

ADUANAS DE MÉXICO. EL RETO INSTITUCIONAL

○ Ricardo Peralta Saucedo*

* Administrador General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria.

PALABRAS CLAVE *KEYWORDS*

○ **Aduanas**

Customs houses

○ **Corrupción**

Corruption

○ **Actividad regulatoria**

Regulatory activity

○ **Mercancía**

Goods

Resumen. Las aduanas son oficinas públicas que registran, administran y regulan el tráfico internacional de mercancías y productos que entran y salen de un país. En ellas se generan importantes transacciones económicas a través del pago de impuestos, derechos y servicios.

La corrupción es un fenómeno presente en estas oficinas derivado del gran flujo de capital, sin embargo, no existen datos específicos ni mecanismos para prevenirla. Por tales motivos, el presente ensayo analiza el fenómeno de la corrupción en las aduanas y establece algunas alternativas para combatirla.

Abstract. Customs houses are public offices that register, manage, and regulate the traffic of international goods and products that enter and leave a country. Within them, important economic transactions are made through tax, rights, and services pay.

Corruption is a present phenomenon in these offices because of the great flow of capital, however, there is no specific data, nor prevention mechanisms. Thus, this essay analyzes corruption in custom, houses and establishes alternatives to face it.

SUMARIO:

I. Introducción. II. El concepto de corrupción en la administración pública. III. Corrupción en las aduanas. IV. Las aduanas en México. V. La solución en dos vías. VI. Conclusión. VII. Fuentes de consulta.

I. INTRODUCCIÓN

Las aduanas son la puerta de una inmensa cantidad de transacciones económicas que ingresan recursos al Estado por medio de impuestos, derechos y servicios que se ofrecen a empresas importadoras y exportadoras. De hecho, una gran parte de las finanzas del gobierno dependen directamente de sus operaciones. Además, también de éstas depende que los empresarios realicen sus actividades con el menor costo posible y de forma expedita.

Es vital para toda la sociedad asegurarse de que las aduanas funcionen correctamente y esto quiere decir que deben operar sin corrupción. Además, las aduanas son una fuente interminable de recursos y materia prima para la comisión de otros delitos, como son la trata de personas; el tráfico de armas, drogas y vehículos; el contrabando, y el lavado de dinero. Por ello, su prevención, tratamiento y combate son

actividades *sine qua non* que no deben ser sustituidas por entes diversos a la actividad aduanal, es decir, la función de inteligencia, investigación e integración de indicios que den elementos imputables para la presentación de denuncias y querrelas contra los agentes nocivos, que tengan soporte suficiente para llevarlos a la justicia penal.

En las 49 aduanas de México, la Administración General de Aduanas (AGA) recaudó 845 mil millones de pesos en impuestos y derechos en el 2017. De estos, 628 mil millones fueron por concepto de IVA, que representan el 29% del total recaudado a nivel nacional (SAT, 2017). Más aún, todos los datos indican que estas cifras deberán crecer en un futuro cercano. En el pasado mes de enero (INEGI, 2018), el valor del comercio exterior (importaciones más exportaciones) alcanzó la cifra de 65 138 millones de dólares, mientras que en todo el año de 1995 dicho valor fue de apenas 141 300 millones de dólares (OCDE, 2017).

En el 2016, la balanza comercial de México alcanzó los 763 000 millones de dólares. Como veremos a continuación, todos esos recursos y operaciones son un gran campo de cultivo para la corrupción. Y, en efecto, la percepción sobre las aduanas en el mundo, como la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

ha reconocido, es que algunas de sus características las hacen especialmente propensas a delitos de corrupción. El sector privado, por su parte, también ha expresado que la corrupción en estos recintos es uno de sus principales obstáculos a la hora de importar bienes y servicios (OCDE, 2017).

En México, la presencia de corrupción en las aduanas es un secreto a voces que ha permanecido fuera de la agenda pública durante mucho tiempo. Existen casos que la han puesto en evidencia, como las auditorías que ha realizado la Auditoría Superior de la Federación (ASF) al Fideicomiso del Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras (FIDEMICA) o las propias denuncias penales que presentaron las autoridades del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en contra de trabajadores de la AGA el año pasado por formar parte de una red de corrupción (Redacción PA, 2017).

El problema es real y hay datos duros que lo corroboran. En la última Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (INEGI, 2016) se encontró que, de cada 10 000 operaciones de comercio exterior, en 1 057 operaciones ocurren actos de corrupción, es decir, el 10% de la

actividad aduanal se realiza de forma corrupta.

Aunque, como veremos a lo largo del trabajo, no existen aún datos que corroboren el costo que dicha corrupción representa para el país, es una situación que afecta directamente a las finanzas públicas y a las operaciones de comercio exterior. En este sentido, ¿cuál es la opción más viable para fortalecer el combate a la corrupción en las aduanas? En este trabajo se argumenta que la mejor opción que se tiene es la creación de un servicio nacional de aduanas, que cuente con independencia técnica para implementar la siguientes dos vías de acción para combatir la corrupción: la primera, adherirse a las mejores prácticas internacionales en materia de mejora administrativa en las aduanas y, la segunda, elaborar una agenda de política institucional de persecución y prevención, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y aplicar sus recomendaciones de política pública.

Para construir el argumento, el artículo se divide en cinco secciones. En la primera sección se aborda el concepto de corrupción y sus implicaciones; la segunda parte se enfoca en la discusión sobre corrupción al trabajo de las aduanas y los efectos para el comercio exterior; en la tercera se presenta el caso de

las aduanas en el país; en la cuarta se hace un recuento de las soluciones posibles y las implicaciones del convenio de Kioto, y en la quinta, finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

II. EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A. CORRUPCIÓN

Esta sección pretende abordar tres temas: una conceptualización del fenómeno que llamamos corrupción, desde el contexto en que surge, por qué es difícil de erradicar y cuáles son sus consecuencias; la corrupción en operaciones aduaneras en el mundo y en el país, y un primer plano de las consecuencias que tiene la corrupción en las aduanas para el comercio exterior y la relación con socios comerciales estratégicos.

La corrupción es un fenómeno que es fácil de identificar cuando se observa, pero tiene diversas acepciones según su comisión. Comúnmente, la corrupción ha sido definida como los “actos de abuso de poder público cometidos para obtener un beneficio privado”, definición utilizada por el Banco Mundial (Tanzi, 1995); sin embargo, en esta definición quedan fuera

actos que puede realizar un servidor público y que no tienen una finalidad económica, por ejemplo, el servidor que se niega a cumplir con una obligación inherente a su cargo o el funcionario que se rehúsa a expedir un permiso de construcción. Dicha negación puede constituir parte de un acto de corrupción con beneficio económico para alguien o no, pero si no se comprende como un acto de corrupción como tal, sólo podrá ser amonestada con una sanción administrativa.

Por lo tanto, en la descripción de corrupción también se deben incluir todas aquellas irregularidades administrativas que cometen servidores públicos en función de sus atribuciones. Una mejor definición podría ser: “aquellos actos de abuso de poder público que se traduzcan en alguna ventaja para sí mismo o para una tercera persona”.

Esta última definición tiene el beneficio de incluir a personajes privados que, sin ocupar un cargo público, también pueden utilizar los medios con que cuentan, como amistades o compadrazgos, para tratar de incidir en asuntos gubernamentales.

B. CAUSAS Y DETONANTES

El siguiente paso es entender en qué contexto y por qué surge la

corrupción. Existen diversas situaciones inherentes a la naturaleza de un gobierno democrático que pueden ser campos de cultivo para actos corruptos (Tanzi, 1998); su presencia es suficiente, pero no necesaria para que la corrupción aparezca como un problema. Estas situaciones son:

1. **Regulaciones y autorizaciones.** Cuando el gobierno regula actividades y otorga autorizaciones al respecto genera un espacio en el que servidores públicos cuentan con discrecionalidad para negarlos o atrasarlos. O, en otras palabras, para que privados quieran pagar para obtenerlos o agilizarlos.
2. **Tributación.** Cuando el gobierno cobra impuestos, tiene códigos fiscales complicados o existe contacto entre contribuyentes y administradores, la corrupción puede aparecer.
3. **Gasto.** El gobierno es susceptible de corrupción cuando hace inversiones de infraestructura pública y cuando realiza gastos relativos a la administración física de sus instalaciones y es directamente beneficiario de la obra.
4. **Productos y servicios.** Cuando el gobierno otorga productos o servicios, por lo general lo hace a precios por debajo del mercado debido a los subsidios

de programas sociales. Cuando estos programas se vuelven clientelares, su uso se degenera para provecho de los implementadores o hasta para el aprovechamiento de sus recursos con fines electorales.

Sin embargo, la existencia de las situaciones anteriores no explica por qué las personas tienen incentivos suficientes para realizar actos corruptos. Un estudio reciente sobre el SNA, publicado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y ETHOS Laboratorio de Políticas Públicas (2017), identifica que existen dos tipos de causas de la corrupción: sociales e institucionales. A continuación, se presenta un resumen de esta tipología.

Las causas sociales más comunes de la corrupción son *la falta de condena por parte de una sociedad* que no se interesa y no haya asimilado e identificado un discurso contra la corrupción, *la falta de liderazgo* que tome como propia la lucha contra la corrupción e impulse la agenda y *la existencia de obstáculos a la libertad de expresión*, que detienen la discusión del tema en la agenda pública.

Las causas institucionales, por otro lado, se dividen en tres áreas: marco legal, controles institucionales y transparencia y rendición de

cuentas. Las causas que tienen que ver con el marco legal del país son:

1. **Sistema legal y judicial ineficiente.** Es básicamente no contar con una amenaza creíble de castigo en caso de cometer algún acto de corrupción. Un sistema legal que no tiene bien tipificados los delitos de corrupción y sus castigos es un incentivo para éstos. Pero, sobre todo, el tema aquí son las instituciones de persecución criminal —fiscalías— y de aplicación de justicia —jueces—, que deben ser autoridades fuertes y confiables y contar con una clara política criminal.
2. **Baja calidad de regulaciones.** Cuando las reglas de operación del gobierno para otorgar permisos, concesiones y licencias de todo tipo son poco claras o demasiado elaboradas, quien quiera solicitarlos tendrá un incentivo para agilizar el trámite a través de sobornos o favores.

Por otro lado, existen causas que tienen que ver con los controles institucionales del aparato gubernamental. En primer lugar, que existan *reglas poco coherentes o poca supervisión* sobre servidores de ventanilla puede causar una enorme área de discrecionalidad; en segundo lugar, la ausencia de criterios meritocráticos y/o de incentivos económicos para

el crecimiento laboral puede motivar a los servidores a buscar otras fuentes de remuneración.

Finalmente, es de suma importancia considerar el factor de transparencia y ausencia de rendición de cuentas. La *opacidad en las operaciones de gobierno*, que se percibe como poca información sobre el destino de los recursos públicos y la poca capacidad de acceder a ella, es un escudo para que los actos ilícitos de servidores públicos no sean exhibidos y castigados.

Si se tienen identificadas todas las áreas fértiles para la corrupción y las deficiencias que alimentan su crecimiento, ¿por qué es tan difícil de erradicarla aun cuando se ha vuelto un problema visible para la sociedad? La respuesta a esta pregunta es impunidad. Una definición simple de *impunidad* es “ausencia de estructuras estatales efectivas para asegurar justicia” (Hampson, 1995), lo que puede manifestarse como todas aquellas deficiencias institucionales que ya mencionamos. El término *impunidad* puede extenderse, si lo vemos desde una perspectiva de gobernanza, a la debilidad estructural de todo el aparato del Estado (sus instituciones, pero también sociedad y actores políticos clave) para reformarse a sí mismo.

Existen muchos detonantes de corrupción. Cada detonante puede causar hechos aislados que son

fácilmente identificables y corregidos, siempre que exista la voluntad política de hacerlo. La relación entre varios detonantes a la vez puede ocasionar redes de corrupción mucho más extendidas y un problema que requiera de un mayor capital político para poder ser reformado. Sin embargo, sólo una situación prolongada de impunidad, que se traduce en estructuras de gobierno débiles y un sistema de justicia incapaz de procesar casos (Maihold, 2016) termina ocasionando que la corrupción sea parte del propio sistema.

III. CORRUPCIÓN EN LAS ADUANAS

El particular peligro de corrupción que existe en las aduanas ha sido reconocido al más alto nivel mundial por su impacto directo en el sistema de comercio internacional, pilar fundamental de la economía moderna. Ejemplo inequívoco de lo anterior son textos como la Declaración (revisada) de Arusha del Consejo de Cooperación Aduanera Concerniente al Buen Gobierno y a la Ética en las Aduanas (OMA, 2003), y los Altos Principios del G20 para Contrarrestar la Corrupción en las Aduanas (G20 Alemania,

2017). Además, existe una infinidad de trabajos sobre el tema.¹

Teóricamente, las aduanas representan una de las áreas más fértiles para la corrupción, puesto que en ese espacio concurren la gran mayoría de los factores que se discutieron en la sección anterior. Esa propensión ya ha sido identificada por diversos actores como la OCDE y la Organización Mundial de Comercio (OMC) (OCDE, 2001; WTO, 2014) y se pueden identificar tres factores en específico:

1. La aduana es un espacio de gran actividad regulatoria y tributaria: todas las restricciones que se imponen al comercio exterior son reguladas en las aduanas y la mayoría de dichas regulaciones son principalmente por el pago de derechos, lo que no la hace un ente meramente recaudador.
2. La gran cantidad de infraestructura y gestión administrativa que se requiere para soportar todas las aduanas de un país —49 en México— significa un negocio muy redituable para quien pueda tener acceso a las concesiones.
3. Las aduanas son primordialmente un servicio que el gobierno le provee a exportadores e importadores. El gobierno, de hecho, controla el monopolio de dicho

¹ Un buen ejemplo es *Integrity in Customs: Taking Stock of Good Practices* (OECD, 2017).

servicio, por lo que es un área de gran discrecionalidad en cómo y a quién se le otorga el servicio aduanal.

A. ACTIVIDAD REGULATORIA Y TRIBUTARIA

Actividades regulatorias o tributarias significan, por lo general, la posibilidad de evadir dichos impuestos, de pagar para exentar requisitos no tributarios y de pagar para agilizar los trámites correspondientes. Con relación a estas tareas, es necesario establecer la importancia económica que representan para el fisco. Tomaremos como ejemplo la aduana mexicana. La recaudación total por operaciones de comercio exterior ascendió en el 2017 a una cifra impresionante: 845 mil millones de pesos (AGA, 2018). Para que podamos dimensionar dicha cifra,² ésta correspondió, en ese año, al 29% de todos los ingresos tributarios del país, al 20% de todos los ingresos no petroleros y al 17% de todos los ingresos presupuestarios del sector público. De esa recaudación, el 98% corresponde solamente a tres impuestos, lo cuales se mencionan a continuación.

- El IVA sobre importaciones, que en el 2017 ascendió a 628 mil millones de pesos, cifra que representa aproximadamente el 79% del total del IVA que se recauda a nivel nacional y el 74% de todos los impuestos que se cobran en las aduanas.
- El Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que ascendió a 156 mil millones de pesos, 36% del total del IEPS recaudado a nivel nacional.
- Los impuestos al comercio exterior, que en el 2017 ascendieron a 52 mil millones de pesos. Actualmente estos impuestos son la menor fuente de ingresos tributarios de la federación.

La importancia de las aduanas para los ingresos y la viabilidad del presupuesto del sector público es innegable. En el caso de México, esto se entiende por la importancia que la apertura al comercio exterior ha tenido para el país en las últimas décadas. Esta importancia ha ido en aumento: el INEGI (2018) reportó que en enero el valor del comercio exterior (importaciones más exportaciones) alcanzó la cifra de 65 138 millones de dólares, mientras que, en todo el año de 1995, dicho valor fue de apenas 141 300 millones de pesos (OCDE, 2017).

Las cifras anteriores corresponden a una gran cantidad de opera-

² Todas las cifras corresponden a cálculos propios con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la AGA.

ciones físicas que se realizan en las aduanas diariamente. Estas operaciones, que significan una interacción constante entre las autoridades tributarias y reguladoras, pueden llegar a representar un obstáculo, un costo extra, para las empresas que quieren realizar actividades de comercio exterior y, en determinado momento, la corrupción puede aparecer como una solución menos costosa para agilizar los trámites o, incluso, para evadir impuestos.

B. INFRAESTRUCTURA Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Las áreas del gobierno que realizan gastos de cualquier naturaleza suelen tener problemas de corrupción. Esto puede ser por parte de privados para conseguir contratos o de los propios servidores públicos, que quieren quedarse con parte del dinero que el gobierno ejerce. Cuando mencionamos el tema de inversión en infraestructura, de nuevo aparece el tema monetario. De acuerdo con la AGA, en el sexenio 2013-2018 se tuvo pensado destinar 18 mil millones de pesos en proyectos de inversión en aduanas (Notimex, 2016).

La cifra anterior corresponde a un total de 56 proyectos reportados, algunos concluidos y otros más que están en marcha. Entre los proyectos

más grandes que se pueden consultar en la página de Transparencia Presupuestaria (2018), aparecen la modernización de las aduanas de Ciudad Acuña, Puerto Palomas, Mexicali, San Emérito, Lázaro Cárdenas y la construcción de la nueva aduana del puerto de Veracruz. Estos seis proyectos tienen un costo reportado de 2715 millones de pesos. Todos estos recursos que se ejercen para el mejoramiento físico de las instalaciones aduaneras significan contratos, licitaciones, operación administrativa y otorgamiento de permisos. Como ya hemos visto, esto es un campo de cultivo para la corrupción.

Con el incremento que se espera en la importancia del comercio exterior y en el número anual de operaciones que se realizan, es de esperar que el presupuesto que se destina a las aduanas para inversión, mantenimiento de instalaciones y contratación de personal, tanto administrativo como operativo, siga aumentando año con año.

C. SERVICIOS A EXPORTADORES E IMPORTADORES

Por la propia naturaleza de las aduanas, sus servicios son un monopolio del Estado. Por supuesto, existen actividades que los privados pueden realizar bajo concesión de la

autoridad aduanera, pero el control y regulación competen estrictamente al Estado. La capacidad que tenga éste para proveer los servicios relativos al despacho aduanero, tanto a exportadores como a importadores, depende de varias variables. Una de estas variables es la capacidad operativa de los espacios físicos en que se realiza el despacho de mercancías. Cuando esta capacidad es limitada, los servidores públicos se ven en la necesidad de tomar decisiones sobre a quién sí y a quién no proveer el servicio. Esta decisión discrecional debe estar basada en reglas claras. Sin embargo, dicha decisión puede ser cooptada por los propios servidores públicos para obtener un beneficio a cambio de proveer el servicio.

D. EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN EN LAS ADUANAS

En la literatura sobre corrupción no existe información referente a su costo real porque no hay una forma directa de medirlo. Los estudios más extensos al respecto son de percepción, como el Índice de Percepción de Corrupción (Transparencia Internacional, 2018) y el Índice de Impunidad que en el 2017 fue publicado por la Universidad de las Américas de Puebla (UDLAP). Sin embargo, lo que sí se puede medir son sus consecuencias.

Diversos autores (Tanzi, 1995; Besley y Persson, 2014; Casar, 2015) coinciden en la existencia de las siguientes consecuencias de la corrupción: en cuanto a economía, causa una reducción generalizada de las inversiones, de la capacidad de recaudación del gobierno y de la competitividad económica del país y de las empresas, y en términos sociales, aumenta las condiciones de pobreza y desigualdad y genera un contexto de baja confianza y satisfacción con el gobierno.

El efecto de la corrupción en la inversión privada es, sin duda, el efecto que más se ha puesto a prueba (Mauro, 1996; Dreher y Herzfeld, 2005; Pellegrini y Gerlach, 2004). La mayoría de estos estudios lograron encontrar un efecto negativo estadísticamente significativo de la corrupción sobre la inversión, aunque sus cálculos sobre a cuánto asciende ese efecto difieren ampliamente. Un estudio realizado por Campos, Lien y Pradhan (1999) encontró que el tamaño del efecto también depende de la previsibilidad de la corrupción: si la corrupción es centralizada, es muy difícil poder anticiparla, mientras que si es descentralizada, será más predecible.

El otro efecto más o menos comprobado es que la corrupción afecta al plan de ingresos y egresos del gobierno, el cual depende de los

impuestos recaudados. Al reducir directa e indirectamente el control de ingreso de los impuestos, la corrupción pone en peligro la habilidad del sector público para proveer servicios públicos y facilitar el desarrollo del sector privado. Como se mencionó en el apartado anterior, las aduanas en el país significan el 17% de los ingresos totales del sector público. Por lo tanto, la presencia de corrupción en las aduanas significa que la recaudación de ese 17% puede estar comprometida, y representar una cifra por debajo del potencial recaudatorio y del ingreso público que podría ser invertido o utilizado para gasto social.

Las aduanas son la puerta de entrada de una gran cantidad de transacciones económicas. Como hemos mencionado anteriormente, es un espacio de gran actividad regulatoria, de inversión y de recaudación, principalmente de pago de derechos para el Estado. La OMC (2017) demostró que la corrupción que existe en las fronteras es uno de los tres primeros obstáculos a los que se enfrentan las compañías privadas cuando necesitan importar bienes o servicios. Además, se ha calculado que implementar por completo las indicaciones que la propia OMC ha dictado en materia de corrupción aduanera podría reducir, para los países de la OCDE, hasta en un

11% el costo de operaciones de comercio (OCDE, 2017).

Además, son un servicio que el Estado provee a empresas nacionales e internacionales. Los costos que puede significar la corrupción en estos espacios son una barrera que las empresas deben tener en cuenta al momento de decidir entrar o no al mercado nacional o al querer incursionar en la exportación de sus productos. Un aumento, aunque sea marginal, en el costo de una empresa para tomar dicha decisión puede significar abstenerse de hacerlo.

Por lo tanto, podemos resumir que existen tres efectos negativos más o menos esperados de la corrupción en las aduanas. Estos efectos pueden ser directos o indirectos, pero los tres tienen cierto grado de relación con la actividad aduanera:

1. Una cantidad menor de empresas extranjeras que quieran ingresar al mercado nacional y de empresas nacionales que quieran incursionar en mercados internacionales.
2. Indirectamente, la disminución del potencial económico de todas las empresas que se mencionaron en el punto anterior conlleva la disminución de potenciales inversores en el país y, por lo tanto, de la competitividad nacional.
3. Al reducir el control y la cantidad de ingresos tributarios

disponibles para el Estado, la corrupción pone en peligro la habilidad del sector público para proveer otros servicios o para solventar los gastos que realiza.

IV. LAS ADUANAS EN MÉXICO

A. CONTEXTO

En esta sección se resume en dónde está situada la aduana mexicana y los focos rojos de corrupción existentes. En primer lugar, se presentan los avances que se han hecho administrativa y legalmente, y en segundo lugar, se presentan los problemas de corrupción que ha enfrentado la aduana mexicana.

En febrero del 2017, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) cumplió 20 años, y desde su creación, en 1997, la aduana mexicana quedó a su cargo a través de la AGA. Ese mismo mes se anunció la creación del programa Hacia la Aduana del Siglo 21, que tiene como objetivo que las aduanas del país sean de calidad y competencia internacional. En su plan estratégico (SAT, 2017) se establecen los siguientes pilares estratégicos para la aduana: inteligente, transparente, competitiva, colaborativa y global. El programa tiene pensado implementar un nuevo modelo de riesgos, un

nuevo manual de operación aduanera y un plan de modernización de infraestructura 2013-2018, entre otros programas.

En cuanto a su instrumentación, el SAT ha reportado, por ejemplo, un avance del 68% del Plan de Modernización (SAT) y la puesta en marcha de diversos proyectos, como el despacho e inspección conjunto con autoridades de Estados Unidos. Sin embargo, a la fecha no se cuenta con ningún estudio del impacto real del programa ni de sus repercusiones en temas como decomiso de cargamento ilegal, lucha anticorrupción o mejora en los tiempos de espera en los recintos fiscales.

Por otro lado, la Cámara de Diputados aprobó una reforma a la Ley Aduanera el pasado 22 de febrero, la cual ya fue ratificada por el Senado. Dicha reforma es una “miscelánea aduanera” en la que se incluyen muchos cambios sobre la operación aduanera. No se reformó el despacho aduanero en general ni las reglas de operación de la AGA, pero sí se hicieron dos reformas importantes:

1. Se creó la figura del recinto fiscalizado autorizado, que es un recinto administrado por un particular en el que se pueden realizar las actividades de los regímenes aduaneros especiales.

2. Se facultó a las autoridades aduaneras para que efectúen el despacho aduanero de mercancías en conjunto con autoridades de otros países. Esto es relevante sobre todo para las aduanas en la frontera norte, donde la mercancía pasa mucho tiempo antes de ser despachada dado que anteriormente era revisada, primero por las autoridades de un país y luego por las del otro.

Por otro lado, académicos especializados en el tema aduanero han señalado la necesidad de regular a las aduanas desde una nueva legislación, es decir, la abrogación de la actual Ley Aduanera. Se debe comenzar a analizar la viabilidad de una nueva ley, ya que, aunque la actual fue promulgada por el expresidente Ernesto Zedillo en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en realidad poco ha cambiado desde la publicación de la primera ley en materia de 1935. Es decir, tenemos 83 años con una ley que regula una actividad que muy poco tiene que ver con lo que se realizaba en ese entonces.

B. CASOS PÚBLICOS

A pesar de los esfuerzos realizados por el SAT y la AGA, existen datos

y ejemplos que apuntan a que la corrupción en la AGA es un problema grave para el país y no se ha hecho nada al respecto. Solamente en un periodo de año y medio, entre enero de 2016 y mediados del 2017, el SAT realizó 34 denuncias ante el Ministerio Público en contra de empleados de la AGA (Agencia Reforma, 2017). Las acusaciones han sido por abuso de autoridad, peculado, ejercicio indebido y cohecho: 5 de los 12 delitos tipificados como corrupción por el Código Penal Federal (CPF). Un caso muy conocido es el de Marco Flavio Rigada (Agencia Reforma, 2017), que fue destituido de su cargo y acusado penalmente, junto con otros varios servidores, por una red de corrupción investigada por el SAT desde el 2013. Claramente existe un problema de control sobre los empleados de la AGA.

Otras áreas de oportunidad dentro de las aduanas son tanto el Fideicomiso del Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras (FIDEMICA) y el Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera (FACLA). Desde el 2007, la ASF encontró irregularidades en el manejo de los recursos destinados al primero (Jornada, 2007). En una revisión de la cuenta pública del 2005, la auditoría encontró que

el SAT había omitido regresar 2 mil 579 millones de pesos que se encontraban en cuentas del FIDEMICA, pero que pertenecían en su mayoría a remanentes del presupuesto de ese año para el SAT. Dicho monto representaba el 27.6% del presupuesto del SAT de ese año. Estos fideicomisos deben fortalecerse y de preferencia mantener su permanencia y pertenencia a la entidad, ya que de ellos depende el crecimiento institucional de la aduana.

Por último, en la última Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (INEGI, 2016) se encontró que, de cada 10 000 operaciones de comercio exterior, en 1 057 operaciones ocurren actos de corrupción. Esto quiere decir que en el 10% de las transacciones entre la administración aduanera y las empresas al menos se detecta un acto de corrupción. En este momento no es posible cuantificar lo que representa dicha cifra para la recaudación total, pero definitivamente es un porcentaje peligroso.

C. ACTUAR AHORA

El impacto en la economía nacional de ese posible 10% de incidencia de corrupción, por el momento, no es medible, pero sí se podría analizar cuál es el costo tanto para

la recaudación del SAT como para las empresas que quieren realizar negocios de comercio exterior. En definitiva, es urgente poner a discusión de la opinión pública lo grave del asunto y realizar una valoración oportuna de la situación. Es necesario realizar un diagnóstico que mida o nos ayude a cuantificar la cantidad de dinero que se está perdiendo a causa de la corrupción, que descubra los mecanismos causales que hacen posible dicha incidencia y que arroje soluciones particulares a los problemas que se identifiquen. Este diagnóstico es de vital importancia.

Por ahora, lo que sí existe es literatura que analiza las probables mejores prácticas internacionales en la materia. Como hemos visto, es un problema identificado por actores internacionales, como el Banco Mundial (BM), la OCDE, el Fondo Monetario Internacional, la OMC y la Organización Mundial de Aduanas (OMA). El problema ha sido identificado en otros países y se han diseñado rutas específicas para minimizar los costos que implica. Debemos, por lo tanto, aprovechar al máximo la experiencia y las recomendaciones internacionales para actuar ahora, antes de que sea más desastroso para los ingresos nacionales.

V. LA SOLUCIÓN EN DOS VÍAS

A. SOLUCIONES POSIBLES

Existen tres vías para prevenir y perseguir la corrupción en las aduanas que podemos identificar en el mundo: regulación en la materia, persecución penal y mejora administrativa. Por supuesto, ninguna es excluyente hacia las otras, sólo son competencia de diferentes poderes. La situación ideal es una mezcla de acciones profundas en los tres rubros. Sin embargo, existen ejemplos de mejores prácticas internacionales que demuestran que el avance al menos en el rubro administrativo puede derivar en una reducción significativa de los costos de la corrupción en las aduanas para el comercio exterior. Repasemos un poco de lo que se ha hecho a nivel internacional.

La mejora regulatoria es materia del Poder Legislativo. Un excelente ejemplo de combate y prevención de corrupción por medio de mejoras regulatorias lo ofrece Brasil con su Acta de Empresas Limpias (Arrieta, 2014). Dicha ley prevé que las empresas se hagan responsables por los actos de corrupción de sus empleados. Una ley de ese estilo podría servir para disuadir a las empresas importadoras y exportadoras, a los tramitadores administrativos

—agentes aduanales— y a los facilitadores del despacho aduanero de cometer actos de corrupción.

Por otro lado, la persecución penal está a cargo tanto del Ministerio Público como del sistema de justicia. En este sentido, la Fiscalía Anticorrupción es la encargada de investigar y acusar penalmente a cualquier empleado, ya sea de la administración pública o privada, que incurra en alguno de los 12 delitos de corrupción del CPF. El sistema de justicia se encarga de juzgar e imponer las penas correspondientes. Guatemala es un ejemplo de cómo se puede atender el problema de la corrupción en las aduanas desde estas instituciones (Maihold, 2016). La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) es un órgano de intervención internacional, pero sobre todo de persecución criminal, en contra de la corrupción que contó con la suficiente independencia para decidir a quién perseguir, cómo y con qué recursos. El resultado más visible de su trabajo fue el encarcelamiento del expresidente Otto Pérez Molina, precisamente por una red de corrupción que operaba en las aduanas del país.

Finalmente, la mejora administrativa es facultad directa del Ejecutivo, a través de la dependencia correspondiente; en el caso de México, la AGA. Un caso

satisfactorio de mejora administrativa aduanal a nivel internacional es el programa anticorrupción en las aduanas de Filipinas (Parayno, 2013), que se enfocó en tres objetivos: reducir ganancias de corrupción, quitar oportunidades a los operadores e incrementar el riesgo de ser descubiertos. Este programa tuvo como núcleo de acción el Sistema de Operación Automatizado de Aduanas. Este sistema permitió reducir las operaciones en que había interacción directa entre la administración y las empresas. Entre las herramientas que utilizó dicho sistema se integraron controles externos a las aduanas, procesos automáticos y simplificados, software de encriptación de información y la eliminación del papel y el dinero en efectivo en las operaciones aduaneras.

B. SOLUCIONES PROPUESTAS

Para solucionar la corrupción en las aduanas se propone hacer un diagnóstico operativo de las aduanas a nivel nacional, adherirnos a las recomendaciones internacionales en materia de combate a la corrupción y mejora administrativa y asegurarse de que todas las acciones anticorrupción en las aduanas, sí o sí, tengan las bases de las políticas públicas diseñadas desde el SNA y las

que internamente se diseñen de manera especializada.

Contar con un diagnóstico en tiempo real del estado que guardan las finanzas y recursos materiales y humanos de cada una de las 49 aduanas del país y la actividad de auditoría del comercio exterior significa contar con las herramientas adecuadas para combatir a la corrupción y monitorear a todos los actores involucrados con un efecto fuertemente disuasivo.

Por otro lado, se debe dejar claro que cualquier intervención que se haga, previa o posterior a dicho diagnóstico, tiene que tomar en cuenta necesariamente dos vías de acción.

La primera vía es una mejora administrativa que tenga por objetivo la eliminación de las interacciones cara a cara entre los privados y las autoridades de las aduanas que, como hemos analizado, son la principal fuente de corrupción, dado el alto poder discrecional con el que cuenta el personal operativo para incurrir en actos de corrupción. Esta propuesta de mejora administrativa está basada en las mejores prácticas reconocidas a nivel internacional por diversos organismos (OCDE, 2017; G20, 2017). Es pertinente destacar que toda acción que se realice en el país respecto a las aduanas debe estar sujeta a la homologación que los demás países de

la OMC y la OMA tengan suscrita: la adhesión del país al Protocolo de Kioto.

Entre las recomendaciones internacionales de dichos organismos, se encuentran las siguientes:

1. Una alianza estratégica con privados interesados para realizar una campaña mediática sobre el problema.
2. Utilizar las tecnologías de la información como la base de toda mejora, tanto administrativa como física.
3. Utilizar un diseño de *Open Data* para mejorar la transparencia en las operaciones de las aduanas y garantizar la rendición de cuentas de sus servidores públicos.
4. Diseñar una ruta crítica automática del despacho aduanero que minimice los costos de almacenamiento y transporte a los usuarios.
5. Crear puntos de control anteriores y posteriores a la aduana, sobre todo para artículos especiales y perecederos, que eviten filas en los recintos aduanales.
6. Desarrollar nuevas reglas más claras y sencillas sobre las fracciones arancelarias para clasificar mercancía de forma automática.
7. Eliminar cualquier transacción que requiera entregar documentos en físico y pagos en efectivo.

8. Integrar al catálogo de delitos que merecen la prisión preventiva oficiosa todas las conductas relacionadas con delitos de corrupción y contra el fisco, entre ellas el contrabando.

La segunda vía de acción es el establecimiento de una política clara de persecución criminal de responsables. Esto significa dar a conocer los casos que se detecten ante las autoridades anticorrupción y que todas las autoridades competentes —la AGA, la Fiscalía Anticorrupción, el Tribunal de Justicia Administrativa y la SFP— realicen un trabajo conjunto de diagnóstico, cruce de información y planeación de acciones conjuntas. Estas actividades se deben realizar bajo los parámetros establecidos por el SNA. Los posibles proyectos en este sentido son de carácter inminentemente punitivo, pero sobre todo tienen que tener un mensaje disuasivo para los actores interesados: la corrupción será castigada. Entre las acciones posibles se puede:

1. Realizar una auditoría extensa de la situación actual —particularmente de las 49 aduanas— y denunciar a quien resulte responsable de algún acto ilícito.
2. Innovar en operativos permanentes de auditorías internas y externas tanto desde el punto de

vista administrativo como desde el operativo, con participación interinstitucional. Las auditorías internas para desincentivar la comisión de actos ilícitos cometidos por parte de los usuarios y servidores públicos deben tener un efecto inminentemente político.

VI. CONCLUSIÓN

El Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial mide, en términos generales, el desempeño de 160 países miembros de la OMA en cuanto a facilidad del comercio exterior. En el 2018, México ocupó el puesto número 54 del índice con una puntuación de 3.11 de 5 disponibles. Los primeros cinco puestos son, en ese orden, Alemania (4.20), Suecia (4.05), Bélgica (4.04), Austria (4.03) y Japón (4.03). ¿Por qué son mejores las aduanas de esos países? El índice se construyó a partir de seis variables: aduanas, infraestructura, envíos internacionales, servicios logísticos, seguimiento y rastreo y puntualidad. Si bien es cierto que nuestro país está en un nivel medio del índice, nuestro objetivo debería ser equipararnos en esos seis rubros a los mejores servicios aduanales en el mundo.

Un punto en común de la mayoría de los países en los mejores lugares del índice es que la unidad

administrativa encargada de la administración aduanal es una organización o agencia independiente o una entidad gubernamental con la jerarquía que tienen las secretarías de Estado en nuestro país. En ese sentido, en un mundo ideal, la aduana mexicana debe tener una paridad política respecto de las instituciones que en el mundo se encargan de las aduanas, precisamente por la importancia que representa el comercio exterior para el país. Crear un servicio nacional de aduanas, que sea un órgano dotado con independencia técnica tendría, además, los siguientes objetivos:

1. Dotarlo de un mandato sobre la obtención e incremento de los pagos de derechos. La actividad que realizan las aduanas en el país tiene un componente administrativo mucho más importante que el recaudatorio, por lo que no es imperativo que forme parte del SAT. En opinión de expertos, debe depender del ente del ramo a nivel central para obtener mayor operatividad y potencializar su rentabilidad.
2. Implementar y asegurar un flujo de mercancías automatizado desde el origen, con derechos prepagados, que otorgue certeza a importadores y exportadores de todo el mundo.

3. Integrar en una sola organización la actividad aérea, marítima y terrestre.
4. Implementar las prácticas de las tres mejores aduanas del mundo, hasta alcanzar ese nivel.

Mejorar las aduanas en este país significaría el incremento gradual de los ingresos públicos por dos conceptos. En primer lugar, los ingresos tributarios se incrementarían por concepto de comercio exterior, porque un mejor servicio en las aduanas es un incentivo para que se incrementen las operaciones y más empresas importen o exporten mercancías, con los respectivos impuestos que paguen. En segundo lugar, la modernización reduciría los costos que la corrupción impone al gobierno, lo cual aumentaría todas las entradas de capital de la aduana, sobre todo por concepto de derechos.

Los ingresos al país se pueden incrementar notablemente para ser destinados a cumplir con añejas deudas sociales primordialmente en el rubro social, de educación, de salud y de seguridad pública.

La aduana como factor de seguridad nacional tiene presencia en todo el territorio del país y debe tener el sustento institucional como sus pares internacionales, por ello la dotación de instrumentos que contribuyan a una visión global

deben ser prioritarios en el futuro inmediato.

VII. FUENTES DE CONSULTA

- Administración General de Aduanas (AGA). (2018). *Cifras de Comercio Exterior*. Recuperado en <https://ventanillaunica.gob.mx/vucem/cifras.html>
- Agencia Reforma. (15 de agosto de 2017). “Arma aduanas red de transas”. *Reforma*. Recuperado de <https://www.reforma.com/libre/acceso/paywall.htm?urlredirect=/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1185648&v=4>
- Arrieta, B. (2014). “Taking The ‘Jeitinho’ Out Of Brazilian Procurement: The Impact Of Brazil’s anti-Bribery Law”. *Public Contract Law Journal*, Vol. 44, No. 1, 157-178.
- Banco Mundial. (2005). *Customs Modernization Handbook*. Editado por De Wulf, Luc y José B. Skol. Washington, EUA: The World Bank.
- Besley, T., y Persson, T. (2014). “Why Do Developing Countries Tax So Little?”. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28, No. 4, 99-120.
- Campos, J. E., Lien, D., y Pradhan, S. (1999). “The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters”. *World Development*, Vol. 27, No. 6, 1059-1067.

- Casar, M. A. (2015). *Anatomía de la Corrupción*. México: CIDE e IMCO.
- Dreher, A., y Herzfeld, T. (2005). *The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence*. Munich, Alemania: University Library of Munich.
- G20. (2017). *G20 High Level Principles on Countering Corruption in Customs*. Annex to G20 Leaders Declaration. Hamburgo, Alemania: G20 Germany.
- Hampson, F. J. (1995). “Impunity and accountability”. En R. Sieder (Ed.), *Impunity in Latin America* (pp. 7-12). Londres, Inglaterra: Institute of Latin American Studies.
- INEGI. (2016). *Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/en-cestablecimientos/especiales/en-crige/2016/doc/presentacion.pdf>.
- Maihold, G. (2016). “Intervention by Invitation? Shared Sovereignty in the Fight against Impunity in Guatemala”. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 101, 5-31.
- Mauro, P. (1996). “The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure”. *IMF Working Paper*, 96/98, pp. 1-28.
- Méndez, E. (15 de Mayo de 2007). “Guardadito del SAT por \$2,578 millones para un fideicomiso fuera de control”. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2007/05/15/index.php?section=politica&article=012n1pol>
- OCDE. (2015). *Fighting Corruption in Customs Administration: What Can We Learn From Recent Experiences?* París, Francia: OCDE.
- OCDE. (2017). *Integrity in Customs: Taking Stock of Good Practices*. París, Francia: OCDE.
- Organización Mundial de Aduanas. (2003). *Declaración (revisada) de Arusha del Consejo de Cooperación Aduanera Concerniente al Buen Gobierno y a la Ética en las Aduanas*. Bruselas, Bélgica: OMA.
- Parayno, G. (2013). “Combatting corruption in the Philippine Customs Service”. En Larmour, Peter y Nick Wolanin (Eds.) *Corruption and Anti-Corruption*. Australia: ANU Press.
- Pellegrini, L., y Gerlagh, R. (2004). “Corruption’s Effect on Growth and its Transmission Channels”. *KYKLOS*, Vol. 57, 429-456.
- Redacción PA. (15 de Agosto de 2017). “Las aduanas mexicanas; un nido de corrupción: El crimen organizado y funcionarios corruptos se disputan el control aduanal”. *Plumas Atómicas*. Recuperado de <https://>

plumasatomicas.com/noticias/las-aduanas-mexicanas-un-nido-de-corrupcion/

SAT. (2017). *Hacia la Aduana del Siglo XXI*. Recuperado de https://www.amda.mx/wp-content/uploads/2018/01/rt_aduanas_nov17.pdf

Tanzi, V. (1995). "Corruption, Arm's-Length Relationships, and Markets". En Gianluca Fiorentini (Ed.), *The Economics of Organised Crime* (pp.161-180). Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.

Tanzi, V. (1998). "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures". *Staff Papers (International Monetary Fund)*, Vol. 45, No. 4, 559-594.

The Observatory of Economic Complexity. (2018). *Balanza Comercial de México*. Recuperado

https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/mex/#Balanza_comercial

Transparencia Internacional. (2018). *Índice de Percepción de Corrupción*. Recuperado de https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

UDLAP, Jenkins Graduate School y Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. (2017). *Índice Global de Impunidad 2017: Dimensiones de la Impunidad Global*. San Andrés Cholula, Puebla, México: Fundación Universidad de las Américas.

USAID y ETHOS. (2017). *Sistema Nacional Anticorrupción y El Nuevo Régimen De Responsabilidades de los Servidores Públicos*. México: ETHOS Laboratorio de Políticas Públicas.