	177	256
Industria de chocolates y dulces	-	1
Industria del café	-	141
Total	16 941	15 949

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de octubre de 2000, México, y Secretaría de Economía, "Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2000, México.

vo decreto; b] teóricamente los beneficios de los Prosec se limitan a los bienes importados contenidos en el sector de que se trate; las empresas pueden inscribirse en más de un sector, siempre que produzcan mercancías clasificadas en diferentes sectores; c] el 13 de octubre y el 10 de noviembre se publicaron los formatos de solicitud de los Prosec para las empresas que quisieran inscribir sus productos; las maquiladoras pueden solicitar la autorización de importación conforme a los Prosec desde el 20 de noviembre de 2000 y el resto de las empresas desde el 1 de enero de 2001, y d] hasta ahora no se ha dado a conocer el reglamento del decreto, la manera como se incluyen o excluyen fracciones específicas ni su metodología.

tores directos son aquellas personas morales que manufacturan las mercancías en los 22 sectores de los Prosec, mientras que los indirectos son aquellas personas morales que someten a un proceso industrial los bienes de las fracciones del Prosec y que los transforman en una mercancía distinta. La autorización requerirá de la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y será otorgada por la SE en un plazo máximo de 20 días hábiles.

En términos generales, la versión más reciente de los Prosec presenta cambios respecto a la anterior (la publicada el 30 de octubre de 2000), entre ellos la incorporación de dos sectores (industria del chocolate y dulces y la industria del café), la eliminación de otros dos (industria de la madera e industria del cuero y pieles) y la reducción de las fracciones totales publicadas, que pasaron de 16 941 a 15 949.¹⁰ En el cuadro 1 se contrasta la información de los decretos del 31 de diciembre de 2000 y del 30 de octubre de 2000, que fue abrogado.

El arancel establecido para las respectivas importaciones sustituye, en términos prácticos, al arancel general de importación vigente y lo pueden solicitar aquellas empresas cuyas importaciones provengan de países con los que México tenga o no tratados comerciales. En el caso de las importaciones provenientes de los países del TLCAN o de otros con los que México tenga un tratado comercial —tema que se abordará en detalle más adelante—, las empresas pueden pagar el arancel inferior entre lo establecido en su respectivo tratado comercial y los Prosec.

ESTIMACIONES DEL EFECTO ARANCELARIO Y FISCAL DE LOS PROSEC

La información del decreto del 31 de diciembre de 2000 permitió calcular el efecto de los Prosec en las importaciones de México. Para tal fin se elaboró una base estadística con las siguientes características:

1) Para conocer las implicaciones generales de los Prosec se consideraron sólo las 5 467 fracciones "únicas" de éstos. De esta forma se evita la doble, triple o hasta cuádruple contabilidad de las importaciones realizadas por cada fracción (véase el cuadro 1).¹¹

2) Como criterio general de selección de estas fracciones "únicas" y su respectivo arancel, siempre se conservó el menor.¹² Esto es resultado de numerosas entrevistas con empresas y funcionarios, de las que se concluyó que las autoridades carecen, por el momento, de la capacidad técnica para realizar un complejo estudio por empresa, sectores y producto que les permita establecer en qué sector debería incluirse el producto de importación

10. Entre las fracciones Prosec publicadas (desde el 9 de mayo de 2000) se encuentran repeticiones de sectores. En la lista el 30 de octubre de 2000, se trataba de 6 128 fracciones que, en ocasiones repetidas para varios sectores, daban un total de 16 941 fracciones. En el caso del decreto más reciente (31 de diciembre de 2000) se trata de 5 467 fracciones que, nuevamente en ocasiones repetidas para los 22 sectores, representan 15 949 fracciones totales. Por el momento no existe explicación de estos cambios.

11. En algunos casos las fracciones llegan a repetirse hasta en 14 sectores distintos, como la 39191001 (planchas, hojas, bandas y cintas y demás formas planas de plástico en rollos que no excedan los 5 cm de ancho), cuyo arancel varía de 10 a 5 por ciento.

12. Por ejemplo, la fracción 25020001 (piritas de hierro sin tostar) aparece en el sector electrónico exenta de arancel y en el sector eléctrico con uno de 5%. Para las estimaciones agregadas sólo se conservó el arancel inferior, de 0% en este caso.

de una empresa específica. Este criterio de selección es significativo ya que el arancel total ponderado por las importaciones no coincide con el que se pondera por sectores; es decir, para el arancel total ponderado siempre se seleccionó el arancel inferior de las fracciones en los diferentes sectores, mientras que por sector se respetó el arancel por fracción publicado en los Prosec.¹³

3) Las tasas arancelarias para cada una de las fracciones con las que se habrá de contrastar el arancel de los Prosec son las correspondientes a 1999, tanto para las importaciones provenientes de los socios comerciales de México en el TLCAN como para el resto del mundo (y que, por simplificación, incluye también a algunos países ajenos al TLCAN pero con los que México tiene tratados comerciales).¹⁴

4) El valor de las importaciones para cada fracción es también el correspondiente a 1999.

5) De acuerdo con la información disponible, el valor de las importaciones de las fracciones incluidas en los Prosec fue de 91 682 millones de dólares en 1999, lo que equivale a 73.59% del valor de las importaciones registradas por fracción ese mismo año.¹⁵ De ese monto, 52 930 millones de dólares corresponden al valor de importaciones temporales, mientras que 38 752 millones al de las definitivas. Por su origen, las fracciones establecidas en los Prosec provienen en 75.74% (69 439 millones de dólares) de los socios de México en el TLCAN y el restante 24.26% (22 243 millones de dólares) de otras partes del mundo.

6) Por último, aunque no en importancia, es relevante señalar que los Prosec sólo favorecen a las importaciones de terceros países que se reexportan al TLCAN. Así, aquellas provenientes de terceros países y que se reenvían a terceros países, al igual que las provenientes del TLCAN y que se reexportan al mismo bloque no se ven afectadas por los Prosec. Dada la falta de información pública para hacer el cruce de información necesaria —por fracción importada, su origen y la información de la misma fracción sobre su destino (la exportación o su consumo

13. La ponderación por las importaciones encubre una serie de problemas. El principal se refiere a que no es posible calcular con exactitud el efecto de una reducción arancelaria en las importaciones. Dicha ponderación supone que las importaciones se mantienen constantes. Sin embargo, en muchos casos la disminución arancelaria puede llevar a un aumento significativo de las importaciones: si el arancel disminuye de 35 a 0 por ciento pueden incrementarse en un monto no calculable. La metodología usada, desde esta perspectiva, hace hincapié en el cálculo del arancel, suponiendo a las importaciones constantes.

14. El “resto del mundo” coincide con la TIGI y el tratamiento arancelario que beneficia a múltiples mercancías importadas con base en acuerdos comerciales no se considera por cuestiones de simplificación. Si bien este estudio podría hacerse en el futuro, cálculos iniciales indican que las diferencias son muy pequeñas, aunque relevantes, en algunos casos para fracciones específicas.

15. De acuerdo con el SIC-M (Bancomext), las importaciones de México en 1999 ascendieron a 142 084 millones de dólares. Sin embargo, las importaciones registradas por fracciones (10 449 registros) ascienden a 125 914 millones de dólares que es 88.62% del valor de las importaciones totales. En lo que sigue se toma la suma de las importaciones de las fracciones como el total.

C U A D R O 2

MÉXICO: CARACTERÍSTICAS DE LAS FRACCIONES DE LOS PROSEC EN LAS IMPORTACIONES TOTALES, 1999^a (MILLONES DE DÓLARES)

	Fracciones	Importaciones		
		Temporales	Definitivas	Totales
Total (1)	10 449	64 606	61 307	125 914
Prosec (2) ^b	5 307	52 930	38 752	91 682
TLCAN (3)	10 016	52 982	41 365	94 347
Prosec-TLCAN (4)	5 069	43 925	25 514	69 439
Resto del mundo (5)	9 608	11 624	19 942	31 566
Prosec-resto del mundo (6)	5 086	9 005	13 238	22 243
<i>Participaciones (porcentajes)</i>				
(2) / (1)	50.79	81.93	63.21	72.81
(3) / (1)	95.86	82.01	67.47	74.93
(4) / (1)	48.51	67.99	41.62	55.15
(5) / (1)	91.95	17.99	32.53	25.07
(6) / (1)	48.67	13.94	21.59	17.66
(4) / (3)	50.61	82.91	61.68	73.60
(6) / (5)	52.94	77.47	66.38	70.47

a. De acuerdo con el SIC-M (Bancomext) las importaciones totales de México en 1999 ascendieron a 142 084 millones de dólares. Sin embargo, las importaciones totales registradas por fracciones sólo ascienden a 125 914 millones de dólares. b. De las 5 467 fracciones incorporadas a los Prosec sólo 5 307 fueron importadas en 1999. Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre, 2000, y SIC-M (Bancomext).

en México)— es posible construir varios escenarios. En este artículo se supone que todas las importaciones (temporales y definitivas, provenientes del TLCAN y del resto del mundo) se exportan a Estados Unidos. En el caso de las que provengan del TLCAN también se consideraron aquellas fracciones en donde los Prosec son inferiores a lo negociado en el TLCAN. En cuanto al resto del mundo también se consideraron aquellas fracciones en las que los Prosec son inferiores a la TIGI.¹⁶ Lo anterior responde a las opciones que tomarán las empresas afectadas: es decir, se supone que siempre importarán las mercancías con el menor arancel, sea el de la TIGI, el TLCAN o los Prosec.

A partir del cuadro 2 es posible señalar las principales características de los Prosec. En términos generales destaca su significativo peso en las importaciones de 1999, con 72.81%; en las temporales y definitivas las relaciones son 81.93 y 63.21 por ciento, respectivamente. Por otro lado, y tal vez de manera sorprendente, los Prosec también afectan mucho las importaciones desde Canadá y Estados Unidos. El dato más relevante, sin embargo, es el del peso de las importaciones temporales provenientes del resto del mundo, las cuales fueron de 9 005 millones de dólares o 7.15% de las compras externas totales de 1999. Este relativamente pequeño universo de importaciones es la causa de los Prosec, ya que éstas, de otra forma, no habrían conservado la exención de arancel y tendrían que haberse atendido a la TIGI. Incluso, este peso es con seguridad inferior, aunque no se cuenta

16. En este caso se está sobreestimando el efecto de los Prosec, ya que no todas las importaciones del resto del mundo son exportadas a Estados Unidos. Sin embargo, no existe información para un análisis más detallado.

con información para su cálculo exacto, ya que no todas estas importaciones se reorientan al TLCAN.

En términos generales es importante considerar la estructura arancelaria de los Prosec. Predominan las fracciones libres de arancel: el correspondiente para el total de las fracciones y de las que no se repiten representa 65 y 89 por ciento, respectivamente (véase el cuadro 3).

C U A D R O 3

ARANCELES DE LOS PROSEC POR FRACCIÓN

Arancel	Fracciones	Fracciones "únicas" ¹
0	10 284	4 861
2.5	14	—
3	483	257
5	4 923	322
7	219	12
10	14	9
15	3	6
25	9	—
<i>Total</i>	<i>15 949</i>	<i>5 467</i>

1. Al eliminar las repeticiones de fracciones establecidas por los Prosec sólo se conservó el arancel inferior.

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre, 2000, y SIC-M (Bancomext).

El efecto de los Prosec en la estructura arancelaria de 1999 —ponderando el arancel por las importaciones— es significativo (véase el cuadro 4). La tasa arancelaria total disminuye de 3.75 a 2.67 por ciento, pero aumenta en las importaciones temporales de 0 a 0.19 por ciento. En términos agregados estas tendencias reflejan los principales resultados de los Prosec: una disminución significativa del arancel total de las importaciones, como resultado de la caída del correspondiente a las definitivas, pero un mínimo aumento para las temporales. Por fracción las diferencias pueden ser significativas.

En el caso del TLCAN el arancel ponderado total disminuye 0.44%, es decir, los Prosec permiten una disminución arancelaria

mayor que la que se negoció en el TLCAN. Si bien lo anterior es cierto para el total de las importaciones provenientes del TLCAN, una excepción importante son las temporales. Si hasta 2000 las que provenían del TLCAN —al igual que del resto del mundo— no pagaban arancel alguno, desde 2001 pagarán, en promedio, uno de 0.06%. Esta diferencia, que a nivel agregado no parece relevante, ha generado importantes controversias en el sector importador que se había beneficiado de estas compras libres de arancel.

No obstante lo anterior, el efecto más importante de los Prosec se refleja en las importaciones provenientes de países ajenos al TLCAN, siendo éste la principal causa de los Prosec. El arancel ponderado por importaciones del resto del mundo disminuye de 6.56% en 1999 a 3.60%, un descenso de 54.88%. La baja arancelaria para el resto del mundo es particularmente relevante en el caso de las importaciones definitivas, cuyo gravamen cae de 10.38 a 5.26 por ciento. Esta disminución refleja un efecto de la dimensión de “un segundo TLCAN” para el resto del mundo.

Las modificaciones arancelarias introducidas por los Prosec alteran los ingresos captados con las cuotas arancelarias (véase el cuadro 5). En 1999 ascendieron a alrededor de 4 718 millones de dólares (2 648 millones de las importaciones provenientes del TLCAN y 2 070 millones del resto del mundo). De haberse aplicado los Prosec, ese año los ingresos del gobierno por el cobro de aranceles a la importación hubiesen descendido a 3 366 millones de dólares (2 229 millones por mercancías provenientes de los países socios del TLCAN y 1 136 millones del resto del mundo). Es decir, los Prosec implican una disminución en las entradas por aranceles de 1 352 millones de dólares o de 28.66%. La baja de esos ingresos resulta de los aranceles a las importaciones del TLCAN, pero particularmente del resto del mundo.

Si se dividen por rangos las diferencias entre cada uno de los aranceles para fracciones importadas del TLCAN que se ven afectadas por los Prosec, destaca que 1 654 de ellas presentan un arancel en los Prosec inferior a lo negociado en el TLCAN, lo que afecta a 26.45% de las importaciones provenientes de Canadá y de Estados Unidos (véase el cuadro 6).

Los resultados que, para este mismo ejercicio, se obtienen de las importaciones provenientes del resto del mundo son, en términos generales, los siguientes (véase el cuadro 7):

C U A D R O 4

EFFECTO ARANCELARIO DE LOS PROSEC PONDERADO POR LAS IMPORTACIONES, 1999^{a,b} (MILLONES DE DÓLARES)

	Importaciones			Arancel ponderado			Arancel ponderado considerando los Prosec			Diferencia entre arancel de 1999 y los Prosec		
	Temporales	Definitivas	Totales	Temporal	Definitivo	Total	Temporal	Definitivo	Total	Temporal	Definitivo	Total
Total	64 606	61 307	125 914	—	7.70	3.75	0.19	5.29	2.67	-0.19	2.40	1.07
TLCAN ¹	52 982	41 365	94 347	—	6.40	2.81	0.06	5.31	2.36	-0.06	1.09	0.44
Resto del mundo	11 624	19 942	31 566	—	10.38	6.56	0.76	5.26	3.60	-0.76	5.12	2.96

a. Se utilizaron como base las 5 307 fracciones incluidas en los Prosec importadas en 1999. b. De acuerdo con el SIC-M (Bancomext) las importaciones totales de México en 1999 ascendieron a 142 084 millones de dólares. Sin embargo, las importaciones totales registradas por fracciones sólo ascienden a 125 914 millones de dólares. 1. En el caso de las importaciones provenientes del TLCAN, los Prosec sólo son aplicables para aquellas fracciones que establezcan un arancel inferior al del Tratado (1 654 fracciones).

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2000 y SIC-M (Bancomext).

C U A D R O 5

MÉXICO: EFECTO TRIBUTARIO DE LOS PROSEC SOBRE LAS IMPORTACIONES DE MÉXICO, 1999^a
(MILLONES DE DÓLARES)

Origen de las importaciones	Ingresos arancelarios	Ingresos captados incorporando los Prosec	Diferencia
TLCAN ¹	2 648	2 229	- 419
Resto del mundo	2 070	1 136	- 933
Total	4 718	3 366	- 1 352

a. Se utilizaron como base las 5 307 fracciones incluidas en los Prosec importadas en 1999. 1. Los datos obtenidos para este rubro son tanto de las fracciones incluidas en los Prosec como de las que no están incluidas en estos programas. En el caso de las importaciones provenientes del TLCAN los Prosec sólo son aplicables para aquellas fracciones que establezcan un arancel inferior al del Tratado (1 654 fracciones).

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2000, y SIC-M (Bancomext).

1) 70.46% del valor de dichas importaciones proviene de fracciones afectadas por los Prosec.

2) Otro 25.26% proviene de fracciones cuyo monto arancelario no sufre modificación alguna con la incorporación de los Prosec.

3) Del valor de las importaciones del resto del mundo, 39.76% resulta en una disminución arancelaria debido a los Prosec.

4) Paradójicamente, 5.45% del valor de las mencionadas importaciones debería pagar un arancel mayor desde 2001 como resultado del aumento arancelario de los Prosec respecto al nivel general anterior. Ello, sin embargo, no ocurre, debido a que estas importaciones pagarán según la TIGI.¹⁷

17. Las autoridades encargadas deberían revisar con más cuidado numerosas fracciones en las que el arancel de los Prosec es superior al establecido en la TIGI. Algunos ejemplos de ello son: en el sector eléctrico, la fracción 85011004 (motores y generadores eléctricos, con exclusión de los grupos electrógenos, accionados exclusivamente por corriente continua) cuyo arancel en los Prosec es de 5% y el estable-

5) La importante disminución del arancel ponderado total por las importaciones provenientes del resto del mundo al incluir los aranceles de los Prosec se debe a que 39.76% del valor de las importaciones de esta parte del mundo proviene de fracciones que tenían aranceles hasta 25% más altos que los establecidos por los Prosec.

6) Las principales diferencias arancelarias como efecto de los Prosec en el resto del mundo se dan en el rubro de las importaciones definitivas: en 5 073 fracciones hay disminuciones de 10.38 a 5.26 por ciento. Ésta es probablemente la principal causa de los Prosec.

Por sectores, el efecto de los Prosec es más concreto y significativo en algunos casos (véase el cuadro 8). Tomando sólo como marco de referencia las fracciones establecidas en los Prosec, el arancel ponderado por las importaciones disminuye de 1.74 a 0.60 por ciento; en este mismo grupo de fracciones el arancel ponderado total de las importaciones provenientes del TLCAN disminuye de 0.70 a 0.55 por ciento y, para las del resto del mundo, de 5.01 a 0.78 por ciento. De igual forma, es importante señalar varios casos específicos. En el de la industria del

cido por la TIGI es de 0%. Asimismo en el sector de la electrónica la fracción 85322499 (condensadores eléctricos fijos, variables o ajustables con dieléctrico de cerámica multiplacas, y los demás) aparece en los Prosec con un arancel de 5% y en la TIGI con 0%. Por último, en el caso del sector XIX (automovilístico y de autopartes) la fracción 72101201 (productos laminados planos, de hierro o de acero sin alear, de anchura superior o igual a 600 mm chapados o revestidos; estañados de espesor inferior a 0.5 mm) aparece en los Prosec con un arancel de 3% y en la TIGI el gravamen establecido es de cero por ciento.

C U A D R O 6

DIFERENCIAS ENTRE LOS ARANCELES ESTABLECIDOS EN EL TLCAN Y LOS DE LOS PROSEC,¹ 1999

	Fracciones			Participación en las importaciones del TLCAN (1999) ²			Participación en las importaciones totales (1999) ³		
	Temporal-Prosec	Definitivo-Prosec	Total-Prosec	Temporales	Definitivas	Totales	Temporales	Definitivas	Totales
Menos de - 25	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De - 11 a - 25	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De - 6 a - 10	1	-	-	-	-	-	-	-	-
De - 1 a - 5	166	-	57	1.91	0.00	0.90	1.57	-	0.67
0	1 487	-	217	32.59	-	10.85	26.73	-	8.13
De 1 a 5	-	697	953	-	6.23	12.24	-	4.20	9.17
De 6 a 10	-	952	423	-	9.81	2.41	-	6.62	1.81
De 11 a 25	-	5	4	-	0.08	0.04	-	0.06	0.03
Más de 25	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1 654	1 654	1 654	34.51	16.12	26.45	28.30	10.88	19.82

1. En el caso de las importaciones provenientes del TLCAN los Prosec sólo son aplicables para aquellas fracciones que establezcan un arancel inferior al del Tratado (1 654 fracciones). 2. La suma de las participaciones no debe ser igual a 100%, pues no todas las fracciones importadas del TLCAN se incorporaron a los Prosec. 3. La suma de las participaciones no debe ser igual a 100%, pues no todas las fracciones importadas totales se incorporaron a los Prosec.

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2000, y SIC-M (Bancomext).

C U A D R O 7

DIFERENCIAS ENTRE LOS ARANCELES ESTABLECIDOS PARA EL RESTO DEL MUNDO (TIGI) Y LOS ARANCELES DE LOS PROSEC,¹ 1999

	Número de fracciones, según los tipos de arancel y los Prosec			Participación en las importaciones del resto del mundo ²			Participación en las importaciones totales ³		
	Temporal-Prosec	Definitivo-Prosec	Total-Prosec	Temporales	Definitivas	Totales	Temporales	Definitivas	Totales
Menos de - 25	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De - 11 a - 25	6	-	6	0.10	-	0.05	0.02	-	0.01
De - 6 a - 10	181	1	18	0.95	-	0.11	0.17	-	0.03
De - 1 a - 5	1 204	12	246	15.53	0.33	5.29	2.79	0.11	1.33
0	3 695	937	999	60.88	25.81	25.26	10.95	8.39	6.33
De 1 a 5	-	541	1 061	-	3.34	15.70	-	1.09	3.93
De 6 a 10	-	1 685	1 503	-	16.61	13.37	-	5.40	3.35
De 11 a 25	-	1 900	1 248	-	20.26	10.68	-	6.59	2.68
Mas de 25	-	10	5	-	0.02	0.01	-	0.01	-
Total	5 086	5 086	5 086	77.47	66.38	70.46	13.94	21.59	17.66

1. Se utilizaron como base las 5 307 fracciones incluidas en los Prosec importadas en 1999. 2. La suma de las participaciones no debe ser igual a 100% pues no todas las fracciones importadas del resto del mundo fueron incorporadas a los Prosec. 3. La suma de las participaciones no debe ser igual a 100%, pues no todas las fracciones importadas totales fueron incorporadas a los Prosec.

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2000, y SIC-M (Bancomext).

juguete y juegos de recreo, la electrónica y la automovilística y de autopartes, el arancel total ponderado por las importaciones se redujo, con base en los Prosec, a niveles de 0% o muy cercanos a éste (véase la gráfica 3). En otros sectores —particularmente el eléctrico, el calzado y la farmoquímica— el arancel total ponderado por las importaciones tuvo un mínimo aumento. La tendencia anterior, en los tres casos, es resultado del incremento del arancel de las importaciones temporales y el descenso del de las definitivas; en el caso de la farmoquímica, por ejemplo, el arancel temporal aumentó de 0 a 3.09 por ciento, mientras que el de las importaciones definitivas cayó de 3.97 a 1.65 por ciento.

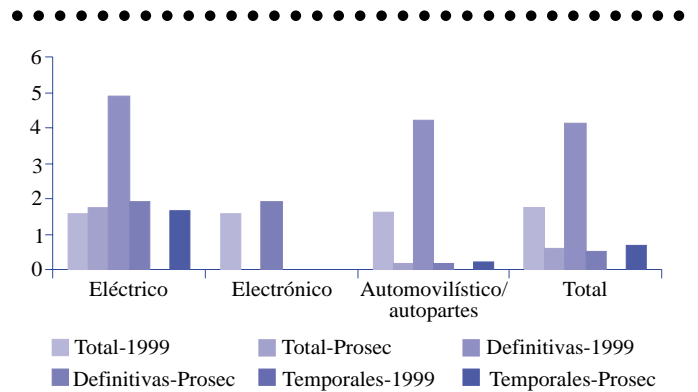
CONCLUSIONES

Los Prosec responden a lo negociado en el artículo 303 del TLCAN, al establecer nuevos aranceles para el régimen arancelario de las importaciones totales en 22 sectores y, *de facto*, reducen significativamente la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación. Ante el “dilema” de los funcionarios de la Secofi en el pasado gobierno (pero también del actual, si se considera que el último decreto de los Prosec se publicó el 31 de diciembre de 2000), las autoridades decidieron beneficiar directamente a los importadores temporales de países no miembros del TLCAN que reexportan a éste reduciendo el arancel de más de la mitad de las fracciones importadas en 1999. Es importante señalar que con los Prosec se busca solucionar la problemática de un relativamente pequeño número de fracciones, inferior a 7.15% de las importaciones de 1999, provenientes de terceros países y que podrían haber sido exportadas al TLCAN. Como contraparte de estos beneficios, como se argumenta en lo que sigue, se afectó al resto de las importaciones temporales y en particular a la planta productiva nacional.

En términos generales los Prosec establecen una “maquiliación” del régimen arancelario importador; es decir, una disminución generalizada del arancel total —ponderado por las importaciones— de 3.75 a 2.67 por ciento; al estimar el efecto de los Prosec exclusivamente en las fracciones definidas en el decreto, la tasa disminuye de 1.74 a 0.60 por ciento. No obstante esta disminución del arancel total, es importante distinguir algunas tendencias. Por un lado, las importaciones que más se beneficiaron con los Prosec fueron las definitivas provenientes de países no miembros del TLCAN (o resto del mundo), cuyos aranceles ponderados se redujeron de 10.38 a 5.26 por ciento. Los Prosec también redujeron el arancel para las importaciones provenientes del TLCAN de 6.40 a 5.31 por ciento. Por otro lado es importante señalar que los Prosec también gravarán, por pri-

G R Á F I C A 3

EFFECTO SECTORIAL DE LOS PROSEC (RESPECTO AL ARANCEL DE 1999)



Fuente: con base en el cuadro 8.

C U A D R O 8

SECTORES SELECCIONADOS: EFECTO ARANCELARIO DE LOS PROSEC,¹ 1999

	Importaciones (millones de dólares)			Arancel ponderado de 1999			Arancel ponderado de 1999 considerando los Prosec			Diferencia entre el arancel de 1999 y los Prosec		
	Temporales	Definitivas	Totales	Temporal	Definitivo	Total	Temporal	Definitivo	Total	Temporal	Definitivo	Total
I. Eléctrico												
Total	35 065	16 403	51 469	-	4.91	1.56	1.67	1.93	1.76	- 1.67	2.98	- 0.19
TLCAN	29 362	11 190	40 553	-	2.29	0.63	1.38	1.43	1.39	- 1.38	0.86	- 0.76
Resto del mundo	5 703	5 213	10 916	-	10.52	5.02	3.1	3.01	3.10	- 3.18	7.51	1.92
II. Electrónico												
Total	43 076	22 521	65 597	-	4.61	1.58	0.01	0.05	0.02	- 0.01	4.56	1.56
TLCAN	35 931	14 935	50 865	-	1.93	0.57	-	-	-	-	1.93	0.56
Resto del mundo	7 145	7 586	14 731	-	9.89	5.09	0.02	0.14	0.08	- 0.02	9.75	5.01
IV. Juguete y juegos de recreo												
Total	22 114	12 854	34 967	-	4.24	1.56	-	-	-	-	4.24	1.56
TLCAN	19 690	8 917	28 607	-	2.19	0.68	-	-	-	-	2.19	0.68
Resto del mundo	2 423	3 937	6 360	-	8.90	5.51	-	-	-	-	8.90	5.51
V. Calzado												
Total	1 917	2 347	4 263	-	3.75	2.06	2.36	1.90	2.11	- 2.36	1.84	- 0.05
TLCAN	1 691	1 577	3 268	-	1.72	0.30	2.07	1.33	1.71	- 2.07	0.38	- 0.88
Resto del mundo	226	769	996	-	7.91	6.11	4.52	3.07	3.40	- 4.52	4.83	2.71
VII. Bienes de capital												
Total	18 471	6 242	24 713	-	3.95	1.00	1.87	1.75	1.84	- 1.87	2.20	- 0.84
TLCAN	16 117	4 330	20 447	-	2.37	0.50	1.77	1.59	1.73	- 1.77	0.78	- 1.23
Resto del mundo	2 354	1 912	4 266	-	7.52	3.37	2.56	2.11	2.36	- 2.56	5.41	1.02
XI. Química												
Total	13 523	14 196	27 719	-	3.29	1.68	2.11	1.11	1.50	- 2.11	2.18	0.19
TLCAN	11 845	9 337	21 182	-	1.87	0.82	1.95	0.92	1.36	- 1.95	0.94	- 0.53
Resto del mundo	1 677	4 860	6 537	-	6.02	4.47	3.30	1.46	1.94	- 3.30	4.56	2.53
XIV. Farmoquímica, medicamentos y equipo médico												
Total	8 004	4 663	12 667	-	3.97	1.46	3.09	1.65	2.56	- 3.09	2.33	- 1.09
TLCAN	7 384	3 040	10 424	-	2.46	0.72	2.99	1.58	2.58	- 2.99	0.88	- 1.86
Resto del mundo	620	1 624	2 243	-	6.80	4.92	4.18	1.77	2.44	- 4.18	5.03	2.49
XIX. Automovilístico y autopartes												
Total	45 049	27 656	72 704	-	4.20	1.60	0.21	0.16	0.19	- 0.21	4.03	1.41
TLCAN	37 968	19 144	57 112	-	2.07	0.69	0.18	0.14	0.16	- 0.18	1.94	0.53
Resto del mundo	7 081	8 512	15 593	-	8.98	4.90	0.36	0.22	0.28	- 0.36	8.76	4.62
XX. Textil y confección												
Total	2 872	4 892	7 764	-	2.92	1.84	0.81	1.06	0.97	- 0.81	1.86	0.87
TLCAN	2 413	2 977	5 390	-	1.10	0.61	0.36	0.55	0.46	- 0.36	0.54	0.14
Resto del mundo	459	1 916	2 374	-	5.76	4.65	3.20	1.85	2.11	- 3.20	3.91	2.54
Total de fracciones												
Total	52 930	38 752	91 682	-	4.13	1.74	0.68	0.50	0.60	- 0.68	3.63	1.14
TLCAN	43 925	25 514	69 439	-	1.90	0.70	0.63	0.41	0.55	- 0.63	1.50	0.15
Resto del mundo	9 005	13 238	22 243	-	8.41	5.01	0.92	0.68	0.78	- 0.92	7.73	4.23

1. Se utilizaron como base las 5 307 fracciones de los Prosec importadas en 1999.

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2000, y SIC-M (Bancomext).

mera vez, las importaciones temporales que hasta 2000 estaban exentas de arancel. En este caso, sin embargo, el arancel ponderado por importaciones es mínimo y varía entre 0.06% para el TLCAN y 0.76% para el resto del mundo. Sin embargo, como se examina en el artículo, los efectos son en muchos casos más relevantes en las escalas sectorial y de fracción.

Como resultado directo de los Prosec se aprecia un efecto muy significativo en la estructura arancelaria que afecta a 50.79% de las fracciones importadas en 1999 y 72.81% del valor de las compras externas totales. Además de la reducción generaliza-

da anterior, es de particular importancia comprender el efecto de los Prosec en fracciones y sectores específicos. En el cuadro 9 se consideran cinco casos concretos y de posibilidades del efecto de los Prosec. Uno directo es su repercusión negativa en los ingresos arancelarios federales, los cuales se reducirían, tomando como base el año de 1999, 1 352 millones de dólares o 28.66%, incorporando tanto el aumento arancelario para las importaciones temporales como la disminución de los aranceles en las definitivas. La mayor parte de esta reducción se debe al nuevo arancel para el resto del mundo, aunque la merma arancelaria para las impor-

C U A D R O 9

EFECTOS DE LOS PROSEC EN FRACCIONES SELECCIONADAS, 1999

	Arancel general	Estados Unidos/ Canadá (TLCAN)	Colombia	Venezuela	Costa Rica	Bolivia	Chile	Nicaragua	Prosec	Número de sectores en los que aparece la fracción en los Prosec
Fracción 39191001. Planchas, hojas, bandas cintas y demás formas planas de plástico en rollos que no excedan los 5 centímetros de ancho.										
Arancel	15	7.5	7.5/6.4	7.5/6.4	5.4	8.2	—	4.5	0 y 5	14
Importación ¹	259	243	—	—	—	—	—	—	—	—
Fracción 42050099. Manufacturas de cuero, las demás manufacturas de cuero natural o de cuero.										
Arancel	35	7.5	7.5/6.4	35	5.4	4.2	—	4.5	—	3
Importación ¹	140	138	0.2	—	—	—	—	—	—	—
Fracción 85030002. Armazones o núcleos de rotores.										
Arancel	10	—	5.0/4.3	5.0/4.3	—	—	—	—	0 y 5	7
Importación ¹	166	164	—	—	—	—	—	—	—	—
Fracción 85365011. Conmutadores sueltos o agrupados.										
Arancel	15	—	7.5/6.4	7.5/6.4	5.4	—	—	—	5	3
Importación ¹	3	2	—	—	—	—	—	—	—	—
Fracción 84264102. Grúas con brazo de hierro estructural (celosía) de accionamiento mecánico, autopropulsadas, con peso unitario hasta 55 toneladas.										
Arancel	15	7.5	7.5/6.4	7.5/6.4	—	—	—	—	No aplica	—
Importación ¹	9	8	—	—	—	—	—	—	—	—

1. Las importaciones totales se registran bajo el rubro de "arancel general". Cifras en millones de dólares.

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2000, y SIC-M (Bancomext).

taciones provenientes del TLCAN es de 419 millones de dólares. Por último, las autoridades harían bien en revisar con detalle el último decreto publicado, ya que se encuentran fracciones en que los aranceles de los Prosec son superiores tanto a los del TLCAN como a los de la TIGI, entre otros de los casos mencionados.

Más allá de los resultados estrictamente obtenidos con los Prosec, hay una serie de temas que habría que considerar:

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

2) Si bien los importadores de mercancías de países no miembros del TLCAN que reexportan a éste son los principales beneficiados, también hay importantes perdedores. En general —aunque sería importante precisar los mismos con estudios más detallados— las empresas y los sectores perdedores son todos aquellos fabricantes nacionales de los mismos productos que se enfrentarán a los importados con menores aranceles. En los casos de planchas, hojas, bandas cintas y demás formas planas de plástico en rollos (fracción 39191001; véase el cuadro 9), por ejemplo, las importaciones pagaban un arancel de 15% con la TIGI y de 7.5% con el TLCAN, el cual quedó en cero en la mayoría de los casos en los Prosec. Los productores de estas mercancías importadas, particularmente las empresas de menor tamaño que competirán con importaciones más baratas, se verán afectadas en forma negativa. En los Prosec se argumenta un proceso que generará eficiencia en el sector productivo, aunque este proceso ya antes esgrimido no se ha dado en los últimos 12 años en la economía mexicana. Es de esperarse, como consecuencia

de los Prosec, que subsista y se agudice el rompimiento de cadenas productivas, con sus múltiples consecuencias socioeconómicas y territoriales.¹⁸ Incluso es posible argumentar, aunque se requiere mayor análisis, que los Prosec permitirán reproducir la organización industrial de las importaciones temporales para su reexportación con un mínimo de valor agregado en detrimento del aparato productivo nacional.

3) Es muy grave que (principios de febrero de 2001) aún no se haya publicado el reglamento de los Prosec. ¿Por qué se incorporaron algunas fracciones y no otras? ¿Con qué criterios y cuál metodología? ¿Fueron las micro, pequeñas y medianas empresas, la generación de empleo de calidad, salarios reales altos, encadenamientos de valor agregado, etcétera, temas importantes en la selección de las fracciones? Es importante considerar que la incorporación (o no) de ciertas fracciones a los Prosec puede llevar a la decisión de continuar o no con actividades de empresas específicas. Mientras no se haga más transparente el proceso de selección y su metodología, seguirán críticas y cuestionamientos diversos sobre la turbia, discrecional y arbitraria forma de tomar decisiones de tal relevancia.

4) A lo anterior se suma una obvia desorganización y un inexplicable retraso en la publicación de los respectivos decretos, cuyas causas se conocen desde la puesta en marcha del TLCAN en 1994, es decir, hace más de siete años. Además, en menos de un año (del 9 de mayo al 31 de diciembre de 2000) se han publicado tres decretos que establecen los Programas de Promoción Sectorial. En el primero de ellos (*Diario Oficial*, 9 de mayo de 2000) se publicaron los primeros 10 sectores (10 910 fracciones); en el segundo (*Diario Oficial*, 30 de octubre de 2000) no

18. Enrique Dussel Peters, *op. cit.*

sólo se publicaron 10 sectores más, sino que se reformaron los aranceles previamente establecidos en los programas para 39 fracciones, se adicionaron otras 806 a los sectores publicados antes y se eliminaron 270. Con la adición de las fracciones de los 10 nuevos sectores, la lista oficial del 30 de octubre de 2000 quedó conformada por un total de 16 941 fracciones (que sin repeticiones sólo eran 6 128 fracciones). En la actualidad, el decreto vigente del 31 de diciembre de 2000 quedó conformado por 22 sectores (en realidad sólo operan 20 pues para los sectores de la industria de la madera y de la industria del cuero y pieles ya no se establece fracción alguna en el decreto vigente) con un total de 5 467 fracciones que, repetidas para algunos sectores, dan un total de 15 949. En resumen, en poco menos de nueve meses los decretos de establecimiento de los Prosec han sufrido radicales modificaciones al grado de que en sólo dos meses se eliminaron casi 1 000 fracciones.

5) Además de sus constantes modificaciones, los Prosec presentan una “complicación” adicional, pues las fracciones que aparecen en más de un sector —hasta en 14 sectores en algunos casos— presentan a menudo aranceles distintos, lo cual hace que su operación y comprensión se torne aún más compleja. En este sentido, el cuadro 9 presenta cinco ejemplos de cómo los Prosec pueden afectar fracciones particulares. En este caso, se tiene que, por ejemplo, la 39191001 (planchas, hojas, bandas cintas y demás formas planas de plástico en rollos que no excedan los cinco centímetros de ancho) aparece en 14 sectores distintos de los Prosec (en seis ocasiones exenta de arancel y en las ocho restantes con 5%). Un caso como éste hace lógico suponer que los importadores siempre buscarán el arancel más bajo para la misma fracción. Sin embargo, la Secretaría de Economía ha señalado que para solicitar la inscripción en los Prosec deberá comprobarse que se produce alguna de las mercancías clasificadas para cada sector (en el artículo 4 del decreto del 31 de diciembre) y que no será posible importar fracciones con un arancel distinto al establecido para el sector en el que está registrado el productor (aun cuando la misma fracción se encuentre en otro sector con un arancel distinto).¹⁹


6) Si bien por el momento no se ha definido qué “productores” podrán importar al amparo de los Prosec —ante la mencionada falta de las reglas operativas— prácticamente todo productor en el país deberá incluirse como “productor”. Éste es el caso si se parte del mínimo grado de insumos nacionales con que cuentan las industrias maquiladoras y las importaciones temporales en general: si a estas actividades no se les considera “productoras”, los Prosec no los beneficiarían y estos últimos perderían su razón de ser. El que sólo los importadores directos puedan beneficiarse de los Programas como “productores” en la práctica también excluye a las empresas de menor tamaño, ya que éstas usualmente importan por medio de comercializadoras y no en forma directa.

7) El enorme número de fracciones incluidas en los Prosec y sus recurrentes repeticiones (con aranceles distintos en varios sectores) hace suponer que el registro de productores así como

los sectores desde los cuales importan, debe ser una tarea ardua que exige una amplia capacidad administrativa y de supervisión. En términos prácticos esta última y un concienzudo registro son cosa imposible: hay que imaginar miles de empresas (que en algunos casos importaran cientos o miles de productos para una docena de sectores o más) que solicitan el registro en los Prosec. La burocracia requerida para estas labores aún no existe.

8) Por último, pero no en importancia, los Prosec implican un conocimiento y un costo administrativo significativos para las empresas afectadas y las potenciales importadoras. Ellas deberían conocer perfectamente las diferencias arancelarias entre la TIGI, el TLCAN y los Prosec, por sectores y por productos, para cada una de las fracciones importadas. En aras de disminuir la “tramitología” y fomentar las actividades empresariales los Prosec parecieran contravenir esta visión. Lo anterior afecta sobremanera a las empresas de menor tamaño, con menos posibilidades administrativas y técnicas de conocer y solucionar estas problemática.

Las dificultades anteriores, además de los debates en torno a la constitucionalidad de los Prosec, la falta de capacidad legal y técnica de las aduanas para hacer frente a los mismos, así como la problemática de que la misma fracción obtenga un arancel diferente según el sector para el que será importado, han llevado a cuestionar abiertamente las formas y el contenido de los Prosec y a concluir que México no se encuentra en condiciones para afrontar los cambios requeridos por el artículo 303 del TLCAN. En un acto económico y político único —debido a la diversidad de organismos empresariales— en septiembre de 2000 la ANIERM, la Canacina, la Concanaco, la Canaco y la Caaarem solicitaron abiertamente prorrogar el artículo 303 del TLCAN, en particular debido a la falta de los Procedimientos de Operación de los Prosec, por “la incertidumbre que en todos sentidos ha generado el que no se haya puesto en vigor oportunamente todo el grupo de disposiciones”, así como por la “posibilidad de un enfrentamiento entre productores nacionales y empresas exportadoras”.²⁰ Si bien las alternativas a los Prosec pueden ser múltiples —de la prórroga y renegociación del artículo 303 del TLCAN a la elevación de los Prosec a la TIGI y el planteamiento de un programa fiscal para el sector exportador²¹— la incapacidad actual de México para hacer frente a los Prosec requiere de una negociación real y la búsqueda de consensos entre todos los sectores afectados.

En febrero de 2001, ya en vigor los Prosec y el artículo 303, las críticas anteriores y la carta de los organismos empresariales no habían tenido respuesta. Ello es particularmente preocupante ante el deseo del nuevo gobierno de apoyar el mercado interno y a las empresas de menor tamaño, así como de disminuir la “tramitología” y permitir una política empresarial transparente y de largo plazo. 

20. “Solicitud de prórroga del Artículo 303 del TLCAN”, *Carta ANIERM*, año 18, vol. XXXII, núm. 219, pp. 3.

21. Enrique Dussel Peters, “El Programa de Promoción Sectorial, Prosec: incertidumbre e irresponsabilidad”, *Reforma*, 25 de octubre de 2000, y Héctor Vázquez Tercero, “Las lecciones del artículo 303 del TLCAN”, *El Financiero*, 15 de enero de 2001.

19. Secretaría de Economía. *Conozca los Programas de Promoción Sectorial*. Consultado en <<http://www.secofi-dgsce.gob.mx/avisoimp2.htm>> el 12 de febrero de 2000.