

# Las importaciones de insumos y los exportadores indirectos

## Dos elementos para fomentar las exportaciones

*Miguel Acevedo Garat\**

A partir de los años cuarenta se empezó a aplicar en México una política de desarrollo económico cuyo núcleo central fue la industrialización. En general se postuló la sustitución de importaciones, para lo cual se estableció una protección muy alta para toda la industria, y en especial para las empresas nuevas y necesarias.

No puede negarse el evidente, aunque parcial, éxito de esa política. El país cuenta con una planta industrial relativamente diversificada; la cual en 1984 dio ocupación a 18.4% del total de trabajadores y generó 34.2% del PIB, contra 12.7 y 25.1 por ciento en 1940, respectivamente. La absorción de fuerza de trabajo en la industria estuvo acompañada de un acelerado proceso de urbanización y de muchos y muy diversos fenómenos asociados al crecimiento económico.

En el presente trabajo se intenta ver, en primer término, cómo esa política de industrialización, basada en una casi indiscriminada sustitución de importaciones y en la búsqueda de grados de integración crecientes, se convirtió en un obstáculo a la exportación de productos manufacturados.

Téngase presente, además, que en México, al igual que en la

mayoría de los países, sólo se considera exportadora a la empresa que realiza la facturación de la mercancía que se vende en el exterior. Sin embargo, en casi todos los casos estas empresas son sólo un eslabón de la cadena productiva de un artículo de exportación, pero las políticas y los instrumentos de apoyo a las exportaciones sólo toman en cuenta a aquéllas, mientras otros eslabones quedan fuera. Es el caso, por ejemplo, de los fabricantes de las telas con que se confeccionan las camisas que se exportan.

La política de sustitución de importaciones y considerar como exportador sólo a quien realiza directamente esa actividad han limitado la integración eficiente de las cadenas productivas orientadas al mercado externo e inhibido el desarrollo del potencial exportador de nuestro país.

Para que una estrategia de promoción de las ventas externas tenga éxito es necesario adoptar simultáneamente diversas políticas en diferentes campos, todas orientadas a un mismo fin. Las políticas cambiaria, comercial, fiscal, monetaria, financiera, promocional y de comunicaciones y transportes, por mencionar sólo las más importantes, son todas indispensables. Si falla alguna de ellas, o no hay congruencia en sus postulados, puede ponerse en peligro el éxito de toda la estrategia. Por ejemplo, es claro que para incrementar las exportaciones se requiere una política cambiaria que haga competitivos los productos mexicanos en el exterior, pero si ésta no va acompañada de una política financiera que asegure a los exportadores créditos en condiciones similares a los que obtienen sus competidores de otros países, la eficacia de las medidas en materia cambiaria —y de la estrategia general— se verá seriamente mermada.

\* Subdirector General del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. El autor agradece la colaboración de Eduardo Portas y Gabriel Barreira. Las opiniones vertidas en este trabajo son, sin embargo, personales.



Los dos elementos de la política de fomento de las exportaciones que se abordan en este ensayo están estrechamente relacionados con las políticas comercial, fiscal, cambiaria, financiera y promocional, aunque no se estudia específicamente el efecto de la primera en cada una de las otras. La conclusión es que un aparato productivo más competitivo hacia el exterior y mejor integrado internamente tiene, a su vez, implicaciones sobre todas las políticas mencionadas.

En el tratamiento del tema se ha seguido el siguiente orden: en primer lugar se analiza el concepto "grado de integración nacional" (GIN) como factor primordial de la política de sustitución de importaciones. Como contraste, se trata brevemente la industria maquiladora. En segundo lugar, se describen los programas de importación temporal para exportadores y el régimen de devolución de impuestos de importación a los exportadores, y se analiza su importancia como elementos de estímulos a las exportaciones.

En tercer lugar, se estudia el papel de los exportadores indirectos dentro de la estrategia de promoción de exportaciones y la llamada Carta de Crédito Doméstica, instrumento creado por el Banco Nacional de Comercio Exterior para apoyar a los exportadores indirectos. Por último, se analiza de manera sucinta el papel de las empresas de comercio exterior, pues se considera que en otros países han desempeñado un papel determinante para importar con eficiencia los insumos que requiere la industria nacional, contribuyendo así a lograr una mayor competitividad; igualmente, estas empresas están estrechamente vinculadas con el desarrollo de las exportaciones directas e indirectas.

### El concepto grado de integración nacional

El grado de integración nacional puede definirse como el porcentaje de los componentes mexicanos en el costo total de fabricación de un producto. La búsqueda de GIN cada vez más elevados fue el objetivo central de la política de sustitución de importaciones. Si alguna pieza de un artículo se podía producir en México, se cerraba la frontera para impedir su importación o se establecía un arancel muy elevado. Desafortunadamente con mucha frecuencia las piezas fabricadas en México no han reunido la calidad necesaria y sus precios son superiores al de las importadas, dando como resultado productos finales de calidad inferior y precio superior a los similares elaborados en otros países. El objetivo que se buscaba, GIN cada vez más elevado, se alcanzaba, pero sacrificando calidad y precio.

Las exportaciones mexicanas han estado en parte condicionadas por ese objetivo. Por ello sólo si en México se producían con eficiencia, calidad y precios competitivos internacionalmente, todos los componentes necesarios en la fabricación de un artículo, sería posible exportar éste. A medida que al bien exportable se incorporaba un mayor valor agregado,<sup>1</sup> más difícil resultaba su venta en el exterior, pues su calidad y precio dependían de que

1. Valor agregado es el que se añade a un objeto por medio de actividades como la producción, transformación, transportación o comercialización. No es el objeto de este trabajo analizar los diversos elementos que componen el valor agregado, por lo que arbitrariamente se ha utilizado este concepto para identificar el grado de transformación de un objeto.

un número creciente de fabricantes de insumos (partes y materias primas) fuera, sin excepción, eficiente. Si todos los insumos reunían la calidad requerida pero algunos eran caros, el precio de exportación del artículo final dependía de que los precios de otros insumos lo compensaran.

Hasta 1982 las ventas no petroleras de México consistían básicamente en materias primas, materias primas con cierto grado de transformación y productos manufacturados con insumos nacionales. Casi todos ellos son artículos con un elevado GIN, pero de relativamente bajo valor agregado.

En el cuadro 1 se presentan las principales exportaciones no petroleras en 1982 y 1986. Puede verse que aun cuando en 1982 las exportaciones de manufacturas representaban 63% del total petrolero, la mayor parte de los renglones son productos con bajo valor agregado.

Analicemos el cuadro 1 tomando cada grupo de productos:

- El de alimentos, bebidas y tabaco incluye claramente productos primarios con alguna transformación. Tienen un GIN elevado y valor agregado relativamente bajo. Aun las exportaciones de productos alimentarios en ocasiones se han visto limitadas, pues algunos países impiden la entrada de ciertos tipos de envases o de productos con residuos de los insecticidas, cuyo uso es indispensable para cumplir con normas de calidad o requisitos fitosanitarios.

- Textiles e industria del cuero incluye renglones más elaborados pero con las mismas características. Las fibras artificiales, el principal renglón, son productos petroquímicos con cierto grado de transformación. Con ellas se fabrican telas y eventualmente ropa, artículo con mayor valor agregado.

- Química incluye principalmente insumos para otras industrias. Es un grupo con GIN muy elevado en casi todos sus renglones y valor agregado relativamente bajo.

- Los productos minerales no metálicos incluyen algunos renglones con mayor valor agregado que los grupos anteriores; sin embargo, con excepción del vidrio o cristal y sus manufacturas, que representa la mitad del valor exportado del grupo y 2.3% del total de manufacturas no petroleras, los demás productos con valor agregado relativamente más elevado no tienen relevancia. Por ejemplo, los aparatos de uso sanitario representan solamente 0.3% del total de manufacturas no petroleras.

- Siderurgia incluye productos con alto GIN y algunos renglones de valor agregado relativamente elevado. Este grupo, sin embargo, representó sólo 2.4% del total no petrolero y 3.7% de las exportaciones de manufacturas no petroleras.

- El grupo minerometalúrgico incluye productos de muy elevado GIN y bajo valor agregado.

- Por último, el de productos metálicos, maquinaria y equi-

Por ejemplo, se considera que el mineral de hierro tiene un valor agregado relativamente bajo, que sube en la medida en que se convierte en lingote, en lámina y en tubería, hasta llegar a productos muy elaborados, como los automóviles o las computadoras.

po es de hecho el único grupo de importancia que incluye artículos con valor agregado relativamente alto; en 1982 representaba 19% del total de las exportaciones no petroleras y cerca de 30% de las de manufacturas no petroleras.

De lo anterior se desprende que aproximadamente 35% de las exportaciones de manufacturas no petroleras tenían un valor

agregado relativamente alto y que 65% se componía de materias primas con cierta transformación y de semimanufacturas con relativamente bajo valor agregado.

Por otro lado, con la información proporcionada por las empresas financiadas por el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex) puede calcularse

## CUADRO 1

México: principales productos exportados (FOB)<sup>1</sup>  
(Millones de dólares)

Producto	1982			1986		
	Monto	Participación %	Participación %	Monto	Participación %	Participación %
A. Total (B+C)	21 229.7			16 031.0		
B. Petrolero <sup>2</sup>	16 477.1			6 307.2		
C. Total no petrolero	4 752.6	100.0		9 723.8	100.0	
Agricultura y silvicultura	1 096.8	23.1		1 777.7	18.3	
Algodón	183.6	3.9		74.1	0.8	
Café crudo en grano	345.1	7.3		824.5	8.5	
Jitomate	153.9	3.2		407.7	4.2	
Legumbres y hortalizas frescas	178.4	3.8		197.9	2.0	
Otros	235.6	5.0		273.5	2.8	
Ganadería, apicultura, caza y pesca	136.4	2.9		320.7	3.3	
Ganado vacuno	107.7	2.3		264.8	2.7	
Miel de abeja	24.1	0.5		42.7	0.4	
Otros	4.6	0.1		13.2	0.1	
Industria extractiva	501.1	10.5		509.7	5.2	
Cobre en bruto o en concentrados	218.6	4.6		162.0	1.7	
Cinc en minerales concentrados	46.9	1.0		26.1	0.3	
Azufre	73.6	1.5		134.9	1.4	
Sal común	45.5	1.0		51.7	0.5	
Espatoflúor	33.7	0.7		32.6	0.3	
Otros	82.8	1.7		102.4	1.1	
Total de manufacturas <sup>3</sup>	3 009.6	63.3	100.0	7 055.1	72.6	100.0
Alimentos, bebidas y tabaco	714.1	15.0	23.7	937.4	9.6	13.3
Camarón congelado	375.4	7.9	12.5	353.8	3.6	5.0
Legumbres y frutas en conserva	70.7	1.5	2.3	82.5	0.8	1.2
Café tostado	26.0	0.5	0.9	54.4	0.6	0.8
Tequila y otros aguardientes	38.9	0.8	1.3	45.4	0.5	0.6
Cerveza	28.2	0.6	0.9	117.0	1.2	1.7
Jugo de naranja	21.0	0.4	0.7	17.9	0.2	0.3
Fresas congeladas con o sin azúcar	22.3	0.5	0.7	17.1	0.2	0.2
Otros	131.6	2.8	4.4	249.3	2.6	3.5
Textiles e industrias del cuero	150.3	3.2	5.0	332.8	3.4	4.7
Hilados y cordeles de henequén	29.1	0.6	1.0	9.6	0.1	0.1
Fibras textiles artificiales	43.2	0.9	1.4	152.3	1.6	2.2
Artículos de tela y tejidos de seda	4.2	0.1	0.1	50.7	0.5	0.7
Otros	73.8	1.6	2.5	120.2	1.2	1.7
Química	441.6	9.3	14.7	829.5	8.5	11.8
Ácidos policarboxílicos	62.2	1.3	2.1	143.7	1.5	2.0
Materias plásticas artificiales	29.0	0.6	1.0	88.2	0.9	1.3
Ácido fluorhídrico	54.5	1.1	1.8	59.3	0.6	0.8
Placas y películas diversas	9.1	0.2	0.3	37.1	0.4	0.5
Colores y barnices preparados	33.7	0.7	1.1	65.7	0.7	0.9
Otros	253.1	5.3	8.4	435.5	4.5	6.2
Productos minerales no metálicos	139.6	2.9	4.6	375.0	3.9	5.3
Aparatos de uso sanitario	7.6	0.2	0.3	21.8	0.2	0.3
Vidrio o cristal y sus manufacturas	68.0	1.4	2.3	179.0	1.8	2.5
Cementos	13.1	0.3	0.4	116.1	1.2	1.6
Otros	50.9	1.1	1.7	58.1	0.6	0.8



Producto	1982			1986		
	Monto	Participación %	Participación %	Monto	Participación %	Participación %
Siderurgia	112.4	2.4	3.7	443.1	4.6	6.3
Hierro o acero manufacturado	28.1	0.6	0.9	211.8	2.2	3.0
Tubos y cañerías de hierro o acero	27.7	0.6	0.9	75.7	0.8	1.1
Hierro en barras y en lingotes	44.8	0.9	1.5	125.2	1.3	1.8
Otros	11.8	0.2	0.4	30.4	0.3	0.4
Minerometalurgia	377.7	7.9	12.5	474.2	4.9	6.7
Plata en barras	296.3	6.2	9.8	308.1	3.2	4.4
Plomo refinado	22.1	0.5	0.7	38.0	0.4	0.5
Cinc afinado	10.9	0.2	0.4	53.8	0.6	0.8
Otros	48.4	1.0	1.6	74.3	0.8	1.1
Productos metálicos, maquinaria y equipo	888.0	18.7	29.5	3 283.2	33.8	46.5
Motores para automóviles	214.2	4.5	7.1	1 152.7	11.9	16.3
Maquinaria y equipo para industrias diversas	229.4	4.8	7.6	521.5	5.4	7.4
Automóviles para el transporte de personas	66.9	1.4	2.2	516.4	5.3	7.3
Partes sueltas para automóviles	131.4	2.8	4.4	373.8	3.8	5.3
Equipos y aparatos eléctricos y electrónicos	91.3	1.9	3.0	363.4	3.7	5.2
Otros productos manufacturados	185.9	3.9	6.2	379.9	3.9	5.4
Otros	154.8	3.3	5.1	355.4	3.7	5.0
Otros (servicios)	2.7	0.1		59.2	0.6	
Productos no clasificados	6.0	0.1		1.4	0.0	

1. Cifras preliminares.

2. Incluye petroquímica y derivados del petróleo.

3. No incluye petroquímica y derivados del petróleo.

Fuente: Grupo de Trabajo INEGI, SHCP y Banco de México.

que el GIN promedio de esas empresas es superior a 70 por ciento.<sup>2</sup>

La búsqueda de GIN elevados también propició la integración vertical de las empresas. En efecto, la única forma en que algunas empresas han podido protegerse contra la ineficiencia de algunos proveedores de insumos es produciendo ellas mismas todos o la mayor parte de los insumos que requieren. Desafortunadamente, esto no siempre se puede lograr y, además, parece inconveniente que una empresa tenga que producir, por ejemplo, sus propios empaques porque los proveedores nacionales no sean capaces de fabricarlos con la calidad necesaria. En ocasiones tal práctica pudiera ser la más adecuada, pero en general puede decirse que resultaría más eficiente que empresas especializadas fabricaran esos empaques, pues podrían alcanzar tamaños óptimos de planta al producir para un mercado más amplio que el que tienen las empresas que por necesidad deben autoabastecerse.

### La industria maquiladora

El caso totalmente opuesto a la política de sustitución de importaciones y a la consecuente búsqueda de GIN elevados es la industria maquiladora. Los objetivos principales del programa de maquila son: generar un volumen importante de empleos; propiciar la capacitación y el adiestramiento industrial de la fuerza de trabajo y obtener divisas del exterior mediante el aprovechamiento de las ventajas comparativas del país, tales como mano de obra, mandos intermedios y niveles gerenciales eficientes y relativamente baratos; cercanía al principal mercado del mundo y energéticos abundantes y a precios competitivos internacionalmente.

2. Información proporcionada por funcionarios del Fomex. Convie-

Para alcanzar estos objetivos se permite que las maquiladoras importen temporalmente, libre del pago de aranceles, los insumos, la maquinaria y el equipo que requieren, con tal de que 100% de su producción se destine al mercado externo.

Los productos ensamblados o fabricados y exportados por las empresas maquiladoras tienen mayor valor agregado que los exportados por la industria no maquiladora. Por el contrario, los GIN son mucho más bajos. Se estima que menos de 2% de los insumos utilizados por las maquiladoras son hechos en México.<sup>3</sup>

En el cuadro 2 se muestra la composición porcentual, por ramas industriales, de las 654 empresas maquiladoras registradas en mayo de 1984.

En 1986 las maquiladoras importaron insumos por 4 363 millones de dólares,<sup>4</sup> lo que demuestra que es un importante mercado para la industria nacional que no se ha aprovechado por múltiples razones. En opinión de los directivos de las empresas maquiladoras eso obedece principalmente a la mala calidad de los productos, la inoportunidad de las entregas, los precios no competitivos y las inadecuadas condiciones de venta de los proveedores nacionales.<sup>5</sup>

La incapacidad de la industria mexicana para abastecer a las maquiladoras guarda congruencia con la estructura de las exportaciones no petroleras, en la cual predominan bienes con valor

ne mencionar que el GIN mínimo para tener acceso a los recursos financieros de ese fideicomiso es de 30 por ciento.

3. Fuente: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI).

4. Fuente: INEGI.

5. Encuesta realizada por el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

## CUADRO 2

*Empresas maquiladoras, por rama industrial, 1984*

<i>Rama industrial</i>	%
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos	26
Prendas de vestir y textiles	15
Otras industrias manufactureras	13
Muebles y partes de madera y metal	10
Maquinaria y aparatos eléctricos y electrónicos	9
Equipo y accesorios para transporte	8
Cuero y calzado	6
Artículos deportivos y juguetes	4
Alimentos	2
Maquinaria, herramientas y equipo eléctrico	2
Productos químicos y farmacéuticos	1

Fuente: Sergio Rivas S., "La industria maquiladora en México. Realidades y falacias", en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 11, México, noviembre de 1985, p. 1075.

agregado relativamente bajo y GIN elevado. La posibilidad de importar todo lo que se requiere para producir un artículo es lo que ha permitido que en México —como en otros países— se fabriquen o ensamblen bienes con mayor valor agregado, con calidad y precios competitivos internacionalmente, y que podrían elaborarse sin necesidad del régimen de maquila si pudieran obtenerse de alguna otra manera los insumos adecuados.

Hasta hace todavía un par de años los empresarios que decidían exportar tenían que acogerse al régimen de maquila para aprovechar las ventajas que tiene México y eliminar al mismo tiempo el obstáculo que significa un mal abastecimiento de insumos, aunque ello implicaba producir de modo exclusivo para el mercado externo.<sup>6</sup> De esa manera, las empresas se enfrentaban a la disyuntiva, a todas luces indeseable, de producir para el mercado interno o hacerlo para el externo, sobre todo a medida que aumentaba el valor agregado del bien que producían.

### Los programas de importación temporal para producir bienes exportables

Cuando en 1983 comenzó a tomar forma la nueva estrategia de desarrollo económico, basada ahora en el fomento de las exportaciones no petroleras, se hizo evidente la necesidad de importar insumos que no se producían con eficiencia en México. Se comenzaron entonces a atender casuísticamente los requerimientos de importación de empresas con posibilidades de exportar, a las que se dio un trato similar al concedido a las maquiladoras. Así se autorizaron importaciones temporales a empresas establecidas fuera del régimen de maquila. Esta tendencia se acentuó y culminó el 9 de mayo de 1985, con la publicación en el *Diario Oficial* del decreto que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación (Pitex).

En el decreto se establece que los exportadores que realicen ventas anuales superiores a un millón de dólares, o facturen productos de exportación por más de 10% de sus ventas totales, po-

6. El artículo Décimo segundo del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, del 15 de agosto de 1983, abre la posibilidad de vender en el mercado interno hasta 20% de la producción anual de la empresa maquiladora, siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos, destacando entre ellos el de elevar el GIN.

drán importar temporalmente materias primas, insumos, envases, empaques, combustibles, lubricantes, materiales, refacciones y otros bienes que se integren, utilicen o intervengan directamente en los procesos de transformación o producción de las mercancías de exportación.

Además, a los exportadores cuyas ventas anuales al exterior superen en 30% el valor de las totales se les autoriza a importar temporalmente maquinaria, equipo, instrumentos, herramienta y moldes destinados al proceso productivo de las mercancías de exportación, así como aparatos, equipos y accesorios de investigación, seguridad industrial, control de calidad y capacitación de personal relacionados con la actividad de exportación.

Al poderse importar, libres de impuestos, los insumos necesarios para producir un artículo exportable, se abren las posibilidades de vender en el exterior artículos con mayor valor agregado.

En 1986 se realizaron importaciones temporales por casi 1 925 millones de dólares, cifra que refleja la importancia de este programa.<sup>7</sup> En ese año también se registró un cambio drástico en la composición de las exportaciones mexicanas de productos no petroleros; en efecto, el grupo de productos metálicos, maquinaria y equipo (que incluye bienes de valor agregado relativamente alto) representó más de la tercera parte de las exportaciones no petroleras y casi la mitad de las de manufacturas. Este cambio no hubiera sido posible sin los Pitex.

El decreto del 9 de mayo de 1985 también abre la posibilidad de que las personas físicas o morales que exporten indirectamente realicen importaciones temporales. El 19 de septiembre de 1986, con objeto de otorgar mayores facilidades administrativas a las empresas exportadoras, se publicó en el *Diario Oficial* el decreto que reforma y adiciona el decreto comentado. En este último se señala que "en el caso de las exportaciones indirectas, la SHCP, oyendo la opinión de la Secofi, podrá establecer modalidades para facilitar el descargo de los pedimentos de importación temporal de las mercancías objeto del programa. Con ello se abre la posibilidad legal de introducir la "Carta de Crédito Doméstica" como mecanismo de control de las importaciones temporales que realicen los exportadores indirectos, tema que se trata más adelante.

La inclusión de los exportadores indirectos en los Pitex es de fundamental importancia para la cabal integración del aparato productivo exportador.

### La devolución de impuestos de importación a los exportadores

Además de los Pitex, una estrategia exportadora requiere del mecanismo de devolución de impuestos de importación a los exportadores, conocido internacionalmente por su nombre en inglés, *Drawback*. Este incentivo se concede a las empresas fabricantes o comercializadoras, para reintegrarles el impuesto pagado al importar un producto, siempre y cuando éste sea un insumo en la fabricación de un artículo de exportación.

El resultado final de este mecanismo es similar al de los Pitex, pues con ambos se abaratan los artículos de exportación y se logra mayor competitividad. Con los Pitex de antemano se establece un programa de importaciones de insumos ligados a un pro-

7. Fuente: INEGI.



grama de exportaciones. Las importaciones se realizan libres de impuestos; sólo se tiene que garantizar, mediante el pago de una fianza, el interés fiscal derivado de la eventualidad de que no se lleve a cabo la venta en el exterior.

Con el reembolso de los impuestos no se requiere que haya un programa de exportación, pero su costo financiero puede ser mayor que el del Pitex si el arancel que se paga es superior a la fianza para garantizar el interés fiscal. Además, con los Pitex automáticamente se elimina el requisito de permiso de importación, en caso de que la fracción arancelaria estuviera sujeta a permiso previo. Con el sistema de reembolso no se puede salvar este obstáculo, pues el importador sí tiene que obtener el permiso previo.

El reembolso de impuestos de importación es un excelente complemento de los Pitex. Conviene destacar que en el cálculo para la devolución se toma en cuenta el monto, en términos de dólares, del impuesto que se pagó; así se logra mantener, al menos en buena medida, el poder adquisitivo del dinero desembolsado para pagar el arancel. En otras palabras, si por ejemplo el monto del impuesto pagado el 1 de enero de 1987 fue de 100 dólares (o su equivalente en moneda nacional en la fecha en que se efectuó el pago), el impuesto que se remolse el 1 de abril de 1987 también será de 100 dólares (o su equivalente en moneda nacional en la fecha en que se efectúa el reembolso).

El 24 de abril de 1985 se publicó en el *Diario Oficial* el mecanismo de devolución de impuestos de importación a los exportadores. Al momento de escribir este ensayo estaba en proceso de ser reformado, para incluir a los exportadores indirectos, haciendo mención expresa de la Carta de Crédito Doméstica, que es el instrumento que acredita a una empresa como exportadora indirecta.

El sistema brasileño de *Drawback* es de hecho una combinación de Pitex y del mecanismo de devolución de impuestos. Empero, tal vez por lo complicado del sistema brasileño de importación, establece la devolución o la exención del pago de un número considerable de impuestos y otros cargos, a saber: impuestos de importación, sobre productos industriales y de circulación de mercancías, cargos sobre el flete para la renovación de la marina mercante, para el mejoramiento de los puertos y otros que no representan efectivamente la prestación de un servicio, impuesto sobre operaciones financieras y un cargo de la Cartera de Comercio Exterior (Cacex) por concepto de guía de exportación. También se concede libertad para usar naves de cualquier bandera, excepto cuando el producto proceda de ciertos países, entre ellos México, con los que Brasil tenga convenios de transportación; en esos casos se deberán utilizar naves de bandera brasileña o del país de origen de la mercancía. Además, los bienes importados bajo el régimen de *Drawback* no estarán sujetos al examen de similitud nacional (para determinar si el artículo importado o a importarse se produce en Brasil); se les exige de depósito de garantía para la apertura de cartas de crédito de importación; se les dispensa la cuota aprobada por la Cacex para los programas de importación y del control de la Secretaría Especial de Informática; por último, las importaciones bajo este régimen tiene prioridad para ser atendidas por la Cacex.<sup>8</sup>

En México también se reembolsan todos los impuestos que se causan en la importación de un producto que se usa para fabricar un artículo de exportación, pero valdría la pena revisar todo el proceso de importación con objeto de determinar si aún existen cargos no relacionados con la prestación de un servicio que también pudieran incluirse en la devolución de impuestos.

En este punto conviene hacer dos observaciones. La primera se refiere a la idea de que al permitirse importaciones libres de impuestos se daña a la industria nacional. En realidad esto sólo sucede marginalmente, pues se pueden importar únicamente los insumos necesarios para producir un bien de exportación, el cual o no se fabricaba, o se producía para el mercado interno, o, si se exportaba, sólo era posible hacerlo con grandes sacrificios de los factores de producción —principalmente de la mano de obra— o del consumidor mexicano. En efecto, algunas empresas han logrado exportar gracias a que cargan internamente un precio superior al internacional, lo que les ha permitido mantener un precio de exportación competitivo y obtener ganancias aun siendo ineficientes, o bien, si lo son, obtener ganancias anormalmente elevadas.

Si se impidiera la importación de insumos se limitarían las posibilidades de exportar y, por consiguiente, también se restringiría la actividad productiva. El insumo importado, por lo tanto, en la gran mayoría de los casos no sustituye a uno nacional, pues de hecho este último no existe para fines de exportación.

La segunda observación se relaciona con el ingreso de México al GATT y la reducción paulatina del nivel de protección. Se piensa que con ello sería innecesaria la política que permitiera la importación, libre de impuestos, de los insumos que requieran los exportadores. Esta apreciación tampoco es correcta, pues por bajo que fuera el arancel que tuviera que pagar el exportador al importar un insumo, de cualquier manera representaría un costo adicional que podría contribuir a sacarlo de competencia.

La eliminación o devolución no sólo de aranceles, sino también de todos los impuestos indirectos a los exportadores, es práctica común aceptada por el GATT. Por ello, México debe dar a sus exportadores un trato similar, pues de otra manera estarían en desventaja respecto a sus competidores de otros países.

### Los exportadores indirectos

Ya se ha señalado cómo la política de obtener GIN cada vez mayores afectó negativamente la exportación, en particular la de bienes con valor agregado relativamente elevado. También se ha dicho que la libre importación de insumos puede impulsar —y de hecho así ha sucedido en México— exportaciones con mayor valor agregado, tanto bajo el régimen de maquila como el de importación temporal y de devolución de impuestos de importación.

Sin embargo, esta mayor exportación de artículos con valor agregado relativamente elevado ha implicado un menor valor agregado en México, es decir, un menor GIN, el cual en el caso de las maquiladoras es realmente muy pequeño, pues casi todos los insumos se importan. ¿Cómo lograr, entonces, conciliar dos ob-

8. José Augusto de Castro, *Drawback*, Fundação Centro de Estudos do Comercio Exterior, sexta ed. revisada y actualizada, Río de Janeiro, 1986, pp. 11 y 12.



jetivos que hasta ahora han estado aparentemente en conflicto?, ¿cómo obtener, simultáneamente, mayores exportaciones de artículos con valor agregado relativamente elevado, con GIN cada vez más altos?

En primer lugar debe decirse que ambos objetivos pueden alcanzarse, si bien se necesita tiempo para lograrlo; de cualquier manera, siempre habrá que sacrificar un poco la integración nacional si realmente se quiere ser competitivo internacionalmente. La industria nacional que eventualmente podría abastecer de insumos a las maquiladoras, o a cualquier empresa exportadora, en algunos casos requerirá modificar el proceso productivo o efectuar cambios administrativos; en otros, modernizar la planta y renovar el equipo. Algunas plantas podrán adaptarse con poco dinero, otras sólo lograrán incorporarse al proceso exportador mediante nuevas y, en ciertos casos, cuantiosas inversiones; otras más tal vez nunca puedan hacerlo.

No obstante es irrefutable que el cambio requerido será sumamente difícil, tal vez imposible, si no se lleva a cabo en un ambiente adecuado. Éste debe ser similar al que se ha concedido a los exportadores, aunque en este caso la empresa no sea exportadora directa.

Grados de integración nacional cada vez más altos, y por consiguiente de valor agregado en el país, sólo se obtendrán desarrollando a los proveedores de los exportadores, es decir a los exportadores indirectos. De hecho, una estrategia de desarrollo económico basada en el impulso de las ventas externas sería incompleta si no se incorpora en ella a toda la cadena de producción de un artículo de exportación. Más aún, si ello no se hiciera, se correría el peligro —señalado por algunos analistas— de convertir al país en una gran maquiladora.

Desde este punto de vista, los exportadores indirectos también deben tener la oportunidad de importar, libres de aranceles, todos los insumos que requieran para fabricar aquellos artículos que, a su vez, servirán de insumos para elaborar bienes de exportación. Así, el fabricante de una tela que se utiliza para confeccionar camisas no podrá hacerlo adecuadamente si el hilo de algodón que emplea como insumo no reúne las normas de calidad y el precio que demanda el fabricante de camisas, en cuyo caso este último tendrá que importar la tela, pues de otra forma no podrá fabricar camisas de exportación con calidad y precios competitivos. Si al fabricante de telas no se le permite importar, libre de impuestos, el hilo que necesita para producirlas con la calidad y el precio que a su vez demanda el fabricante de camisas, nunca podrá convertirse en su proveedor y, por consiguiente, jamás logrará ser un exportador indirecto. Lo mismo sucedería con el hilandero, si no se le permitiera importar el algodón de calidad y precio que requiere para producir el hilo que demanda el fabricante de telas.

En consecuencia, al exportador indirecto también debe considerársele exportador y otorgársele el mismo tratamiento. Incluso debe procurarse eximirlo del pago de impuestos indirectos, el IVA por ejemplo, y solamente gravarlo con el Impuesto sobre la Renta. Mientras menos carga impositiva indirecta se le aplique, mayores posibilidades habrá de incrementar las exportaciones indirectas y directas y, muy probablemente, más elevado será el monto del Impuesto sobre la Renta que al final se recaudará. Ello llegaría a compensar el aparente sacrificio fiscal inicial derivado de eximir a este tipo de exportador del pago de impuestos indi-

rectos y, además, se habrán generado más empleos y una mayor actividad productiva. De otra manera se limitaría la integración hacia adentro de la cadena productiva de exportación y, por consiguiente, el valor agregado nacional de los bienes exportados.

Como se dijo, la práctica de eliminar o devolver impuestos indirectos a los participantes en la fabricación de un artículo de exportación es aceptada por el GATT. La importancia de los exportadores indirectos en la actividad exportadora de bienes de elevado valor agregado, ha sido reconocida por Brasil, y su esquema *Drawback* se ha adecuado en consecuencia. En 1984 se creó el *Drawback intermediario*, con el propósito de eliminar todos los impuestos y cargos que se detallaron anteriormente, que se aplican a la importación de bienes que se incluyen en la fabricación de insumos que, a su vez, se utilizan en la elaboración de un artículo de exportación. Con ello, al proveedor del exportador final también se le incluye dentro del sistema de libre comercio.<sup>9</sup>

Otro esquema, tal vez el más audaz, previsto en la legislación brasileña desde 1983, es el denominado *Drawback verde-amarelo*. En 1986 aún no entraba en funcionamiento y se preveía que en una primera etapa sólo se aplicaría al sector textil. Consiste en permitir que las *trading companies* (así se denominan en Brasil; en México se les conoce como empresas de comercio exterior) adquieran en el mercado interno, libre de impuestos y con los incentivos previstos para las exportaciones, materias primas y productos intermedios para ser industrializados por terceros y, posteriormente, exportados por las propias *trading companies*.<sup>10</sup>

El *Drawback verde-amarelo* es un esquema complicado y probablemente por eso en 1986 aún no estaba en funcionamiento, pero si se logra ponerlo en práctica, será un instrumento poderoso para impulsar las exportaciones brasileñas, pues elimina los impuestos indirectos de toda la cadena de exportación y también otorga los incentivos que se conceden al exportador final a todas las empresas que contribuyen indirectamente a la actividad exportadora.

### La Carta de Crédito Doméstica<sup>11</sup>

Es insoslayable la necesidad de incorporar a los productores nacionales al proceso de fabricación de un artículo de exportación. El problema es cómo hacerlo. ¿Cómo identificar claramente a los exportadores indirectos sin crear un sistema burocrático y complicado? No hay que olvidar que el comercio exterior es una actividad que requiere agilidad, pues de otra forma pueden perderse oportunidades de venta en un mercado internacional sumamente competido.

Por otro lado, el sistema debe ser lo suficientemente confiable para evitar abusos (por ejemplo, que se importen, sin pagar impuestos, mercancías que no están destinadas a la fabricación de bienes de exportación). Este aspecto es de suma importancia, particularmente en la etapa de transición del sistema de permi-

9. *Ibid.*, p. 39.

10. *Ibid.*, p. 43.

11. Una explicación detallada de su funcionamiento puede verse en *Programa de Apoyo Financiero a Exportadores Indirectos. Carta de Crédito Doméstica*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., noviembre de 1986.



sos de importación por aranceles y de reducción paulatina de estos últimos, pues podría originar quejas de los productores nacionales afectados, que pusieran en peligro no sólo la estrategia de importación para exportación, sino la de liberación del sector externo de la economía.

En el Banco Nacional de Comercio Exterior se consideró que en México podría funcionar un instrumento bancario-comercial, llamado Carta de Crédito Doméstica (el término "doméstica" es incorrecto; en su lugar se debió utilizar "interna" o "nacional", pero como ya se le conoce así en el medio exportador, en este ensayo se emplea dicho término).

La Carta de Crédito Doméstica tiene la ventaja de que ya se conocía y se utilizaba (aun cuando de manera incipiente) en el sistema bancario mexicano. También se ha venido utilizando en Corea desde hace muchos años, y algunos autores estiman que ha sido uno de los pilares del sistema de financiamiento y promoción de exportaciones de ese país.<sup>12</sup>

Al ser manejado por el sistema bancario, el sistema de cartas de crédito domésticas cuenta con una red de oficinas distribuidas a lo largo y ancho de todo el país, lo que facilita el acceso de la clientela (los exportadores indirectos) a sus beneficios. Además, el bancario es uno de los sistemas más eficientes que existen en México en materia de comercio exterior.

La Carta de Crédito Doméstica es un documento bancario que una empresa exportadora radicada en México concede a su proveedor nacional; así, el banco emisor de la carta asegura al proveedor el pago de la mercancía a su entrega al exportador. Su principal valor estriba en que permite identificar en el sistema bancario al "exportador indirecto", es decir, al proveedor del exportador.

El exportador final que obtiene un pedido en firme puede ordenar a su banco (cualquiera en México) la apertura de una Carta de Crédito Doméstica a favor de su proveedor nacional. Con ella se compromete a pagar el importe de la mercancía al momento de entrega, en el entendido de que la utilizará en la fabricación del artículo del cual posee el pedido de exportación.

Cabe observar el vínculo indisoluble que existe entre el pedido de exportación en firme y la expedición de la Carta de Crédito Doméstica. El exportador final podrá emitir tales cartas por un monto que nunca podrá exceder el contenido nacional de su proceso productivo.

Con la Carta en su poder, el exportador indirecto puede obtener financiamiento en condiciones competitivas por intermedio de cualquier banco para cubrir sus necesidades de capital de trabajo y también podrá hacer uso de los Pitex o del sistema de devolución de impuestos de importación para exportadores.<sup>13</sup> Si bien en la actualidad el sistema bancario sólo es extensivo al proveedor inmediato del exportador final, en el transcurso de 1987

seguramente se prolongará a otros eslabones anteriores de la cadena productiva de exportación.

Eventualmente, el sistema de cartas de crédito domésticas podrá utilizarse para la devolución de impuestos indirectos aplicados a la cadena de producción y que restan competitividad a los bienes mexicanos. Las empresas de comercio exterior también pueden ordenar la apertura de este tipo de cartas, con lo cual de hecho quedan facultadas para otorgar créditos a sus proveedores y eliminarles impuestos de importación.

### Las empresas de comercio exterior

Cuando se habla de comercio exterior difícilmente se puede dejar fuera a las empresas de comercio exterior, dada su importancia en el desarrollo de nuevas exportaciones directas e indirectas y su papel estratégico en las importaciones. En México han existido básicamente dos tipos de empresas de comercio exterior: los consorcios y las comercializadoras.

Los primeros son asociaciones de empresas interesadas en exportar, y como tales han comercializado directamente sólo un pequeño porcentaje de los productos elaborados por sus socios; principalmente han actuado como departamentos de comercio exterior. Tampoco han participado de modo destacado en actividades de importación y en ocasiones incluso se les ha prohibido hacerlo.

Las segundas son empresas que, como su nombre lo indica, sí comercian directamente, aunque tienen una pequeña participación en las exportaciones totales, pues no parecen haber encontrado aún un campo propicio en el comercio exterior; en contraste, las que se han dedicado al comercio interior sí han logrado un crecimiento significativo, como lo ilustran los casos de Aurrerá y Gigante, entre otras.

Las empresas de comercio exterior han desempeñado un papel destacado en la expansión del comercio exterior de la mayoría de los países que han tenido éxito en este campo. En Japón, por ejemplo, las llamadas *sogo shosha* sin sinónimo de excelencia en comercio exterior y algunos autores las consideran como una de las organizaciones de influencia determinante en el desarrollo industrial de ese país.<sup>14</sup>

El término *sogo shosha* se aplica a las empresas comercializadoras japonesas que operan con muchos productos de diferentes ramas (no se concentran exclusivamente en productos textiles, por ejemplo). Realizan tanto exportaciones como importaciones, cuentan con oficinas en muchas partes del mundo y tienen un poder considerable en las esferas de comercialización y finanzas. También están involucradas en operaciones de intercambio fuera de Japón, desarrollan diversas actividades para complementar las de comercialización (tales como almacenamiento, transportación, desarrollo de recursos y de manufacturas; etc.), administran vastos recursos financieros y son líderes en materia de industrialización.<sup>15</sup>

No obstante esta gran diversidad de actividades de las *sogo*

12. Yung Whee Rhee, *La política de exportaciones y su administración. Lecciones derivadas de Asia Oriental*, Serie de Industria y Finanzas, vol. 105, Banco Mundial, Washington, 1986, p. 42.

13. Las bases legales y los procedimientos operativos para vincular la carta de crédito a los Pitex y al sistema de devolución de impuestos de importación para exportadores, aún no entran en vigor al momento de escribir este ensayo.

14. Yoshihara Kunio, *Sogo shosha. The Vanguard of the Japanese Economy*, Oxford in Asia Paperbacks, Oxford University Press, 1984.

15. *Ibid.*, pp. 10 y 11.



*shoshas* japonesas, todas ellas se realizan alrededor y en apoyo de su actividad principal: el comercio exterior.<sup>16</sup>

Para las *sogo shoshas*, desde sus orígenes como simples comercializadoras a finales del siglo pasado, siempre ha sido relevante tanto importar como exportar. Mitsui Bussan, por ejemplo, comenzó actuando como agente de empresas japonesas que necesitaban importar materias primas, como algodón; al mismo tiempo, colocaba sus productos (hilos o telas en un principio) en el mercado externo.<sup>17</sup> En el caso de Sozuki Shoten, que dio origen a la actual Nissho-Iwai, comenzó importando una materia prima, alcanfor, la cual era base de medicamentos y productos químicos fabricados en Japón.<sup>18</sup> En general, puede afirmarse que las *sogo shoshas* han tenido un papel muy importante como importadoras, pues por medio de ellas Japón se ha abastecido de los insumos que ha requerido su proceso de industrialización. Además, al inicio de este proceso tales importaciones se realizaron totalmente libres de aranceles, pues Japón no tuvo tarifa arancelaria hasta 1911.<sup>19</sup>

Con recursos naturales limitados, Japón siempre contó con el abastecimiento suficiente y a bajos costos de los insumos que requirió su proceso de industrialización. Ello le dio, paradójicamente, ventajas respecto a países dotados de estos recursos pero que por diversas razones no podían producirlos eficientemente o bien, por resultar más fácil y cómodo, los exportaban directamente, o con una pequeña transformación. Japón no ha dependido de una buena o mala cosecha o de la producción nacional de un determinado insumo, sino de los mercados mundiales y, con la red de representaciones creada por las *sogo shoshas* en todo el mundo, ha tenido la información necesaria para saber dónde obtener los mejores precios y calidad.

El papel de las *sogo shoshas* como eficientes abastecedoras de insumos y exportadoras, y el extraordinario desarrollo del principal recurso económico —el humano— junto con una organización que muchos califican de ejemplar, han sido factores determinantes del éxito alcanzado por Japón en este siglo. En el campo de las exportaciones, las *shogo shoshas* tienen pocos rivales en escala mundial. En 1982, Mitsui Bussan, la segunda *sogo shosha* después de Mitsubishi, participó con alrededor de 10% de las exportaciones e importaciones de Japón<sup>20</sup> y no parece aventurado afirmar que más de 50% del comercio exterior de ese país lo realizan las *sogo shoshas*.

En Corea, las empresas de comercio exterior también han tenido un papel importante. Yung Whee Rhee calcula que la cuarta parte de las exportaciones de ese país se realiza por intermedio de estas empresas.<sup>21</sup> Igual sucede en el caso de Brasil, donde las exportaciones respectivas representan alrededor de 30% del total.<sup>22</sup>

16. Alexandr K. Young, *The Sogo Shosha. Japan's Multinational Trading Companies*, Charles E. Tuttle Company Inc. of Tokyo, tercera edición, 1986, p. 13. Ver también Yoshihara Kunio, *op. cit.*, p. 13.

17. Yoshihara Kunio, *op. cit.*, p. 16.

18. *Ibid.*, p. 64.

19. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press, Standford, California, 1984, p. 25.

20. Yoshihara Kunio, *op. cit.*, p. 2.

21. Yung Whee Rhee, *op. cit.*, p. 46.

22. José Carlos Coimbra, *Las empresas de comercio exterior en México*, informe preparado para el Gobierno de México y el Banco Mundial, inédito.

La experiencia de ciertos países respecto de las empresas de comercio exterior difícilmente puede trasplantarse. En consecuencia, no se puede pedir que en México se establezcan, en el corto plazo, organizaciones similares a las *sogo shoshas*. Sin embargo, el análisis de las empresas de esos países puede ciertamente servir de orientación para encauzar la actividad de las empresas mexicanas de comercio exterior.

Los consorcios y comercializadoras mexicanos no han podido convertirse en verdaderas empresas de comercio exterior debido a diversas causas, entre las que destacan las siguientes:

a) Marco macroeconómico no propicio a la expansión de las exportaciones durante casi toda la década de los setenta y hasta 1982.

b) Marco legal restrictivo.

c) Prohibición para realizar importaciones.

d) Capital social muy bajo: sólo 15 millones de pesos.

e) Una estructura de toma de decisiones donde se ha asignado a la exportación un papel secundario. Las empresas asociadas han definido qué debe exportar el consorcio, pues la producción se ha orientado generalmente hacia el mercado interno. La exportación ha tenido un carácter residual y marginal. El consorcio ha sido una especie de departamento de comercio exterior de las empresas asociadas, contrastando con lo sucedido en Japón, donde la actividad de comercio exterior ha determinado la producción, es decir, se ha producido siempre pensando, fundamentalmente, en el mercado externo.

f) Apoyos gubernamentales, principalmente financieros y fiscales, concentrados en el último eslabón de la cadena productiva de exportación, lo cual desalentaba al productor-exportador a utilizar los servicios de una comercializadora, pues al hacerlo perdía todos esos apoyos.

A principios de 1987 los obstáculos anteriores ya habían sido removidos casi en su totalidad. Desde 1983 el marco macroeconómico ha sido propicio para las exportaciones. El régimen legal de las empresas de comercio exterior fue renovado a principios de 1987 y ya se permite que estas empresas realicen importaciones, además de que se les otorgan diversos beneficios, pero también se les exige que aumenten su capital social al equivalente a 400 000 dólares, en un período de cuatro años.<sup>23</sup> El financiamiento y la posibilidad de importar libre de impuestos los insumos que se incorporan en un bien de exportación se están haciendo extensivos a los exportadores indirectos, de tal manera que así se elimina uno de los argumentos que esgrimían los productores-exportadores para no utilizar los servicios de una comercializadora y preferir exportar directamente.

Falta, no obstante, mucho por hacer. Para convertirse en verdaderas empresas de comercio exterior, los antiguos consorcios tendrán que modificar sus esquemas internos de toma de decisiones. Las empresas industriales y agrícolas asociadas a las em-

23. "Decreto que Establece el Régimen de las Empresas de Comercio Exterior", en el *Diario Oficial* del 14 de noviembre de 1986.



presas de comercio exterior deberán adecuar sus procesos productivos para proveer el bien que se demanda en el extranjero y no el que se consume en el mercado interno. Las empresas de comercio exterior deberán convencer a las empresas que producen artículos de calidad internacional, pues una de sus funciones es inducir a los productores a que se adecuen a la demanda externa.

Las empresas de comercio exterior, para ser realmente eficientes, deberán comercializar directamente, además de efectuar operaciones por cuenta de terceros o participar como agentes de otras empresas productoras, en determinadas operaciones.

También es fundamental que las empresas de comercio exterior que se han constituido como consorcios de empresas asociadas, comercialicen productos de otras no asociadas. En México las hay pequeñas y medianas con posibilidades de exportar, pero que no cuentan con un departamento de comercio exterior ni con la capacidad para buscar mercados para sus productos. Las empresas de comercio exterior tienen un campo de acción muy amplio en la comercialización de los productos de las empresas pequeñas y medianas.

De igual importancia que su papel en el ámbito de las exportaciones es el que deben desempeñar en la esfera de las importaciones. En efecto, las empresas de comercio exterior pueden y deben ser las que mejor conozcan los requerimientos de insumos de ciertas ramas industriales, ya sea porque se hayan especializado en ellas o porque sus empresas asociadas, en caso de tratarse de un antiguo consorcio, pertenezcan en número importante a tales ramas. Este conocimiento (que debe desarrollarse si se carece de él), debe canalizarse para comprar más eficientemente del exterior, con lo cual pueden lograrse ahorros importantes y, consecuentemente, reducir los costos de producción y obtener una mayor competitividad. La actividad importadora de las empresas de comercio exterior debe concentrarse en la adquisición de los insumos, la maquinaria y el equipo necesarios para el proceso productivo de sus clientes.

### Consideraciones finales y conclusiones

1. La política de sustitución de importaciones seguida hasta 1982, que tuvo como principio fundamental la búsqueda de grados de integración nacional cada vez más elevados, limitó la expansión de las exportaciones de productos de alto valor agregado y, consecuentemente, de las exportaciones no petroleras en general.

2. El programa de maquiladoras, en contraste, ha generado exportaciones de mayor valor agregado pero de bajo grado de integración nacional.

3. La posibilidad de importar, libre de impuestos, todo lo que se requiera para producir un artículo de exportación, es lo que ha permitido que en México se fabriquen o ensamblen bienes con relativamente elevado valor agregado, con calidades y precios internacionalmente competitivos.

4. El 9 de mayo de 1985 se publicó en el *Diario Oficial* el decreto que establece los programas de importación temporal para producir artículos de exportación (Pitex).

5. En 1986 se registró un cambio fundamental en la estructura de las exportaciones no petroleras, al cobrar un mayor peso aque-

llas de relativamente alto valor agregado, las cuales representaron más de la tercera parte de las exportaciones no petroleras y más de la mitad de las manufactureras. Este cambio no hubiera sido posible sin los Pitex, bajo los cuales se realizaron importaciones temporales por 1 925 millones de dólares.

6. El mecanismo de devolución de impuestos de importación a los exportadores es un complemento de los Pitex; su utilización será cada vez más intensa a medida que se vayan eliminando los permisos de importación que aún subsisten. Este mecanismo es ampliamente utilizado por países con éxito exportador, tales como Corea y Brasil y, al igual que los Pitex, el GATT lo acepta.

7. Una estrategia de fomento de las exportaciones estaría incompleta si no se incorporaran los exportadores indirectos, es decir, los proveedores de los exportadores. Además, si no se les incorpora, se correría el riesgo de exportar permanentemente bienes con poco valor agregado.

8. El exportador indirecto debe recibir un trato igual al que se concede al exportador final. Debe permitírsele importar, libre de impuestos, los insumos que requiera para elaborar el artículo que a su vez será utilizado por el exportador final como insumo en su proceso productivo. También deben eliminarse, en la medida de lo posible, los impuestos indirectos que paga el exportador indirecto. Igualmente, debe dotársele de los recursos financieros que necesita como capital de trabajo, en condiciones similares a las que reciben sus competidores en otros países. De otra manera será muy difícil, en algunos casos imposible, integrar la cadena de exportación hacia adentro.

9. El instrumento bancario-comercial, llamado Carta de Crédito Doméstica, permite identificar al exportador indirecto y vincularlo a los Pitex o al mecanismo de devolución de impuestos de importación para exportadores, pues sirve como elemento controlador que maneja el sistema bancario mexicano. En un principio este instrumento se utilizó solamente para otorgar financiamiento a los exportadores indirectos, pero su uso se extenderá.

10. Las empresas de comercio exterior han tenido un papel destacado en la expansión del comercio exterior de la mayoría de los países que han tenido éxito en este campo. En Japón, las llamadas *shogo shosha* son sinónimo de excelencia en materia de comercio exterior.

11. Las *sogo shoshas* han desempeñado un papel muy importante como importadoras, pues por su intermedio Japón se ha abastecido a costos bajos de los insumos que ha requerido su proceso de industrialización, lo cual le ha dado ventaja incluso sobre países dotados de esos recursos, pero que por diversas razones no han podido producirlos eficientemente, o que por resultarles más fácil y cómodo, los han exportado directamente o con una ligera transformación.

12. En México, por diversas razones que en su mayoría han sido subsanadas, no han podido desarrollarse las empresas de comercio exterior. La Carta de Crédito Doméstica, al permitirles otorgar financiamiento a sus proveedores, puede contribuir a su desarrollo, para que a su vez coadyuven a la expansión del comercio exterior, ya mediante la obtención de mejores y más baratos insumos, ya con la apertura de nuevos mercados y el desarrollo de nuevos productos de exportación y de los llamados exportadores indirectos. □