

---

# La reforma aduanera de México

• • • • • JORGE ENRIQUE •

## INTRODUCCIÓN

**A**l modelo de sustitución de importaciones de México le correspondió un sistema aduanero poco flexible. El excesivo proteccionismo entrañaba sólidas barreras, como altos impuestos a las importaciones, permisos previos, “requisitos especiales” y toda suerte de trabas que si bien no impedían las compras foráneas, sí las desalentaban.

En tal escenario, la reprimida apetencia colectiva por productos extranjeros, supuestamente de mejor calidad y menor precio, presionaba a unas aduanas obsoletas manejadas por empleados poco aptos y con salarios ínfimos y administradas por los más disímbolos personajes, siempre improvisados y pasajeros, a quienes con ello se pagaba la disciplina política o los favores recibidos. Así, a medida que aumentaban los controles crecía la presión sobre las aduanas y surgían el contrabando y la corrupción.

Tal vez el ejemplo más claro de estas prácticas sea el de los permisos previos, que a principios de los ochenta prácticamente cubrieron todas las posiciones de la tarifa de importación. Como los permisos eran indispensables para importar las mercancías correspondientes a la fracción arancelaria sujeta al requisito, se convirtieron en fuente de corruptelas, pues, entre otros aspectos, el trámite de tales permisos se realizaba en la Ciudad de México.

En 1960 se adicionó el artículo 570 al Código Aduanero para incluir la falta de permiso entre las hipótesis del contrabando. Para desalentar la elusión de ese requisito se establecieron sanciones muy severas al contrabando (multa por el duplo de los altos impuestos, decomiso e incluso cárcel). La evasión del permiso, sin embargo, no se eliminó y la corrupción subió de precio.

\* Consultor internacional del BID para el Programa de Fortalecimiento Aduanero.

Con el modelo de sustitución de importaciones las prácticas ilícitas crecieron sin mesura.<sup>1</sup> El exceso de barreras al comercio, un aparato burocrático envilecido y la poca voluntad política para corregir la situación, hacían casi imposible erradicar los malos manejos.<sup>2</sup>

Tradicionalmente vista como un ente puramente policiaco, suele olvidarse el hecho fundamental de que la aduana es el punto donde se concreta (y en consecuencia donde aparecen sus bondades o defectos) la política aduanera para el comercio exterior de un país. Y es que la aplicación de esa política no sólo consiste en decir “esto no pasa y esto sí”, sino en poner en práctica una sucesión de hipótesis en las que se dice esto pasa si es de tal clase, si se paga tanto y si se cumple con tal o cual normatividad. Esto es, en la aduana se cobran los gravámenes a la importación y exportación, lo que entraña una técnica depurada que incluye

1. “Una vez más América Latina debe aprender de su propia historia. Recoger las enseñanzas del pasado permitirá reelaborar lo bueno y desechar lo malo. El modelo de sustitución de importaciones redundó en ineficiencia y falta de competitividad. Se desaprovecharon esfuerzos y recursos escasos. No obstante se creó una estructura productiva y social que sirvió de base para el crecimiento durante un largo período”. María Elena Cardero García y Catarina Rock de Sacristán. “América Latina en el nuevo entorno internacional”, *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 8, agosto de 1995, pp. 573-578.

2. “El estudio del fraude fiscal permite caracterizar al régimen político y a la estructura social de un país con mayor realismo que el mero análisis de las partidas presupuestarias y que el estudio de la legalidad tributaria. La evasión fiscal devela, en efecto, la capacidad política de los grupos sociales para descargar sobre otros el peso de la financiación del Estado; en ello influye la legislación fiscal, la ética de los contribuyentes y, en fin, las actitudes de los ciudadanos frente a la Hacienda, así como la solidaridad entre los grupos sociales”. Francisco Comín, *El fraude fiscal en la historia: un planteamiento de sus fases*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994, p. 31.

la identificación, la clasificación arancelaria de las mercancías y su valoración.

En la aduana se vuelve real el pago de cuotas compensatorias y la aplicación de ese universo complicado y dinámico de las regulaciones no arancelarias. Con el advenimiento de los tratados de libre comercio, especialmente el de América del Norte (TLCAN), cobró gran importancia la determinación del origen de la mercancía, que entraña la aplicación de una verdadera técnica para impedir que los productos de otros países se beneficien de tratamientos arancelarios preferenciales. Asimismo, las aduanas son la fuente de la estadística del comercio exterior.

El cambio del modelo económico no podía soslayar el problema aduanero. Mal se saldría a competir al mercado mundial si los productos llevan incorporado el gravamen oculto de una aduana tortuosa o, aún peor, corrupta. En 1989 se aceptó plenamente que el sistema aduanero no respondía eficazmente a las necesidades de la apertura y la globalización, por lo que era imprescindible readecuarlo.

### LA ADUANA ANTERIOR

El manejo de la red nacional de aduanas se centralizaba en una Dirección General, ubicada en la capital del país, que no contaba con los mecanismos de supervisión sistemática para evaluar cuando fuese necesario la eficiencia de sus oficinas, especialmente las del campo. Además, no existía una autoridad superior inmediata entre el Director General de Aduanas y el Secretario de Hacienda. Esto, y las demás circunstancias referidas, propiciaba un manejo muy deficiente de las aduanas y del sistema aduanero en general, que se caracterizaba, entre otros aspectos, por lo siguiente:

1) Numerosos procedimientos aduanales para el despacho de las mercancías, a pesar de que los principios establecidos en la Ley Aduanera y su Reglamento no señalaban más que uno. Esto creaba confusión e incertidumbre jurídica entre los importadores y exportadores, además de un sinnúmero de opciones para los malos manejos.

2) Nombramiento de mandos medios, especialmente de administradores de aduanas, con base en consideraciones políticas, lo que ampliaba los espacios para la corrupción y la impunidad.

3) Los procedimientos para el despacho de mercancías se concibieron para el modelo económico de máxima protección y por ello eran muy complicados y costosos: una declaración muy detallada ante la aduana (el "pedimento"), acompañada de abundante documentación relativa a la operación que se deseaba realizar; revisión minuciosa en diversas "mesas" especializadas (desde la que asignaba un número a cada "pedimento", hasta la que revisaba el "ajuste" de la liquidación de gravámenes desde el punto de vista aritmético, todo ello de forma manual); períodos de almacenamiento que podían ser breves o muy largos (esto último acarrearaba problemas, como el extravío de las mercancías o su virtual abandono), y el reconocimiento aduanero que obligaba a que toda mercancía pasara por un examen sistemático y en consecuencia por la intervención de un vista. El reconocimiento se definía como "el examen de las mercancías de importación o de exportación, o de sus muestras, para precisar su origen,

naturaleza, composición, estado, cantidad, especie, envases, peso, medidas y demás características, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley".

Todo ello propiciaba la exigencia de dádivas, extorsiones y malos manejos en un entorno de insuficiencia de personal, puesto que las operaciones, pese a esos controles y vicios, crecían constantemente.

El reconocimiento era la principal fuente de las prácticas ilícitas, pues era casi imposible cumplirlo, y una vez que el vista estampaba su firma de "conforme", el particular obtenía una resolución favorable, que en ocasiones era improcedente. Ante el alud de reconocimientos, los vistas acabaron por saltarse el trámite y tan sólo se limitaban a firmar sin ver la mercancía, por lo que el reconocimiento se convirtió en una norma insustancial.

4) Los horarios de trabajo poco flexibles hacían necesario recurrir a los "servicios extraordinarios", que representaban un alto costo para los importadores y exportadores. Como los cajeros tenían que hacer el corte a las 13 horas a fin de salir a las 15 horas, término de su jornada, cientos de camiones no alcanzaban a tramitar la importación de sus cargamentos y a éstos se sumaban los que llegaban por la tarde y noche.

Ante ello el importador o su agente aduanal solicitaban un "servicio extraordinario" para el despacho de su mercancía y como éste requería desde el empleado que asignaba el número para el pedimento hasta la intervención de los vistas y los cajeros, las prácticas ilícitas se reproducían.

5) Lo aplicable al procedimiento de retiro de mercancías de la aduana (desaduanamiento) también lo era para el despacho de los equipajes de los viajeros internacionales. En estos casos no había revisión previa de una declaración, puesto que ésta no existía. Así, la aplicación de la franquicia correspondiente quedaba a la discrecionalidad absoluta de los revisores.

6) Para comprobar *a posteriori* el desaduanamiento, la inspección de las empresas se realizaba de manera descentralizada, mediante un nutrido grupo de inspectores, con poca preparación técnica pero con mucha habilidad para las prácticas indeseables.

7) La elaboración de la estadística del comercio exterior era muy rudimentaria. Si bien se usaban computadoras, los datos se capturaban directamente de los documentos tramitados, lo que producía inexactitudes, falta de oportunidad y altos costos. En cada aduana operaba una oficina de informática con su grupo de operadores, quienes capturaban de 70 a 75 de los más de 130 datos que contenía cada pedimento. La información se concentraba en una cinta magnética que al final del mes se enviaba a los centros regionales de acopio (15 en todo el país). Después los datos de las aduanas de una región se incorporaban en un solo medio magnético y se remitían a la Dirección General para que elaborara la "cuenta mensual", pero sobre todo la balanza comercial mensual, cuya cinta se entregaba a 17 usuarios de estas cifras (el Banco de México, la Secofi y el INEGI, entre otros). Por separado y dos o tres meses después la Dirección recibía la documentación de las operaciones que sustentaba las cuentas de la computadora. Sobra decir que las cifras de los documentos nunca coincidían con las proporcionadas inicialmente, por lo que de modo obligado había que hacer rectificaciones.

Por los reducidos salarios, la deserción de capturistas era notable y ello ocasionaba demoras en la entrega de las estadísti-

cas a los centros de acopio. El problema llegó a ser muy agudo en aduanas fundamentales, como la de Nuevo Laredo, donde los documentos de las operaciones de muchos meses se empaquetaron sin mayor trámite, para que se capturaran en las oficinas centrales. Con el tiempo, estas últimas también fueron insuficientes, por lo que fue necesario contratar una empresa privada.

8) La revisión de todos los vehículos en fronteras y carreteras estaba a cargo de personal armado —el llamado Resguardo Aduanal Mexicano, de escasa capacidad técnica y cuestionable probidad—, agrupado en una corporación que no llegó a ser paramilitar, como era el propósito, pero sí arduosamente sindicalizada y con altos índices de corrupción.

9) Se estableció un régimen de tránsito de mercancías entre aduanas para facilitar las operaciones, especialmente cuando se le combinaba con el despacho a domicilio<sup>3</sup> (artículo 9 de la Ley de 1982). Este régimen, bueno *a priori*, propició sin embargo enormes abusos por parte de usuarios poco éticos, que introducían mercancías a su amparo con destino a otra aduana a la que con frecuencia aquéllas no llegaban. Con el tiempo se convirtió en un foco más de contrabando y corrupción.

10) El régimen de importación temporal, igualmente degradado, lo utilizaban importadores abusivos para introducir mercancías sin pagar impuestos y era frecuente que éstas no se regresaran al exterior al término de su temporalidad. Dado que esas importaciones, que eran cuantiosas, requerían de una fianza, las aduanas tenían en su poder decenas de miles de fianzas que nunca se cobraban por falta de personal y de controles adecuados.

11) Reducido número de agentes aduanales (gestores habituales de las operaciones de importación y exportación de particulares), con honorarios aparentemente bajos, escasamente controlados, poco colaboradores y partícipes de las prácticas administrativas irregulares que propiciaba la desorganización. Como las gestiones también podían realizarlas los apoderados aduanales de las empresas e incluso los propios particulares, no era difícil simular la existencia de personas y domicilios, lo cual no era muy conveniente para el fisco.

12) Las exenciones, prórrogas, plazos y autorización de operaciones temporales se sujetaban a decisiones expresas de diversos funcionarios, lo que creaba espacios para prácticas inconvenientes. Esto era particularmente grave en el caso de la aceptación, cancelación, control o ejecución de las garantías, especialmente de las fianzas, pero también en las importaciones de menajes de casa y en las que había alguna exención, que para aplicarse necesitaba de las autorizaciones.

13) Antigüedad y malas condiciones de las instalaciones físicas y en general de todo el trabajo.

14) Relaciones internacionales inadecuadas. Tal era el caso de las que se mantenían con el Servicio de Aduanas de Estados Unidos, país con el que se realizaba 65% de las operaciones aduaneras de México. Tampoco eran aceptables las que se tenían con los países miembros de la ALADI y casi no existían en el caso

de los servicios aduaneros de Centroamérica y en el de la mayoría de los de Europa.

## LAS REFORMAS

### Redefinición del procedimiento de despacho de las mercancías

Con el propósito de dotar de plena validez al principio de autodeterminación y autocumplimiento de obligaciones, se emprendió la reforma del procedimiento de despacho. Así, se invirtió el orden tradicional de éste, para comenzar por el pago de los impuestos y luego cumplir con los demás requisitos de la operación, según la declaración previa y libremente formulada por los interesados mediante sus agentes aduanales.

Como la medida del pago al principio del procedimiento se topó con el muro de los cajeros, se optó por solicitar a los bancos que lo recibieran. Esto no solucionó de inmediato el problema, pues el sello de “recibido” o “pagado” que el banco estampaba en los documentos podía falsificarse y porque fue tal el alud de pagos que el trámite se demoró más que antes. Ante ello los bancos instalaron cajas en las aduanas y cambiaron de sistema para evitar falsificaciones. Asimismo, se establecieron horarios especiales en los bancos y en las aduanas para la recepción de pagos.

Desde entonces el pago se acepta sin ningún cuestionamiento junto con los documentos de la operación. El número de la declaración con la que se paga ya no lo asigna un empleado, sino que es uno más de los datos que el interesado se autoasigna por medio de su agente aduanal. El banco tampoco se encarga de la revisión de papeles, como se hacía en las mesas, pues tal paso se colocó al final del trámite, después de entregada la mercancía. Con ello se cancelaron las opciones de dádiva que correspondían a los empleados que “daban” números de pedimento o revisaban documentos.

Con respecto al paso de las mercancías a territorio nacional para su reconocimiento, trámite que constituía uno de los peores focos de corrupción debido a la gran discrecionalidad con que operaban los vistas, se decidió emplear una práctica útil en otros países: no revisar todos los cargamentos, sino unos cuantos, advirtiendo a los usuarios que si por el ejercicio de las facultades de comprobación —que se conservaron intactas para las aduanas— se descubría que se había declarado con falsedad, las sanciones serían muy severas, esto es, inversamente proporcionales a la confianza que se depositaba en los usuarios (las del contrabando especificadas en el artículo 127 de la Ley Aduanera de 1982). Asimismo, para no dejar a la discreción de un funcionario qué vehículos deben revisarse, se diseñó un mecanismo electrónico para seleccionar de manera aleatoria a uno de cada diez vehículos. Accionado por un conductor, la luz roja indica revisión, mientras la verde indica paso libre.

El mecanismo electrónico expide un pequeño documento donde se registran los datos del conductor, del camión y del pedimento. Para mayor certidumbre se estableció que las puertas de los camiones deben contar con un candado verde de alta seguridad, el cual se mantendría intacto salvo que el mecanismo

3. El caso del tránsito constituye una valiosa lección del derecho aduanero. El tránsito facilitado junto con el despacho a domicilio tuvo un enorme éxito en Europa y se incorporó a la legislación mexicana por sugerencia del Consejo de Cooperación Aduanera. Empero, su aplicación en un entorno de proteccionismo determinó su fracaso.

de selección aleatoria indicara la revisión; en este caso se rompe el candado, el cual se sustituye por uno rojo, para indicar que el cargamento ya fue reconocido.

La selectividad en la exportación generalmente se mantiene en uno de cada 30 camiones; en las operaciones de la industria maquiladora se revisa uno de cada 100, y en equipajes de pasajeros uno de cada 30. En puertos marítimos y aeropuertos se acciona el mecanismo de revisión aleatoria a la salida de los recintos fiscales, una vez que se pagaron las contribuciones y se entregaron los documentos en las aduanas.

Si en un reconocimiento se descubre que se declaró con falsedad, se pagó con inexactitud en perjuicio del fisco, se eludieron controles o restricciones y se perjudicaron los intereses jurídicos de la aduana, las penas para el agente aduanal que intervino y para sus comitentes y gestores van desde multas y decomisos, hasta la cancelación de la patente del agente e incluso prisión.

El nuevo sistema se puso en práctica en Nuevo Laredo ("lo que funciona en Nuevo Laredo, funciona") a fines de 1989. Para implantarlo hubo que superar dificultades jurídicas y de infraestructura. Cabe destacar que el cambio adquirió perfil definitivo cuando, en un reconocimiento por una luz roja, se descubrió y sancionó el primer abuso: el de un agente aduanal que declaró con falsedad. A la semana siguiente la recaudación de esa aduana se incrementó 50 por ciento.

A partir de entonces la aduana mexicana dejó su papel tradicional de interceptora de los flujos de comercio exterior para asumir otro más eficaz: el de comprobadora de la licitud de las operaciones, aunque se enfrentó a una gran resistencia de usuarios, agentes y empleados aduanales.

En 1990 el nuevo procedimiento llegó a la Ley Aduanera. Por lo menos una vez al año, durante los cinco siguientes y en ocasiones dos veces al año, se solicitó la reforma del artículo 29 de la Ley<sup>4</sup> que contenía el procedimiento. Un ejemplo dramático fue la adición de un párrafo de dicho artículo para resucitar una vieja institución: los segundos reconocimientos.

Varios meses después de la puesta en práctica del nuevo procedimiento, las inexactitudes en las declaraciones y las consiguientes consignaciones y procesos judiciales cesaron casi por completo. O se había alcanzado rápidamente un alto nivel de profesionalismo o se había encontrado el camino para eludir los riesgos del reconocimiento. Ante la duda se optó por establecer otro, independiente del que realizaban las aduanas; para ello se contrató a empresas privadas con peritos altamente capacitados. Como este tipo de personal era muy escaso, se decidió formarlo rápidamente y proponer a las empresas su contratación, con salarios altos para mantenerlo alejado de las tentaciones. Para garantizar la probidad se realizaron convocatorias públicas y los aspirantes se sujetaron a un proceso de selección muy riguroso.

El segundo reconocimiento sería también aleatorio y con los mismos porcentajes, de suerte que una vez terminado el primero se vuelve a accionar el mecanismo que, en uno de cada diez casos, indica que debe procederse al segundo reconocimiento. Para no incrementar los costos de esta "auditoría externa" del primer reconocimiento, como se le llamó, se dispuso que el costo

4. El contenido de este artículo se distribuyó en los numerales 43, 44, 45 y 46 de la Ley.

por los servicios de las empresas particulares se dedujera del pago del derecho de trámite aduanero.

Otra modificación importante del artículo 29 consistió en que ya no se atribuyó al reconocimiento el carácter de definitivo que había tenido. A partir de estos años dejó de ser la determinación de obligaciones aduaneras para convertirse en "el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado".

Con el nuevo procedimiento disminuyeron considerablemente las opciones de corrupción de los empleados aduaneros y la recaudación de toda la red de aduanas se incrementó de inmediato más de 30%. Además se redujo a minutos la estadía de las mercancías en las instalaciones fronterizas, lo que permitió prescindir del almacenamiento y de los encargados de éste (considerando las instalaciones de la frontera, se trataba de cerca de 500 almacenistas y unos 400 "interventores", que apoyaban a éstos en el conteo de bultos de los cargamentos que entraban a los almacenes fiscales). Se redujeron, por tanto, los costos de la operación, mejoró la vialidad de las ciudades fronterizas y aumentó el profesionalismo de los agentes aduanales.

Ésta fue, con mucho, la principal reforma. Todas las demás siguieron el principio conductor de la autodeterminación y autocumplimiento de las obligaciones.

#### *Desarrollo de los sistemas de cómputo*

A principios de los noventa se inició un modesto programa de cómputo llamado Cadepa (Captura desconcentrada del pedimento aduanal). Se pidió a los agentes aduanales que entregaran un diskette con los datos de las operaciones de cada semana para que la suma de todos formara la estadística. Sin embargo, como muy pocos agentes atendieron esa solicitud, fue necesario transformar ésta en obligación jurídica y el incumplimiento se sanciona con una fuerte multa.

La Cadepa se convirtió al poco tiempo en un programa más ambicioso, el llamado Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI), que podrá recibir las declaraciones de los agentes aduanales en una computadora, validar sus datos, incluidas las liquidaciones de impuestos, designar al vista que en su caso debe practicar el reconocimiento de la mercancía y capturar la estadística de las operaciones. Aunque aún no se completa, el SAAI ha cancelado opciones de corrupción al esterilizar el trámite y fortalecer el profesionalismo de los agentes aduanales, ha reducido aún más los tiempos de estadía de la mercancía en las aduanas y la intervención humana en los actos del despacho. En consecuencia, ha disminuido el número de empleados y se han abatido los costos del despacho. Se prevé que en un futuro cercano, el SAAI permitirá automatizar prácticamente todas las operaciones del desaduanamiento.

El desarrollo de este proyecto ha sido lento, complicado y muy oneroso. Al principio se trabajó con recursos humanos y económicos de las direcciones de Recaudación y de Aduanas que pronto fueron insuficientes. Se decidió, por tanto, que buena parte del servicio de cómputo se concesionara a particulares, por lo cual se tuvo que reformar la Ley.

En la actualidad, a instancia del Subgrupo de Aduanas del TLCAN, se elabora un proyecto informático entre los tres países miembros para automatizar totalmente el control de cargamentos que se muevan por sus respectivas carreteras. El prototipo pretende, por medio de un satélite, no sólo seguir la ruta de los camiones, sino que éstos emitan señales que, al llegar a las fronteras y ser validadas por las computadoras de las aduanas —alimentadas con los datos del cargamento—, permitan y registren el paso del vehículo, salvo que alguna de las computadoras, seguramente la del país importador, ordene la revisión de la carga (de una manera aleatoria) por el personal aduanero. El proyecto también tiene la finalidad de suprimir el uso del papel, para trabajar sólo con registros electrónicos en archivos magnéticos.

#### *Otros procedimientos de la operación aduanera*

Todos los procedimientos se describen en el *Manual de operación aduanera*, elaborado por el Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, el cual es de observancia obligatoria para todas las aduanas, empleados y funcionarios. La sistematización y simplificación de los procedimientos ha dotado de certidumbre jurídica a los usuarios de las aduanas, pues ha unificado criterios, aumentado la seguridad de los intereses fiscales, acrecentado el profesionalismo de empleados y agentes aduanales y eliminado prácticas indeseables. Destacan en este terreno:

1) En el despacho de equipajes de pasajeros se determinan, en una declaración que se entrega a los pasajeros internacionales antes de su llegada, los artículos que son objeto de franquicia de los impuestos. Se mantiene la aleatoriedad de las revisiones, con base en la activación de un mecanismo similar al usado en la carga (focos rojos y verdes). “El semáforo fiscal” se ha instalado en todos los aeropuertos internacionales del país, así como en los cruces fronterizos y en las salidas de las franjas fronterizas con régimen aduanero especial. Algunos aeropuertos de países latinoamericanos ya cuentan con ese semáforo.

La reforma de este procedimiento es congruente con la relativa al despacho de los cargamentos: la aduana deja su papel interventor, en el que determinaba impuestos y otras obligaciones a los pasajeros, para convertirse en un ente comprobador de las declaraciones de los pasajeros; los viajeros internacionales autodespachan sus equipajes ante las aduanas.

2) La redefinición del procedimiento y del régimen de tránsito, “de aduana a aduana” e “internacional”, por territorio nacional o extranjero. Esta operación se sujetó a nuevos controles para suprimir los abusos. Sólo se permite a empresas solventes, registradas en un padrón y con intervención de agentes aduanales, que asumen solidariamente con los interesados las obligaciones fiscales en caso de que los cargamentos no lleguen a su destino.

3) La redefinición del procedimiento y del régimen de operación temporal, para incluir sólo las mercancías que regresan al extranjero o al país en el mismo estado. Para las que sufren transformación, se mantuvo intacto el régimen de maquiladoras y el de programas Pitex; para las operaciones no comprendidas en ninguna de estas dos variantes, se creó una nueva figura jurídica llamada cuenta aduanera, que consiste en depositar el importe de los impuestos en una institución financiera, establecer el plazo

de estadía y recuperar aquél, con los intereses correspondientes, a la salida de la mercancía. El depósito puede aplicarse a la importación definitiva de la mercancía o al pago de la multa correspondiente si la mercancía no se repatrió. El sistema de cuentas aduaneras se estableció en la Ley y se complementó con Reglas Generales, mientras que el régimen general de las operaciones temporales se reformuló por completo. Con ello se suprimieron las autorizaciones específicas de un funcionario aduanero e incluso, en la mayoría de los casos, el otorgamiento de garantías (generalmente fianzas) de dudosa utilidad, de muy difícil cobro y que generaban controles específicos y espacios para la corrupción.

4) Para afinar su control y suprimir opciones de fraude, se simplificó el régimen de depósito fiscal y se eliminó el límite de dos años de duración. Para ello se reformó la Ley, se emitieron Reglas Generales y se establecieron formas oficiales consistentes con el SAAI.

5) Las diversas autorizaciones expedidas por funcionarios se sustituirán por la autoaplicación de las disposiciones legales. Es el caso de la mayor parte de las hipótesis de exención previstas en los aranceles o en la Ley Aduanera (importaciones o exportaciones comerciales exentas, donaciones, seguridad pública, etc.).

#### *Sistema de glosa de los documentos de las operaciones*

Anteriormente la revisión documental de las operaciones se realizaba, por añadidura a la de los empleados de las mesas, en la Ciudad de México. Sin embargo, dada la gran cantidad de operaciones de los pedimentos (tres millones al año en promedio durante el decenio de los ochenta y cinco millones en la década actual), era prácticamente imposible revisar los documentos. Esta glosa central demandaba, a su vez, un gran número de empleados, que muy frecuentemente planteaban problemas sindicales, dada la índole del trabajo (malos sueldos, instalaciones inadecuadas y labores muy tediosas).

Con el nuevo procedimiento se suprimió la revisión previa de documentos, tarea que ahora se realiza después de que la mercancía fue desaduanada. Esto se hace en las aduanas hasta ciertos rangos y después en las oficinas centrales para otros rangos. En ambos casos la revisión es selectiva, pues el número de operaciones documentadas en pedimentos es muy alto. Las computadoras han facilitado esas operaciones y al suprimirse la glosa aritmética se redujo mucho la cantidad de trabajo; en la actualidad sólo se realiza la “glosa documental” que consiste en revisar certificados, permisos, facturas y otros documentos. Todo ello abatió la plantilla de personal, aumentó la seguridad del fisco y suprimió espacios a la corrupción.

#### *Agentes aduanales*

Se reformuló el catálogo de obligaciones y derechos de los agentes aduanales a fin de aplicar un control más severo de su conducta profesional. Se suprimió la tarifa por sus servicios para dejar que la libre competencia determine su costo. Asimismo, se crearon patentes “nacionales” para que un agente pueda actuar en todo el país o en las aduanas que elija y con ello romper

cotos y facilitar la competencia. También se favoreció la creación de patentes de agente aduanal especializado en un solo producto. Se estableció que los exámenes para aspirantes y la expedición de la patente estarían a cargo de personal de mandos superiores, distintos del Administrador General de Aduanas, así como la obligación legal de que los agentes aduanales intervengan en todas las operaciones, excepto en las que atiendan apoderados de empresas (cuyo régimen también se modificó), pequeñas operaciones y las manejadas en forma directa por empresas de mensajería, hasta cierto rango.

En 1989 había 511 agentes y en la actualidad el número es casi el doble, de los cuales más de 300 son nacionales. El costo de sus servicios no sólo no ha aumentado sino que se ha reducido cerca de 15%. Aunque 300 empresas tienen apoderado, lo que les permitiría ahorrarse el costo del agente aduanal, suelen utilizar los servicios de éste para evitar los riesgos que les acarrearía un bajo nivel técnico del apoderado.

### **Reorganización administrativa del servicio**

Se reestructuró el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convirtiendo a la otrora poderosa Dirección General de Aduanas en una dirección administradora de la red de aduanas, proveedora de recursos económicos, humanos y materiales, supervisora de la operación y conducto para que las nuevas y diversas autoridades aduaneras transmitan a las oficinas de campo las disposiciones respectivas. Se le dejó también el mando de la Policía Fiscal Federal, para funciones preventivas y de apoyo, así como el acopio de la estadística del comercio exterior.

Acotadas las atribuciones de la nueva Administración General de Aduanas, se reorganizó la Subsecretaría de Ingresos para encomendar a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal las labores de inspección y auditoría aduaneras, facultándosele para sancionar las infracciones al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y fiscalizar los actos del despacho en las aduanas.

La labor normativa se distribuyó entre las administraciones generales de Política de Ingresos y Jurídica de Ingresos, la Procuraduría Fiscal de la Federación, la Dirección General de Interventoría y la propia Administración General de Aduanas. La supervisión y el control regional de las aduanas corresponden a las Administraciones Regionales de Aduanas (ocho en todo el país), con dependencia directa del Administrador General de Aduanas. La capacitación, por último, corresponde al Instituto Nacional de Capacitación Fiscal (Incafi), una institución fuera de la estructura normal de la Subsecretaría, con recursos propios y que atiende a toda el área de ingresos.

### *Reestructuración de la red de aduanas*

En 1990 se suprimieron nueve aduanas y dos más en 1992 y se crearon las de Colombia, en la frontera norte, y Altamira, en el Golfo de México. Asimismo, en todo el país se eliminaron o reacomodaron secciones y oficinas aduaneras de menor rango, dependientes de las aduanas.

### *Reformulación de horarios y salarios*

A partir de la reestructuración del derecho de trámite aduanero se incrementaron los salarios según la importancia y vulnerabilidad de los puestos, nunca menos de 200% ni más de 500%, y se establecieron premios al buen desempeño. Para suprimir los "servicios extraordinarios" en las aduanas se fijaron nuevos turnos a fin de distribuir más racionalmente al personal y proporcionar servicio todos los días del año. Se incrementó el presupuesto de las oficinas para mejorar los servicios y adquirir equipos modernos, como básculas computarizadas, computadoras y circuitos cerrados de televisión. El número de empleados se redujo 60 por ciento.

### *Remodelación de las instalaciones físicas*

En coordinación con las secretarías que tienen competencia en fronteras, puertos y aeropuertos, se emprendió un programa de remodelación de instalaciones que dio prioridad a las grandes aduanas de la frontera norte y a la del aeropuerto de la Ciudad de México. Los trabajos aún en marcha se han basado en la nueva concepción de los procedimientos de despacho e incluye diseños modernos, como los de las aduanas de Nuevo Laredo, Colombia y Manzanillo.

Se dio especial importancia a la instalación de circuitos cerrados de televisión en todos los puentes y pasos fronterizos para registrar todos los movimientos de personas y vehículos al entrar o salir del país. Ello permite descubrir cualquier movimiento fraudulento e identificar a los autores. Las básculas computarizadas detectan automáticamente las sobrecargas de los vehículos y accionan plumas o vallas para retener los cargamentos presumiblemente irregulares.

### *Reducción de personal*

La puesta en práctica del nuevo procedimiento simplificado de despacho implicó el despido de cerca de 500 almacenistas, 400 interventores y un alto número de vistas. A medida que los bancos se instalaban en las aduanas se redujo el número de cajeros, auxiliares de cajero y administrativos, que hacían la revisión manual de los documentos al inicio del trámite. El empleo de computadoras en el despacho abatió en cerca de 400 personas el número de empleados dedicados a capturar y enviar la estadística de las operaciones.

La reducción y el cambio más radicales se dieron en el Resguardo Aduanal que contaba con más de 3 000 empleados. Esa corporación fue sustituida por una Policía Fiscal de no más de 1 500 elementos, contratados por honorarios, capacitados especialmente y seleccionados de manera rigurosa. Su adscripción, elemento por elemento, se determina mediante un programa de computadora que prevé la rotación de ese cuerpo cada 60 días para evitar que creen intereses en el lugar donde cumplan sus labores. Desafortunadamente, la nueva Policía Fiscal no sólo no ha logrado alcanzar los niveles de eficacia deseados, sino que se teme que caiga en los viejos males que se deseaba suprimir.

### *Privatización de servicios*

Otra de las acciones emprendidas consiste en la concesión a particulares del servicio de almacenes en puertos, aeropuertos, aduanas interiores y, eventualmente, fronteras. Puede afirmarse que en la actualidad no existe ningún almacén fiscal manejado por empleados aduaneros. En materia de control de fondos, cuatro bancos prestan el servicio en los recintos fiscales de las aduanas; en materia de cómputo, una empresa proporciona la mayor parte de los servicios, ocho se ocupan de los "segundos reconocimientos" y otras más del muestreo, análisis y pesaje de las mercancías. En todos los casos, el procedimiento de concesión se lleva a cabo mediante licitaciones públicas. Para ello fue necesario reformar la Ley Aduanera en lo relativo a almacenamiento, captura de la estadística, pago de los impuestos, reconocimiento y la toma de muestras, así como la Ley Federal de Derechos, para establecer contraprestaciones por servicios y crear nuevas reglas generales y manuales de operación.

### *Capacitación y desarrollo*

Aunque la capacitación es competencia del Incafi, la propia Administración General de Aduanas la impulsa y desarrolla con base en los manuales de operación y como parte de un programa más amplio que busca el desarrollo integral del personal hacendario. Se pretende establecer una carrera de servicios que proporcione estabilidad a los empleados y asegure una fuente saludable de recursos humanos, suficientemente capaces para ocupar los mandos medios. Los procesos de selección de la Policía Fiscal, agentes aduanales, abogados de aduanas y otras especialidades se controlan rigurosamente para asegurar el acceso al sistema sólo a los mejores y reducir los casos de nombramientos por influencias políticas. Simultáneamente y atendiendo sugerencias de la Organización Mundial de Aduanas, el sistema puso en marcha acciones en favor de la integridad del personal aduanero y de relaciones públicas.<sup>5</sup>

### *Relaciones del servicio aduanero de México con otros países y organismos*

Principalmente con Estados Unidos, Guatemala y Belice se desarrollaron y fortalecieron notablemente las relaciones en el ámbito aduanal. En la actualidad existen Convenios Bilaterales de Cooperación y Asistencia Mutua con los servicios de Canadá, Estados Unidos, Guatemala, Cuba, Costa Rica, Chile, Francia y España y están en vías de concluirse otros con Nica-

ragua, Honduras, Belice e Israel. Todos se han formulado a partir de la idea de la cooperación y de la facilitación de las operaciones en el marco de la apertura económica.

Cuando, con motivo de las negociaciones del TLCAN y en el marco de una relación de cooperación y asistencia, se dieron a conocer las características de la "nueva aduana mexicana", el efecto fue tan favorable que el recelo existente hasta entonces prácticamente desapareció.

Tal vez el mejor reconocimiento a esta transformación y a la eficacia de los nuevos procedimientos sea el que llegó de Bruselas. Ahí el Consejo de Cooperación Aduanera (hoy Organización Mundial de Aduanas), un organismo puramente técnico, expresamente apolítico, que agrupa a más de 136 países y administra 15 tratados sobre la materia, eligió como su representante en América a la Administración General de Aduanas de México, para los ejercicios 1992-1993, 1993-1994 y 1994-1995.

Con el carácter anterior, la Administración General de Aduanas promovió la modernización de los sistemas aduaneros de América Latina. Ello se tradujo en la prestación de asistencia técnica y apoyo a seis países de la región.

Cabe destacar que la Administración General de Aduanas ya se desempeñaba como Secretaría del Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutuas entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal. En ese papel coordina las reuniones de directores generales que se llevan a cabo cada año en alguna ciudad de América.

### **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

Con todo y los avances, la reforma no puede darse por terminada. Aun en el caso de que el modelo económico actual sufriera ajustes y el péndulo de la historia iniciara su regreso, la operación aduanera mediante el autocumplimiento es más segura y mucho más barata que la aduana-fortaleza.

Falta mucho para llegar al servicio aduanal óptimo. Se requiere, desde luego, "desfronterizar" el despacho para que la mercancía no se detenga en su camino hacia las industrias o a los centros de consumo, como ocurre en la actualidad, pues si bien el paso por las aduanas es muy rápido, su preparación suele durar muchos días. Así, hay que facilitar las operaciones de tránsito hasta las aduanas interiores. En la actualidad, tramitar una operación de este tipo es tan complicado que significa "despachar" dos veces: una presentando un pedimento por conducto de un agente aduanal en la frontera, y otra en la aduana interior, también por conducto del agente aduanal. Ello, por tortuoso y costoso, obliga al desaduanamiento en el secular nudo fronterizo.

Desde luego hay que concluir el desarrollo del SAAI y tal vez reorientarlo; habrá que atender con verdadera seriedad los problemas de la operación en la frontera sur y articular la administración del sistema aduanero para una ejecución cabal de la política aduanera del país y evitar perjuicios y costos adicionales a los usuarios.

Por otra parte, habrá que recuperar la capacidad para identificar la naturaleza de las mercancías y resolver el problema de la Policía Fiscal. ②

5. El Consejo de Cooperación Aduanera emitió en mayo de 1993 un documento (38.144) que reseña los pormenores de la discusión del tema IV de la agenda de la 29 sesión de la Comisión Política dedicado a La Integridad en la Administración de Aduanas. Por primera vez el organismo se ocupaba de un tema "tabú" en la materia. Y fue de tal manera trascendente que al año siguiente el propio Consejo, reunido en pleno en Arusha, Tanzania, emitió la Declaración de Arusha, que resume las sugerencias mundiales para evitar la corrupción de los empleados aduaneros.