



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**“LA IMPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA
(PAMA) EN LA INDUSTRIA DE LA CONFECCIÓN Y
EL VESTIDO, Y SUS IMPLICACIONES DENTRO DEL
COMERCIO EXTERIOR”**

T E S I S

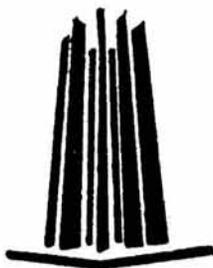
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A :

JULIETA REYES FUENTES

ASESOR: LIC. ANTONIO REYES CORTÉS

MÉXICO 2004





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Nuestro camino está lleno de pruebas. Cumplir con nuestra Leyenda Personal y acceder a nuestros sueños requiere de valor, constancia y fe. Es natural sentir que flaqueamos. Pero también es natural nuestra fuerza interior Para superarnos y seguir adelante

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por permitirme alcanzar una más de mis metas realizando este gran paso.

A mis padres, quienes con su ejemplo de lucha constante, sacrificio y amor, me han ensañado a ser la mujer que ahora soy. Les dedico este pequeño triunfo personal (recordando que no será el último) retribuyendo en parte lo mucho que de ellos he recibido.

A Cat y Sol, aún y con diferencias naturales... por sus sonrisas, por su confianza, por su apoyo, por ser mis hermanas..... Gracias!

A la Universidad Nacional Autónoma de México, que me brindo un breve espacio dentro de sus aulas y pasillos para ofrecerme una excelente formación académica con un gran sentido social y humano.

Al Lic. Antonio Reyes Cortés, a quien le reitero mi respeto y admiración por la enorme calidad humana con la que cuenta, así como también expreso mi más profundo agradecimiento por haber aceptado encaminar el presente trabajo de investigación y llevarlo hasta su culminación.

Finalmente.....

A Vane, alma gemela..... arriba y adelante!,

A Liz, por toda esa comprensión, amistad y gran sentido del humor,

A Roberto, por recordarme que la vida es un universo lleno de infinitas posibilidades,

A mi especial y singular equipo aduanero: Betzy, Serch, Paquito, Mary, Leo, Isa, Oscar y Joel..... sinceramente y de corazón, mil gracias por las experiencias laborales, profesionales y principalmente personales, pues sé que contaré con su ánimo e inigualable apoyo en el momento justo.

INDICE	1
INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I. ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO. EL CASO DE LA INDUSTRIA DE LA CONFECCIÓN Y EL VESTIDO.	11
1.1. Exportación e importación en México. Breve antología y situación actual.	11
1.1.1. Periodo Virreinal. El mercantilismo como modelo económico.	11
1.1.2. Periodo Independiente. El camino hacia el liberalismo.	13
1.1.2.1. Primeros acercamientos comerciales con E.U.A.	14
1.1.2.2. El porfiriato y el librecambismo.	16
1.1.3. El Comercio Exterior durante el periodo de 1911-1940.	19
1.1.3.1. La crisis de 1929.	20
1.1.3.2. Estructura y composición del comercio exterior mexicano contemporáneo y actual.	22
1.2. Exportación e importación en la industria de la confección y el vestido.	28
1.2.1. El sector textil-confección mexicano.	28
1.2.2. Estructura del Comercio Exterior.	29
1.2.3. Importancia del mercado de EUA.	31
1.2.4. Participación de México.	32
1.2.5. Análisis comparativo China – México.	33
1.3. Importancia del sector maquilador.	40
1.3.1. Factores del crecimiento de la maquiladora.	43
1.3.2. El reciente crecimiento de la maquila.	46

1.3.3. El futuro de la maquila.	50
1.4. La Cámara Nacional de la Industria del Vestido (CNIV).	52
1.5. Programas de apoyo y estímulos a los productores en la industria de la confección y el vestido.	54
1.5.1. Programas orientados hacia el desarrollo de la industria de la confección y el vestido.	56
1.6. Relevancia de los programas de promoción sectorial (PROSEC).	60
CAPÍTULO II. LA DINÁMICA DEL COMERCIO INTERNACIONAL. EFECTOS EN LA INDUSTRIA DE LA CONFECCIÓN Y EL VESTIDO.	63
2.1. Las teorías de la política comercial en el ámbito del comercio internacional.	63
2.1.1. La economía feudal como antecedente del mercantilismo.	64
2.1.1.1. El comercio en el capitalismo.	66
2.1.2. El mercantilismo.	68
2.1.2.1. La fisiocracia.	72
2.1.3. El liberalismo clásico.	73
2.1.3.1. Nacionalismo económico.	77
2.1.4. Del modelo neoclásico a la época contemporánea.	78
2.2. La política comercial mexicana: repercusiones en la actividad aduanera contemporánea.	80
2.2.1. El proteccionismo mexicano y la sustitución de importaciones (1940-1982).	81
2.2.2. La política comercial de México (1982 a la fecha).	85
2.2.2.1. Las presiones externas para la implementación de la apertura al	

comercio internacional: El neoproteccionismo norteamericano.	88
2.2.2.2. Las presiones y argumentos internos.	90
2.2.2.3. Instrumentos encaminados hacia la apertura al exterior (1982-1993).	91
2.2.2.4. Ingreso de México al GATT.	93
2.2.2.5. La política comercial de México en el marco del Tratado de Libre Comercio con EUA y Canadá.	96
2.3. En el sistema protector.	98
2.3.1. Finalidades.	98
2.3.2. Medidas predominantes.	98
2.3.3. Actividad aduanera del Estado.	101
2.3.4. Comercio, legislación, infracciones y sanciones.	102
2.4. En el sistema de libre cambio.	103
2.4.1. Finalidades.	103
2.4.2. Medidas predominantes.	103
2.4.3. Actividad aduanera del Estado.	108
2.4.4. Comercio, legislación, infracciones y sanciones.	108
2.5. Medidas de defensa al comercio internacional relativas a la industria de la confección y el vestido.	109
2.5.1. Medidas Externas. Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.	109
2.5.2. Medidas Internas.	111
2.5.3. Permisos Previos.	111
2.5.4. Cupos.	112
2.5.5. Normas Oficiales Mexicanas (NOM).	112
2.6. Efectos de la imposición burocrática del procedimiento. administrativo en materia aduanera en la industria de la confección y el vestido.	113

CAPITULO III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA (PAMA).	115
3.1. Definición y antecedentes.	115
3.2. El Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia (P.A.I.A.).	116
3.3. Fases y fundamentación legal del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.	117
3.3.1. Requisitos del Acta de Inicio de un P.A.M.A.	125
3.4. El embargo precautorio y su fundamentación legal.	131
3.4.1. El embargo sólo durante la ejecución de ciertas funciones.	131
3.4.2. Principales causas o supuestos de embargo precautorio de las mercancías.	136
3.5. Principales infracciones y sanciones en el procedimiento administrativo en materia aduanera.	142
3.5.1. Quien se considera que comete las infracciones relacionadas con la importación y exportación.	142
3.5.2. Quienes se consideran que cometen las infracciones relacionadas con las obligaciones de presentar documentación y declaraciones.	143
3.5.3. Sanciones relacionadas con la tenencia ilegal de las mercancías.	145

CAPITULO IV. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA: EFECTIVIDAD U OBSTÁCULO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL.	146
4.1. La agilización legal del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera como incentivo en las importaciones y exportaciones mexicanas en la industria de la confección y el vestido.	146
4.1.1. Caso práctico de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.	147
4.2. Efectividad u obstáculo en el comercio exterior de México de la imposición del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.	149
4.3. La reforma del 2002 al artículo 153 de la Ley Aduanera.	150
4.3.1. Motivos de inconstitucionalidad del artículo 153 de la Ley Aduanera.	150
4.3.2. Sentencia dictada sobre la inconstitucionalidad del artículo 153 de la Ley Aduanera.	152
4.3.3. La reforma del 2002 al artículo 153 de la Ley Aduanera.	154
4.4. Revisión y reforma del artículo 155 de la Ley Aduanera.	155
4.4.1. Artículo 155 de la Ley Aduanera.	155
4.4.2. Motivos de inconstitucionalidad del artículo 155 de la Ley Aduanera.	156
4.4.3. Reforma al artículo 155 de la Ley Aduanera.	157
REFLEXIONES FINALES.	159
FUENTES DE INFORMACIÓN.	164

INTRODUCCIÓN.

Analizando estrictamente el comercio exterior, a mediados del siglo XVI observamos que enfrenta serios obstáculos que, desde cualquier punto de vista, obedecen a medidas estrictamente proteccionistas, es decir, se restringían las importaciones, pues según se creía ésta provocaban la salida de recursos de un Estado, sumemos la de los impuestos que habrían de cubrirse en las aduanas por la importación de productos como el oro, plata o seda.

Durante este periodo se vislumbraron las vísperas de un nuevo orden económico: el desarrollo del capitalismo, con una creciente contradicción de intereses entre los comerciantes y los artesanos cada vez más profesionalizados que habitaban en las ciudades.

De esta manera, en el primer capítulo se muestran los periodos bajo los cuales tuvo su desenvolvimiento el comercio exterior en México: Periodo Virreinal, Independiente, así como también un factor vital para el comercio en nuestro país, el acercamiento con los Estados Unidos de Norteamérica y las repercusiones que de esta relación emanaron, hasta llegar a la época contemporánea y actual.

Se analiza igualmente el desarrollo, estructura e importancia del sector textil-confección mexicano frente a sus principales competidores de Latinoamérica y Asia; asimismo, se elabora la comparación directa de dicho sector entre México con E.U.A y China en el periodo de 2001 a 2003, y sus efectos en el comercio exterior de nuestro país.

Por otro lado, se analiza el desenvolvimiento, características principales y factores de crecimiento que ha vivido la industria de la maquila mexicana, así como también, las grandes desventajas que ha pasado esta misma industria bajo el marco del TLCAN y el futuro de que le depara.

Finalmente, se resalta la importancia de los diferentes programas de apoyo y estímulos que se otorgan principalmente a través de la Cámara Nacional de la Industria del Vestido (C.N.I.V) a los productores en el sector de la confección y el vestido, mencionándose entre otros los siguientes: PITEX, Draw Back, ALTEX, etc.

A lo largo del segundo capítulo, se explicará la importancia que cobró el comercio internacional a partir del siglo XVI con el sometimiento de los pueblos de las nuevas colonias de América. Lo anterior debido a que España, Inglaterra y Portugal, se trazaron como meta la de obtener la mayor cantidad de oro y plata de sus Colonias, pues según su pensamiento, en ello residía la riqueza de un país. Esta concepción del papel del comercio internacional, conocida como mercantilismo, predominó durante los siglos XVI y XVII.

A partir de este momento, se desarrollaron un sin fin de teorías y corrientes del pensamiento económico como son: Teoría de la ventaja absoluta con Adam Smith; Teoría de la ventaja comparativa con David Ricardo; Ley de los valores internacionales con John Stuart Mill; Teoría Heckscher-Ohlin; Teoría general del empleo, del interés y del dinero con John Maynard Keynes; entre otras, que a su manera, realizaron cada una importantes aportes al comercio internacional.

El Estado diseña y orienta su política comercial (entendida ésta como el conjunto de medias gubernamentales que afectan la dirección y el volumen del comercio internacional con el fin de reasignar el consumo y la producción, captar recursos para el erario público y/o influir en los resultados de la balanza de pagos del país) en estos dos sentidos: **el proteccionismo o el liberalismo**, y la adopción de una u otra política repercute en la vida de los países. El adoptar una u otra política comercial requiere de todo un proceso para su implementación, no puede efectuarse sin tener en cuenta el desarrollo industrial, y comercial de un país, lo mismo que el ambiente histórico, social y político de éste.

Históricamente, el desarrollo del comercio exterior de México, ha apuntado siempre a la dependencia. Desde su época virreinal hasta hoy día, nuestro país ha sido supeditado en un sin fin de ocasiones a los múltiples embates comerciales de países como España y Francia en su momento, y principalmente Estados Unidos. La tendencia en el mundo actual, es la globalización de la economía y el establecimiento del libre comercio pese a que aún persisten las tendencias proteccionistas.

México por su parte, ha tomado partido a lo largo de su historia por fluctuar entre la corriente liberalista y proteccionista, pues en un periodo se manejó la política de

crecimiento hacia adentro el cual básicamente, se enfocó en la sustitución de importaciones. Sin embargo, con la vertiginosa afluencia de Compromisos y Convenios internacionales, México se vió obligado a vincularse inevitablemente con el resto del mundo.

Ahora bien, dentro del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, (*PND 2001-2006*), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001, se plantea que la competitividad es una de las condiciones infranqueables para asegurar el desarrollo sostenido de la nación, lo cual se ve directamente reflejado en las políticas de comercio exterior.

Asimismo, dentro de la Política Económica para la Competitividad, anunciada por la Presidencia de la República a mediados de 2001, se identifican 12 ramas prioritarias donde se desarrollarán Programas de Competitividad sectoriales, entre las cuales se encuentra la cadena fibras – textil – vestido.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) detonó el crecimiento de esta cadena industrial, dadas las preferencias de acceso para ingresar al mercado de EUA, mientras que nuestros principales competidores seguían sujetos a restricciones arancelarias y no arancelarias, las cuales se pueden definir como aquellos instrumentos cuantitativos y cualitativos mediante los cuales se dirige el comercio exterior y cuya finalidad es evitar la competencia desleal entre las naciones que lleven a cabo prácticas comerciales, protegiendo así las economías domésticas de éstas.

Además del crecimiento de las exportaciones, el TLCAN también creó reglas que fomentaban la integración productiva y comercial en la región y un marco de certidumbre jurídica que favoreció la modernización y las inversiones de las empresas nacionales, el crecimiento de la Inversión Extranjera Directa en el sector, así como las co-inversiones.

Sin embargo, esta cadena productiva en los dos últimos años ha enfrentado una situación crítica, debido al incremento de la competencia internacional, derivado del ingreso de China a la OMC, del otorgamiento de preferencias unilaterales de EUA a países de la Cuenca del Caribe (CBI), África Subsahariana y Pacto Andino; así como a la recesión económica de EUA. La agudización de la competencia por

los mercados se ha dado especialmente con países que no compiten con las mismas reglas laborales, ambientales y de apoyos de sus gobiernos.

Otros retos que enfrenta la industria mexicana es poder evolucionar de la maquila de simple ensamble hacia ser proveedora de "paquete completo", con productos de moda, además de uno más importante: el contrabando, que incluye tanto el contrabando "bronco" (introducción de mercancías extranjeras al país, sin pasar por las aduanas), como el contrabando "documentado" (introducción de mercancías mediante falsa declaración de origen, subvaluación, clasificación arancelaria incorrecta o mal uso de los programas PITEX, Maquila y PROSEC, para evadir el pago de impuestos o cuotas compensatorias correspondientes, entre otros).

Es por ello que en el tercer capítulo y ante estas dificultades comerciales, se explica la creación de mecanismos de defensa que contribuyen de alguna manera a proteger el mercado nacional de cada país del mundo, y específicamente para lo que nos atañe, a proteger a la industria de la confección y el vestido. Estas medidas se conocen como regulaciones o restricciones arancelarias y no arancelarias, y cuyo incumplimiento dan origen a lo que se conoce en el ambiente aduanero como Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) definido éste como: "el conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva y con la finalidad de emitir una resolución condenatoria o absolutoria, respetando la garantía de audiencia al particular al valorar las probanzas y analizar las argumentaciones que pretenda justificar la legal importación, tenencia o estancia de las mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional". El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) se puede detectar en diversos momentos del despacho ante la Aduana ya sea durante la práctica de un reconocimiento, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte o visita domiciliaria, teniendo como características principales: *el embargo precautorio de la mercancía ilegalmente introducida al territorio mexicano; la notificación por escrito de un acta circunstanciada de hechos donde se hace constar los motivos por los que se embarga la mercancía;*

así como la imposición de sanciones e infracciones que establece la Ley Aduanera.

De todo lo anteriormente expuesto, se deriva el presente trabajo de investigación, toda vez que en el capítulo cuatro se tratará de comprobar si el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera resulta una imposición que obstaculiza el desarrollo del comercio exterior de México y en particular a la industria de la confección y el vestido, esto, debido al prolongado tiempo que requiere dicho procedimiento; o bien, implica un verdadero mecanismo de protección a la industria nacional que beneficie al comercio exterior.

Además, se examinará el proceso jurídico realizado en cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 153 de la Ley Aduanera, esto bajo el veredicto emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa a través del Juicio de Amparo Directo 75/2002, en el cual se arguyen los motivos por los que se modifica en el año de 2002 dicho artículo de la Ley Aduanera.

Finalmente, se argumentarán y comprobarán las razones por las cuales se considera fundamental la reforma del Artículo 155 de la Ley Aduanera, pues si bien es cierto que dicho precepto legal establece el periodo durante el cual la autoridad aduanera podrá para valorar las pruebas y alegatos presentados después a la notificación del acta de PAMA, no así se determina lo que sucederá posteriormente a este lapso de tiempo con la mercancía embargada (dicho acto se lleva a cabo durante la realización de una visita domiciliaria), dejando de esta manera en una total inseguridad jurídica al importador o agente aduanal.

Capítulo I. Estructura y composición del comercio exterior mexicano. El caso de la industria de la confección y el vestido.

1.1. Exportación e importación en México. Breve antología y situación actual.

La historia del comercio exterior de México, bien podría llamarse la historia de su dependencia económica. El comercio exterior de México surge con la Colonia Española, y se va desarrollando a través de distintos períodos, bajo las formas que le imprimiera el desarrollo del capitalismo mundial.

De un comercio feudal con rasgos mercantilistas propio de la época colonial, evoluciona hacia un comercio exterior con rasgos librecambistas, en la llamada época del México independiente prolongándose hasta el porfiriato. En esos periodos, se desenvuelve un lento pero persistente proceso de dependencia con respecto a las potencias europeas, hasta consolidarse su norteamericanización hacia principios de siglo.

Estados Unidos gana gran terreno al adueñarse del comercio latinoamericano hacia principios del siglo XX, por ello, hablar de comercio exterior de México, es hablar de relaciones México-Estados Unidos de Norteamérica. Esta situación es la característica fundamental de esta actividad económica en la época contemporánea.¹

1.1.1. Periodo Virreinal. El mercantilismo como modelo económico.

La conquista española se realizó mediante los métodos más bárbaros de sometimiento de la población indígena y de sumisión y explotación, generando un proceso de disociación de sus medios de producción, privándolos del fruto de su trabajo.

¹ Ortiz Wadymar, Arturo. *Introducción al Comercio Exterior de México. ¿Proteccionismo o librecambismo?*. 6ª Edición. Editorial Nuestro Tiempo. México 1997

Siguiendo este esquema, los conquistadores se adueñaron de grandes extensiones de tierra, monopolizaron en su beneficio el trabajo de las minas y de las plantaciones tropicales, creando una economía productora de materias primas, principalmente metales preciosos.

Así, la mayor aportación de México al proceso de acumulación originaria capital ², se manifestó con mayor vigor a través de la explotación excesiva de la mano de obra de las minas de metales preciosos, que fue la actividad que con mayor ímpetu desarrollaron los conquistadores, haciendo suyas las ideas económicas en los siglos XVI y XVII, que eran las mercantilistas. Éstas le atribuían principalmente a los metales preciosos ser la base del poderío económico de una nación.

Por esta razón, las primeras ciudades importantes durante la época de la Colonia, fueron aquellas que estaban directamente ligadas a la extracción y explotación intensiva de metales preciosos, principalmente oro y plata. Lo anterior dio paso al desarrollo de un comercio monopolizado, el cual, estaba en manos de la corona española, cuya ideología estaba enfocada a mantener a toda costa una balanza comercial favorable, recurriendo a prácticas proteccionistas, e impidiendo toda posibilidad de desarrollo económico y social en la Colonia, a fin de allegarse de los mayores volúmenes de oro y plata. Entre otras muchas prohibiciones y peculiaridades mercantilistas durante este periodo, se penalizó el comercio exterior con otros países, al grado de embargar barcos extranjeros que llegaran a puertos mexicanos. Esto propició como contrapartida el contrabando y la piratería, pues mediante ataques e incursiones a los puertos mexicanos, doblegaron a la población e introducían ilegalmente al nuevo continente, todo tipo de mercancías que dañaban seriamente a las importaciones españolas lesionando el erario colonial.

Tan cerrado estaba el comercio exterior hacia los siglos XVI y XVII, que no sólo prohibía el intercambio directo con otros países, sino con las propias colonias de América incluso con otros puertos españoles, diferentes a Cádiz que hasta 1778,

² Carlos Marx analiza dicha *acumulación originaria de capital* como el proceso brutal que implicó el saqueo de las colonias como mecanismo inherente al desarrollo del gran capital. Afirmó también, que la conquista de América, trajo consigo la aniquilación de la masa de la población indígena, aportó a los conquistadores fabulosas riquezas, cuyo volumen fue engrosado todavía más rápidamente gracias a la explotación de los riquísimos yacimientos de metales preciosos.

fuera el único puerto habilitado para realizar comercio directo con las colonias. Y fue hasta ese mismo año, cuando se le quitó a Cádiz el monopolio del comercio con las colonias, mediante la ordenanza de Carlos III y la cual puede interpretarse como un primer paso hacia una modificación del monopolio mercantilista comercial, ya avanzando el siglo XVIII, acaso como el inicio del lento tránsito hacia el librecambismo.

Este avance se vinculó al desarrollo histórico de las fuerzas productivas, que tendrían su mayor manifestación en la revolución industrial, característica de los siglos XVIII y XIX, con la aparición de múltiples inventos y desarrollo de nuevas formas de energía que propiciaron un desenvolvimiento científico y tecnológico sin precedente e indispensable para el desarrollo de la naciente y revolucionaria burguesía mundial.

La acumulación originaria del capital en Inglaterra se vió favorecida con las minas de América a través de otro fenómeno inherente a este proceso, la piratería y el contrabando, tan ampliamente desarrollados en la época del mercantilismo, y favorecidos por es política proteccionista de España. En efecto, hubo un enorme número de piratas que interceptaban naves españolas y se llevaban todo el oro y la plata a Inglaterra en donde se aplicaba a la expansión de grandes negocios de tipo capitalista, propiciando el surgimiento del capitalismo mercantil y su evolución hacia el industrial.

1.1.2. Periodo Independiente. El camino hacia el liberalismo.

Las ideas de los clásicos de la economía, forzosamente tuvieron su manifestación en las colonias de América, en virtud de que la naciente clase burguesa criolla, pugnaba por menores trabas al comercio y a la industria en la Nueva España y se perfilaba a dar la batalla por lograr la autonomía respecto a la obstaculizante economía metropolitana. Tales argumentos liberalistas, o librecambistas fueron adoptados por la burguesía local, y aún por el clero para apoyar decididamente el plan de Iturbide de la independencia de México. En tales argumentaciones se presentaba una rigurosa revisión de los postulados mercantilistas y su posterior

repudio, por parte de los teóricos clásicos, en especial por Adam Smith, David Ricardo, siendo las bases institucionales para una libertad de comercio, como preámbulo del desarrollo del capitalismo de una fase mercantil hacia otra denominada industrial, o capitalismo industrial.

Hasta antes de 1821 no puede hablarse en estricto sentido de comercio exterior de México, sino de un intercambio entre la metrópoli, España y su colonia. Al iniciarse el llamado periodo independiente 1821-1887, la actividad comercial con Inglaterra se intensifica abandonándose las prácticas como la piratería y el contrabando, pues una vez consumada la Independencia, la actividad comercial de México con ese país se inicia a través de nuestros primeros "Tratados de Amistad, Navegación y Comercio" en 1827.

El monopolio colonial en el comercio exterior se rompió definitivamente hasta 1820, al desaparecer la prohibición de comercio de otros puertos que no fueran el de Veracruz. Con ello se van poco a poco facilitando las cosas para la expansión del mercado mundial, bajo los auspicios del liberalismo económico y la pujante Revolución Industrial. Con el conflicto armado la economía se vio seriamente afectada, por lo que al consumarse la Independencia se inicia un largo periodo de anarquía que se refleja en la imposibilidad de la burguesía criolla por acumular capital produciendo, comerciando y consolidándose correlativamente en el poder. Hasta 1860 la mayor parte del Comercio Exterior Mexicano continuaba efectuándose con Europa, especialmente con Inglaterra, seguida de Francia y en lugar secundario, EE.UU. Esta situación se modificaría como se observará más adelante.

1.1.2.1. Primeros acercamientos comerciales con E.U.A.

Puede decirse que el régimen colonial fue siempre un freno a la expansión imperialista norteamericana e incluso, un obstáculo importante para el desarrollo de las relaciones comerciales entre ambos países, lo cual se manifestó en que la mayor parte del comercio con Estados Unidos fue casi inexistente durante los

años de la Colonia Española, en virtud del férreo sistema proteccionista que prevaleció durante los siglos XVI y XVII y todavía en el XVIII.

Por estas razones no puede hablarse propiamente de relaciones comerciales entre la Nueva España y los Estados Unidos sino hasta el México Independiente (1821-1876) y, en especial, a partir del año 1826 cuando se tienen noticias de los primeros intercambios ya formales, puesto que anteriormente se realizaron algunas transacciones comerciales con Estados Unidos vía contrabando.³

En efecto, puede afirmarse que el inicio de las relaciones comerciales México-Estados Unidos nacen de la ilegalidad del contrabando, auspiciado en parte por el monopolio del comercio exterior del puerto de Veracruz, así como por los elevados derechos y prohibiciones existentes en la época de la Colonia.

La independencia de México significó no sólo para los Estados Unidos, sino para potencias europeas como Inglaterra y Francia, la posibilidad de intervenir directa e indirectamente en la desvalida y desorganizada nación que sin el tutelaje de España se significaba como un gran botín en el futuro. Así, durante los primeros gobiernos mexicanos se establecen relaciones diplomáticas y por lo consiguiente comerciales, hasta presentar entre 1840-1846 la siguiente diversificación de las importaciones mexicanas.

De dicha situación es posible denotar un predominio de Inglaterra en el comercio con México, y de la misma manera la cada vez más nula importancia de España, así como también la rivalidad entre Estados Unidos y Francia, siendo ya para esos años muy importante la participación del primero.

El papel de los Estados Unidos en el comercio exterior de México, sufrió entre 1826 y 1851 serios altibajos derivados de la situación anárquica que vivió el país en esa etapa, en especial en 1847 año en el que se suscita la guerra México-norteamericana, cuando el comercio decae sensiblemente.

³ Según lo refiere Miguel Lerdo de Tejada cuando relata que: ... para evitar los peligros que había en el tránsito de mercancías por el interior de México durante la guerra de insurrección, comenzaron a dirigirse en 1811 algunas expediciones considerables de Veracruz y otros puntos de América, hasta el río de Tampico; pero aunque entonces se cometieron allí, lo mismo que en Tuxpan y otros puntos de la costa no pocos abusos, favorecidos en parte por las fuerzas sublevadas, introduciendo directamente de contrabando varias mercancías de Europa y los Estados Unidos del Norte.

Las razones que explican esta poca importancia del comercio con Norteamérica, reside en que Inglaterra y Francia obstaculizan una mayor participación en la competencia a ese país, que también por esos años sufre los efectos de su guerra civil, que le impide de momento determinar su futura hegemonía y hacer una realidad la Doctrina Monroe en 1823.

La composición de las exportaciones mexicanas a ese país a lo largo de este periodo son principalmente de metales preciosos, tintes, ganado, especias y otros productos agrícolas.

Ellos a cambio, envían a México manufacturas, maquinaria, tejidos, transportes, papel, armamentos y granos, como fruto del derrumbamiento de la agricultura, efecto de las frecuentes guerras y sublevaciones en todo el país.

Sin embargo, a partir de 1860 se van sentando las bases para un mayor predominio norteamericano en México, cuestión que se resolvió en definitiva en el año de 1867, al derrumbarse el inconsistente Imperio de Maximiliano y abandonar Francia definitivamente sus proyectos de expansión en México. Desde el punto de vista de las relaciones México-E.U.A., resultó de funesta consecuencia para México la guerra del 47 por medio de la cual, perdimos la mitad de nuestro territorio, mediante los tratados Guadalupe Hidalgo de 1848. A su vez, Santa Ana en 1853 firma el Tratado de la Mesilla que implica la venta de una vasta zona del norte del país.

1.1.2.2. El porfiriato y el librecambismo.

Hasta la época denominada como porfirista o porfiriato, fue posible poner en práctica las ideas de la libertad económica. En este periodo de la historia de México, se coincide con la expansión del capitalismo a nivel mundial, la aparición del capital financiero y la exportación de capitales, lo que tiene repercusiones muy claras en el caso mexicano y le van imprimiendo el rasgo de país capitalista dependiente. En esta forma, se va estructurando la economía primario-exportadora, a raíz de las recepciones de capital extranjero que se enfocan a desarrollar aquellas áreas estrechamente vinculadas a la posibilidad de expandir

el mercado externo. Las líneas ferroviarias, la agricultura de plantación tropical enfocada a la exportación, así como las grandes haciendas del porfiriato especializadas en la producción de café, tabaco, henequén, guayule, azúcar y otras frutas tropicales, que al expandir su producción notablemente, vinieron dando al país su fisonomía altamente dependiente del mercado y el capital externo.

Puede decirse que durante el porfiriato, operaron íntegramente en México las reglas del juego de la teoría económica clásica y del equilibrio automático, vigente a nivel internacional hasta la Primera Guerra Mundial. Circulaban monedas de oro acuñadas por el Estado y había libertad cambiaria y sobre todo había libres movimientos de capital, a su vez se controlaba la oferta monetaria de acuerdo con los principios de la teoría cuantitativa de la moneda, sin una importante intervención del Estado en los negocios privados. La Ley de Say podría considerarse como válida, ya que no se presentaban graves problemas cíclicos de sobreproducción, en virtud de que el mercado se satisfacía con la producción interna y los consumos suntuarios de la burguesía porfirista se cubrían con importaciones de esos artículos, principalmente de Francia, sin que por ello se presentara un desequilibrio comercial de trascendencia.

La economía mundial en esa etapa, conoció la tranquilidad económica y el equilibrio, muy a pesar de la aparición de las primeras crisis del capitalismo que empezara a estudiar Marx, siendo la más antigua la que se presentó entre los años 1873-1880. Crisis que de ninguna manera llamaron la atención de los economistas clásicos de finales del siglo XIX, que las consideran como pequeños desajustes de sobreinversión, de previsión, de ciclos agrícolas, meteorológicos, etcétera. En estas condiciones, el Laissez-Faire tuvo su auge en esa época como sustento teórico del capitalismo monopolista de expansión, prolongándose hasta la Primera Guerra Mundial.

Desde el triunfo de la Reforma, las relaciones diplomáticas quedaron rotas con Inglaterra, en virtud de que apoyaron y reconocieron al gobierno de Maximiliano; esto propició el lento desplazamiento de Inglaterra y Francia no sólo del comercio sino de las inversiones, situación que se había de manifestar en todo su esplendor

en la época del porfiriato. Lo más sobresaliente de las relaciones México-Estados Unidos de Norteamérica fue, sin duda, las grandes concesiones ferrocarrileras, mineras y agrícolas otorgadas de preferencia a inversionistas norteamericanos.

En aquellos años, el único capital extranjero que estaba dispuesto a invertirse en México era el norteamericano. El capital europeo se había retirado del país por los disturbios políticos que restaban seguridad a sus inversiones. El desconocimiento de las deudas contraídas por el imperio en casas europeas hacía otro factor decisivo en la actitud de los inversionistas Europeos.

De las estadísticas del porfiriato que publicó el Colegio de México⁴, es posible obtener los porcentajes de dependencia del comercio exterior mexicano entre 1888-1911, los que evidencian la notable evolución del destino de las exportaciones mexicanas hacia Norteamérica, que de 36.1% entre 1872-1873, crecen al 76.4% en 1910-1911 manifestándose con mayor vigor a partir de 1887, año de mayor consolidación del régimen porfirista.

El origen de las importaciones, sin embargo, sufre un estancamiento, pues no pasa del 56.6% entre 1888-1889 a un 55.0% para 1910; esto se explica en virtud de la importancia que tuvieron las importaciones suntuarias de Francia debido al "afrancesamiento" del dictador y a la competencia que aún ejerció Inglaterra en materia de maquinaria y equipos, cuya participación era importante en la minería, los ferrocarriles e hidrocarburos, ya que se requería crecientemente bienes de capital indispensables para el colosal desarrollo de estos nuevos proyectos implementados durante el porfiriato.

Con base en la información existente, puede decirse, que los metales preciosos ocuparon siempre un puesto mayoritario, seguido de productos agrícolas, especialmente de tipo tropical, como café, cacao, henequén, chicle, tabaco, productos derivados de las grandes haciendas del porfiriato, muchas de ellas en manos de extranjeros. Asimismo eran importantes dentro de la composición de las exportaciones mexicanas las de petróleo iniciadas en 1907 y extraídas con base

⁴ Colegio de México, *Comercio Exterior de México 1977-1911. Estadísticas Económicas del Porfiriato*, México 1960.

en el otorgamiento de las primeras concesiones a compañías extranjeras que empezaron a operar en nuestro país, a partir de 1904.

Pese a que durante esa época estuvieron de moda las ideas de liberalismo económico importadas de Europa y aplicadas en México por el gobierno de Díaz, en lo referente a dar plena libertad al capital extranjero; obtener altas tasas de ganancia con base en el concepto de "Estado policía", en el comercio exterior, contrariamente, se siguió una larga tradición proteccionista pero sin un criterio de industrialización interna sino con fines eminentemente fiscales, aún cuando de paso hubo que beneficiarse de la industria nacional y extranjera.

1.1.3. El Comercio Exterior durante el periodo de 1911-1940.

A pesar de que la revolución mexicana desquició las actividades económicas, el comercio exterior no se vió limitado, pues se incrementó sensiblemente entre 1911-1920. Ello obedeció, al incremento formidable de las exportaciones de petróleo debido a la Primera Guerra Mundial; además de que a falta de control las compañías petroleras trataron de vender al exterior la mayor cantidad posible, evadiendo así los impuestos correspondientes.

A su vez hubo que importar alimento y armamentos, cuyo abastecimiento se trató de asegurar a toda costa a más de que el comercio exterior se realizó preferentemente por vía marítima.

Para esos años el comercio con Estados Unidos absorbió un 76.6% en cuanto a exportación y un 57.9% en cuanto a importación, siendo el principal producto de venta foránea entre 1911-1920, el petróleo.

Al concluir la lucha armada en 1920, se inicia la época llamada de la gran construcción del país por parte de los gobiernos revolucionarios a fin de sentar las bases de un México más moderno y acorde con las nuevas relaciones de dependencia con Estados Unidos. Hacia 1935 el comercio con ese país es ya de un 62.8% en exportación y 63.3% en importación.

En esos años se comienza a sentir un cambio en la composición del comercio exterior, derivado de la caída de las exportaciones de petróleo a partir de 1934, lo

que obedeció a que las dificultades entre las compañías petroleras y el gobierno eran cada vez mayores, cuestión que culmina con la expropiación petrolera en 1938, año a partir del cual se reducen al mínimo las exportaciones petroleras.

1.1.3.1. *La crisis de 1929.*

Durante todo el periodo revolucionario, la inversión extranjera se contrajo debido al clima de inestabilidad política y jurídica al igual que por paralizarse los caminos, los ferrocarriles quedaron en manos de diversas facciones revolucionarias y, sobre todo, por derrumbarse a niveles mínimos —o de hambre- la demanda interna. Sólo las actividades vinculadas a la exportación continuaron trabajando por efecto de la expansión de la demanda externa fruto de la guerra mundial.

Por ello, no fue sino hasta 1925 que se empezó de nuevo a trabajar en la industria, la agricultura y el resto de las actividades económicas del país, pero en medio de un clima de tensión, levantamientos, inseguridad jurídica, y sobre todo, sin recursos financieros suficientes.

Todavía en este marco de disputas políticas, se presenta en México la crisis del capitalismo conocida como la gran crisis de 1929, que flagela toda la actividad económica de México, haciendo que baje el Producto Interno Bruto, al igual que decrece la inversión pública federal y la reserva que se refleja en la caída del índice del volumen de la producción manufacturera, en especial entre 1931 y 1932, años en los que se resiente con mayor grado la crisis; al igual que en lo referente a las importaciones y las exportaciones y, en general, en casi todos los renglones de la economía que sufrieron importantes reducciones en esos años, como efecto de la citada depresión.⁵ Como es natural, hubo cierres de muchas empresas quebradas ante la crisis; el valor de las acciones de las compañías petroleras y mineras se cotizaron a la baja en los mercados internacionales y las pocas nacionales productoras de cemento, acero y cerveza, sufrieron reducciones drásticas en su producción. Todo esto ocurrió bajo un clima de tensión política sin

⁵ En esa época concluyó la llamada guerra de los cristeros la cual desgastó aún más al país por la violencia que revistió. Su atención fue más significativa que la atención a los problemas de la economía.

precedente, siendo los gobiernos de Portes Gil y Ortiz Rubio, los que tuvieron que enfrentar estos problemas, sin tener muchos elementos ni técnicos ni financieros, por lo que se concretaron a paralizar ciertos proyectos de inversión pública, reducir el circulante monetario y establecer controles de precios y esperar los acontecimientos.

Por si esto fuera poco, la crisis de los años 1929 a 1934, hubo de darse dentro de las difíciles circunstancias que implicaba la lucha contra las compañías petroleras inglesas y norteamericanas, que se negaban sistemáticamente a acatar los artículos 27 y 123 de la Constitución Política Mexicana. Todo esto complicó seriamente la situación económica del país, además de la violencia aún persistente, por esos años, fruto de la llamada "guerra de los cristeros". En esos años los sucesos políticos ocuparon más la atención de los gobiernos que la situación económica internacional.

En relación a la política económica seguida para contrarrestar sus efectos, y de acuerdo con las ideas neoclásicas predominantes en aquellos años, en nuestro país se aplicó una política deflacionaria en 1931 y 1932⁶, política que en lugar de contrarrestar el descenso de la actividad económica nacional causado por la depresión, sumó sus efectos a los producidos por esta.

Entre 1920 y 1940, con el reparto agrario, la creación de los distritos de riego, la Comisión Nacional de Caminos, la de Irrigación, los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal, se van creando las bases del fortalecimiento del sector primario minero exportador enfocado en especial a la agricultura, como fue el caso del norte y noroeste de México.

En este sentido, las mejores tierras de riego se destinan a remunerativos productos agrícolas de exportación, con lo que se configuró más adelante la estructura actual del comercio exterior de México, totalmente dependiente de las necesidades agrícolas de los Estados Unidos,.

No obstante, cabe hacer hincapié que durante el periodo que nos ocupa denominado de los gobiernos revolucionarios, existió un fuerte nacionalismo,

⁶ Se practicó la política contraria deflacionando el circulante y reduciendo el gasto público, llegando hasta el despido de empleados públicos y a la disminución de los sueldos a los no despedidos, acentuando con estas medidas el desempleo en las industrias y en los servicios nacionales.

manifestado a través de las políticas independientes de éstos mediante las diversas nacionalizaciones como la petrolera y la de los ferrocarriles, así como también el desarrollo y fortalecimiento del movimiento obrero, que sirvió de apoyo a esta política de autodeterminación que mucho preocupó a los Estados Unidos. Esta, desafortunadamente concluyó con el ascenso al poder del presidente conservador Manuel Ávila Camacho, a partir de cuyo periodo entre 1940 y 1946, se replantearon con mayor vigor los nuevos términos de la dependencia de México con Estados Unidos en los tiempos modernos y se configura la estructura actual de la economía mexicana y los fenómenos inherentes al nuevo proceso de la dependencia de México con Estados Unidos.

1.1.4. Estructura y composición del comercio exterior mexicano contemporáneo y actual.

Hasta mediados de los años ochentas las estrategias de desarrollo económico de nuestro país se basaban en un modelo de crecimiento hacia adentro, lo cual implicaba políticas proteccionistas como:

- Sustitución de importaciones
- Aduanas cerradas con permisos de importación.
- Protección comercial (aranceles elevados a todos los productos, hasta del 100%)
- Precios oficiales (control de precios)
- Programas de integración

Las negociaciones internacionales se reducían a las firmadas en el marco de la Asociación Latinoamericana de Desarrollo e Integración (ALADI) y la política de inversión extranjera era restringida.

A partir de 1985, México da un giro a su estrategia, iniciando un proceso de apertura que le permite insertarse en la economía mundial, cuya tendencia es la globalización; con esta finalidad la nueva estrategia estuvo enfocada en:

- Una política arancelaria acorde a las necesidades de la industria.
- Negociaciones de tratados comerciales internacionales.

- Apertura a la inversión extranjera.

Para aplicar estos cambios, fue necesario promover las exportaciones creando esquemas que permitieran insertar a la producción nacional de manera adecuada y competitiva al mercado mundial, buscando con ello:

- Incrementar la eficiencia competitiva en la producción,
- Que el exportador pudiera elegir al mejor proveedor en el mundo,
- Reducir la carga arancelarias para los insumos, partes y componentes que se incorporarán en el producto de exportación,
- Reducir cargas administrativas por parte del gobierno federal.

Para el logro de estos objetivos, se aplicaron mecanismos con características que:

- Favorecieran la desconcentración.
- No implicaran un régimen fiscal diferente.
- No sustituyan la rentabilidad de las empresas.
- No se constituyan en subsidios.
- Sean de uso y aceptación internacional.

Por lo anterior, el apoyo a la exportación se centró en tres grandes rubros:

- Apoyos a la producción para exportación.
- Apoyo a la comercialización.
- Apoyos de concertación (facilidades administrativas).

Aunado a lo anterior, la estructura y composición del comercio exterior de México se consideraba la del clásico país subdesarrollado productor de materias primas y consumidor internacional de artículos elaborados y bienes de capital. Tal cuestión se argumentaba en función de la llamada división internacional del trabajo, que históricamente condenó a ciertos países a ser productores de materias primas que se vendían en los mercados internacionales para abastecer a los centros industriales, que eran los dueños de la maquinaria y la tecnología para la fabricación de productos manufacturados que enviaban a los países subdesarrollados. Por lo que en la década de los ochentas, aún son importantes las materias primas, pero en definitiva son desplazadas por el petróleo que se vuelve el artículo central de las exportaciones, en el proceso que hemos llamado la "petrodependencia", común en los años ochenta.

Pero para los noventa, el panorama cambia radicalmente pues definitivamente pierden importancia las materias primas agropecuarias y minerales, y toman un papel preponderante las manufacturas. Lo anterior responde a que México se integra desde los años ochenta en forma lenta al llamado nuevo proceso de acumulación escala mundial o también identificado como "nueva división internacional del trabajo", en la que ya no es tan importante la producción de materias primas, sino que se vuelve esencial el aprovechamiento por parte del gran capital monopolista internacional de otras ventajas comparativas de países subdesarrollados como es el bajísimo costo de la mano de obra para realizar el proceso de la maquila, como se podrá ver a detalle más adelante.

En el caso de México se puede observar que la mayor parte del peso de las exportaciones de manufacturas lo absorbe la industria automotriz y de autopartes, que está en su mayoría en manos de capital extranjero, pues tienen elevada tendencia hacia la importación por lo que en realidad están llevando a cabo lo que se llama "operaciones intrafirma", o sea movimientos contables que se realizan entre la empresa matriz y sus diversas sucursales. También son muy importantes estas operaciones intrafirma realizadas por transnacionales químicas y productoras de maquinaria y equipos, que muchas veces realizan importaciones crecientes de sus propias empresas matrices. Igualmente son importantes, algunas empresas monopólicas de capital privado nacional como Teléfonos de México, Grupo Vitro; algunas empresa mineras, cementeras, como CEMEX, Cervecería Modelo, DINA, hoy grupo MASA, de autobuses y carrocerías; Altos Hornos de México y otras firmas que en conjunto, simplemente, complementan el renglón de exportación manufactureras. Estas empresas ya tienen parte de su capital en manos de inversionistas foráneos y algunas son recientemente privatizadas, por lo que se trata de consorcios fuertes capaces de exportar y competir internacionalmente, aún cuando son una minoría dentro de la industria nacional total.

Salvo éstas, el resto de la manufacturas nacionales tienen serios problemas de competencia internacional sobre todo en materia de calidad y precios, razón por la cual cuando se cita a un "concurso internacional" para surtir algún pedido, los productos autóctonos, por regla general, poco tienen que hacer frente a países tan

altamente tecnificados como Alemania, Japón, Estados Unidos, Francia y otros. De ahí, una de las limitaciones básicas de las actuales tesis sobre la llamada "modernización industrial".

Sin embargo, existen problemas fundamentales en relación a las materias primas mexicanas, como lo son: las fluctuaciones constantes de sus precios internacionales, por virtud de su inestabilidad; el deterioro persistente de la relación de precios de intercambio; la competencia desleal de los productos sintéticos; sustitutos de las materias primas naturales; la existencia de un mercado monopólico manejado por grandes corporaciones transnacionales; las elevaciones de los costos de producción de materias primas, frente a la inestabilidad de sus precios externos; el ahorro de materias primas como fruto de las nuevas tecnologías y los convenios internacionales sobre materias primas.

Por otra parte, la naturaleza de las importaciones de mercancías es clásica de un país en proceso de desarrollo, pues estamos precisados a realizar fuertes erogaciones por concepto de importaciones de maquinaria, equipos, refacciones, ciertas materias primas para la industria, que se producen en los países desarrollados y cuyos precios son crecientes y ahora, con la creciente y constante apertura comercial se han incrementado las compras de bienes de consumo. Dicha apertura, ha generado una gran cantidad de importaciones de productos que anteriormente se adquirían en el país. Por lo que en la última década, han sido de gran importancia las compras de vehículos y autopartes, maquinaria industrial, aparatos eléctricos y electrónicos, químicos, siendo ahora significativas las compras de alimentos, bebidas y tabaco, textiles, alhajas y otros productos de consumo no esencial, que han ingresado al país pagando muy bajos aranceles, o bien de contrabando, lo que ha generado gracias a la apertura, los enormes conglomerados urbanos de ambulante y economía informal, que han crecido gracias a productos importados de dudosa o pésima calidad y que no han generado más que un desnivel en balanza comercial de la magnitud antes enunciada. Esto también ha acrecentado el desempleo creado por el cierre de múltiples empresas mediana y pequeñas que no han resistido la competencia desleal con respecto a bienes importados a precios de dumping.

Si bien cierto que algunos aspectos de esta fase de integración mexicana al comercio internacional han sido desfavorables para algunos sectores, también es cierto que a partir del proceso de apertura comercial que México inició en el año de 1986, con su ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy la Organización Mundial de Comercio (OMC), nuestro país dio el primer paso para integrarse de manera activa a la economía mundial y convertirse en una potencia comercial y un centro de negocios internacionales reconocido mundialmente.

Desde entonces, México ha incrementado su presencia en los mercados internacionales a través de la expansión sin precedentes de sus ventas al exterior, alcanzando para el año 2000, el octavo lugar en exportaciones a nivel mundial, y el primero en América Latina, superando en este rubro a países tradicionalmente exportadores como Singapur, Rusia, Australia y Brasil.

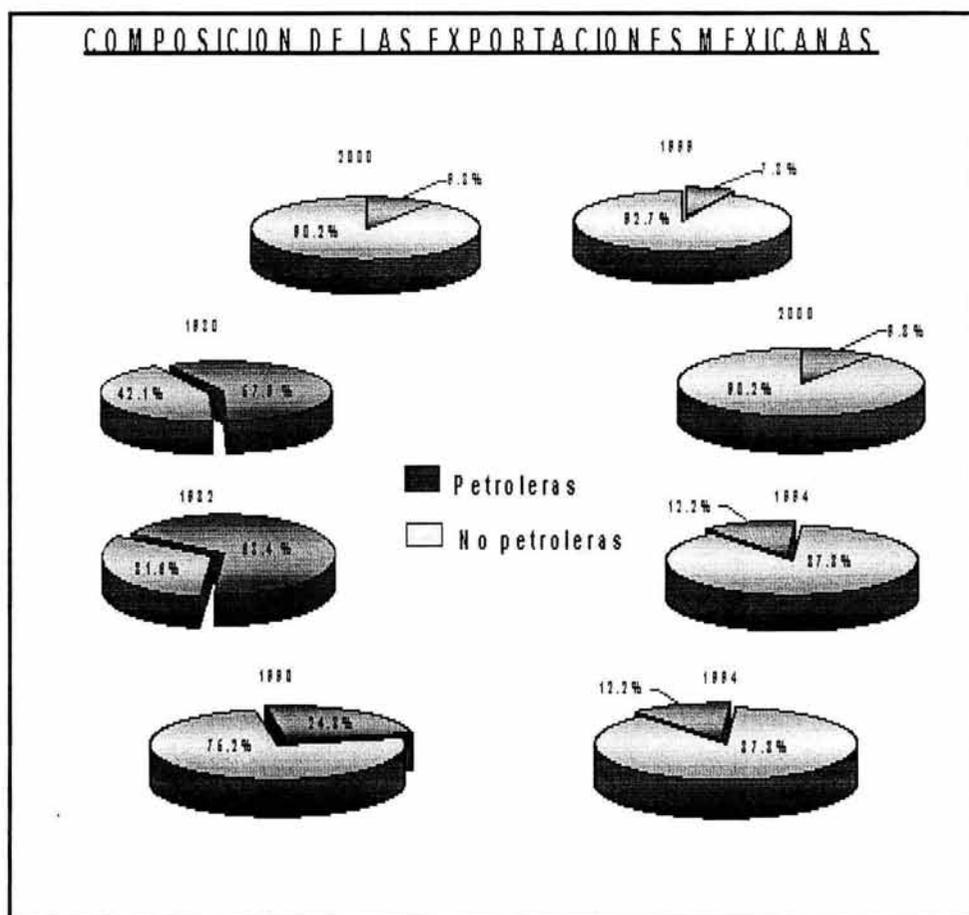
Durante el período comprendido entre los años 1994 a 2000, las exportaciones mexicanas registraron una tasa media de crecimiento anual del orden del 18.2%, alcanzando al cierre del año 2000 un monto de 166,454 millones de dólares (mdd), 21.8% por encima de las ventas al exterior registradas durante el año anterior.

Sin embargo, al concluir el año 2001 se registró un decremento atípico del 4.8% respecto al año que le precedió, debido fundamentalmente a la desaceleración económica de los Estados Unidos de Norteamérica, su principal socio comercial.



Hasta el año de 1995 las exportaciones mexicanas se apoyaban en gran medida en las ventas de productos petroleros, así, para 1982 por cada dólar que México exportaba, 80 centavos los generaba el petróleo, siendo muy pocas las empresas que realizaban una actividad exportadora (75% de las exportaciones las realizaban alrededor de 200 empresas).

Actualmente, menos del 10% de las exportaciones son de origen petrolero, la diversificación de mercancías exportadas ha sido significativa, destacando la venta de productos manufacturados, pero además, ahora participan más de 30,000 empresas realizando exportaciones directas e indirectas.



1.2. Exportación e importación en la industria de la confección y el vestido.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN, el sector textil-confección ha sido uno de los más beneficiados por la apertura comercial de EUA y Canadá. En el periodo 1993-2001, sus exportaciones registraron un crecimiento medio anual (20.6%), por arriba del correspondiente a las exportaciones totales (15%).

La participación del sector en las exportaciones totales de México (alrededor del 7% en 2001 y 2002), lo convirtió en la cuarta actividad generadora de divisas para el país, detrás de las manufacturas eléctrico-electrónicas, la industria automotriz y el petróleo.

El principal rubro de exportación de este sector corresponde a prendas confeccionadas, las cuales representan alrededor del 84% de las ventas externas. Asimismo, la participación de la industria maquiladora es significativa (prácticamente dos terceras partes de las ventas totales son realizadas por empresas maquiladoras).

Además de analizar la evolución reciente del sector, este punto trata de revisar las condiciones en que compete el sector textil-confección nacional frente al chino. En los últimos años los productores mexicanos han desplazado a China como el principal proveedor de las importaciones americanas de estos productos, sin embargo, cada vez es más difícil competir contra ese gigante y más cuando la productividad del sector nacional ha disminuido.

1.2.1. El sector textil-confección mexicano.

En 2002, el sector textil-confección representó 7.3% de las exportaciones de manufacturas del país, ocupando el tercer lugar como actividad exportadora.

No obstante que la balanza comercial de productos textiles y de la confección continúa registrando un saldo positivo, el mismo se ha venido reduciendo como consecuencia de menores ventas externas y el aumento de las importaciones.

En 2002, las exportaciones de productos textiles y de la confección disminuyeron 1.4% con respecto al nivel alcanzado en 2001. Pese al incremento relativamente

importante de las ventas externas del segmento maquilador, este no fue suficiente para compensar la caída de las exportaciones totales del sector.

Por tipo de industria, las exportaciones de prendas confeccionadas observaron el mayor decremento (-0.7% vs, -0.1% de la industria textil). En términos absolutos la industria de la confección disminuyó sus exportaciones en 60.9 millones de dólares con respecto al monto registrado en 2001, mientras que la industria textil disminuyó sus ventas en 1.78 millones de dólares.

La caída de las exportaciones se reflejó en el comportamiento de la actividad del sector. A partir del último trimestre del 2001, la producción del mismo, incluyendo el segmento maquilador muestra tasas de crecimiento negativo, las cuales se prevé continuarán registrándose al menos durante el primer semestre del 2003.

Por su parte, el efecto en el aspecto laboral también ha sido negativo lo cual se ve reflejado en el decrecimiento de las horas hombre trabajadas en el sector, este comportamiento se observa desde de 2001 y su tendencia es que se continuará prolongando.

Históricamente el mercado norteamericano ha sido el principal país de destino las exportaciones mexicanas del sector. En 2002, el 75% de las ventas externas de la industria textil y el 95% de la industria de la confección se destinaron a ese país.

1.2.2. Estructura del Comercio Exterior.

Las ventas externas del sector se distribuyen en tres subsectores: prendas de vestir; otros artículos confeccionados; y finalmente, filamentos y fibras sintéticas y artificiales, este último correspondiente a productos textiles.

Durante 2001, las exportaciones se concentraron aún más, ya que las prendas confeccionadas representan 84% de las exportaciones del sector. En 2002, este comportamiento se mantuvo.

Por su parte, más del 70% de las importaciones mexicanas de productos textiles y de la confección se concentran en: algodón (en sus tres variedades, fibras, hilados y tejidos), filamentos y fibras sintéticas y prendas de vestir. El restante, se distribuye entre distintos productos textiles. Lo anterior implica que el país

adquiere del exterior una parte significativa de insumos textiles, los cuales transforma y exporta como producto terminado (prendas confeccionadas)

Durante el primer bimestre del 2003, las exportaciones del sector aumentaron 6.5% con respecto al mismo periodo del año anterior. Sin embargo, se mantuvieron por debajo del crecimiento registrado por las exportaciones totales del país. Esto obedeció básicamente a la recuperación que mostraron las ventas externas de la industria maquiladora. En particular, la industria de la confección aumentó sus exportaciones 7% con respecto al primer bimestre del 2002 mientras que las correspondientes a la industria textil cayeron 1.9%.

El análisis de tendencia (evolución de las exportaciones en los últimos doce meses), indica que las exportaciones del sector mostraron durante 2002 tasas de crecimiento negativas incluso mayores a las registradas por la industria manufacturera en general. En los primeros dos meses del presente año se ha logrado un crecimiento positivo de las ventas externas. El análisis muestra que desde el 2º trimestre del 2002 la industria de la confección ha mostrado una tendencia de recuperación sostenida, en tanto que, la industria textil después de haber llegado a sus niveles más bajos en octubre del 2001, logró recuperarse hasta registrar tasas de crecimiento positivo en el segundo semestre del 2002. Sin embargo, en los dos primeros meses del año 2003, dicha recuperación perdió fuerza al registrar tasas negativas de crecimiento.

Es importante destacar que el comportamiento de las exportaciones del sector está determinado por la tendencia que sigan las ventas externas de la industria de la confección y, en particular por aquella que siguen las empresas maquiladoras del sector.

En este sentido, la tendencia de la industria maquiladora es a la alza. Después de registrar tasas negativas de crecimiento durante el segundo semestre del 2001 y el año 2002, las exportaciones de la industria maquiladora del sector lograron una recuperación en los primeros dos meses del presente año.

De esta recuperación dependerá que durante 2003 se logren aumentos de las ventas externas del sector.

1.2.3. Importancia del mercado de EUA.

Las importaciones de EUA de productos textiles y prendas de vestir en el periodo 1993-2000, observaron una tasa de crecimiento medio anual del 9.5%.

En 2001, a consecuencia de la desaceleración económica de la economía, las importaciones cayeron 1.7%, este con respecto al 2000. Una vez superada la desaceleración de ese año, en 2002 las importaciones aumentaron 2.2%. Resulta importante mencionar, que los productos confeccionados representan aproximadamente 85% de las importaciones totales de productos textiles y de la confección que realiza EUA. En 2002, las importaciones de textiles aumentaron 6.7% mientras que de artículos confeccionados 1.5%.

El análisis de tendencia muestra que fue hasta el último bimestre del 2002 cuando las importaciones americanas de productos textiles y de la confección registraron de nuevo un crecimiento, reflejando lo anterior en el comportamiento de las importaciones provenientes de México. Cabe resaltar que en el primer trimestre del 2003, el dinamismo de las importaciones de este tipo de productos se ha acentuado de manera significativa proyectándose en un crecimiento del 16.6% con respecto al mismo trimestre del 2002.

Pese a la disminución de las importaciones americanas, las ventas de China, principal competidor de México en EUA, aunque redujeron su dinamismo, mantuvieron su crecimiento durante el primer semestre del año para repuntar significativamente en el último cuatrimestre del mismo, extendiéndose este comportamiento en los primeros meses del 2003.

En el caso de México, sus ventas a EUA disminuyeron a tasas aún mayores que las correspondientes a las importaciones totales de productos textiles y de la confección de EUA.

A consecuencia de lo anterior, las importaciones de EUA provenientes de China en este tipo de productos superaron a las importaciones provenientes de México. Esto es, en 2002 China desplazó a México como proveedor líder de la demanda americana de productos textiles y de la confección al colocar un total de 9,589 millones de dólares vs. 9,331 millones de México.

Las importaciones americanas de productos textiles y de la confección se concentran en prendas confeccionadas. De hecho, a partir de la entrada en vigor del TLCAN, la dependencia del exterior para satisfacer la demanda de prendas confeccionadas aumentó.

1.2.4. Participación de México.

Mediante la aplicación del denominado indicador BETA, el cual sirve para medir porcentualmente cambios en participación de un país frente a sus competidores en un mercado y periodo determinados, fue posible estimar la ganancia en participación que ha tenido México frente a sus principales competidores como proveedor de las importaciones de EUA.

A nivel sectorial, entre 1998 y 2001 México desplazó a China como el principal proveedor de las compras externas que realiza EUA de productos textiles y de la confección. Sin embargo, al término del 2002, debido a la mayor ganancia en participación que obtuvo frente al resto de sus competidores, China desplazó a México como proveedor líder.

En 2002, China logró ventas por 9,589 millones de dólares en el mercado americano y cuenta con una participación de 12.8%, mientras que México con ventas de 9,331 millones tiene una participación del 12.4%.

A nivel industria, Canadá es el proveedor líder de productos textiles. Sin embargo, en 2002 fue el país que mayor pérdida de participación observó frente a otros proveedores, con lo cual su participación de mercado se redujo de 16.9% en 2001 a 16% al cierre del 2002.

México quien funge como segundo proveedor, mantuvo su participación. China por su parte fue el proveedor externo que mayor ganancia en participación obtuvo, con lo cual aumentó su participación de 6.3 en 2001 a 7.8% en 2002. Con ello, China se convierte en el cuarto proveedor externo de productos textiles de las importaciones americanas.

En prendas confeccionadas, al término del 2002, México perdió su posición como proveedor líder de EUA al ser desplazado por China. En efecto, la participación de

México cayó de 13.7% en 2001 al 13% en 2002, mientras que China pasó de 12% a 13.6% en los mismos años.

De esta manera, el desempeño de las exportaciones chinas de prendas confeccionadas fue a costa de desplazar a los principales proveedores externos de EUA, incluido México.

1.2.5. Análisis comparativo China – México.

A raíz de la desaceleración económica de EUA en 2001, y la consecuente caída de las exportaciones mexicanas en 2002, mucho se ha discutido sobre el desplazamiento de proveedores mexicanos, particularmente de prendas confeccionadas, por parte de proveedores de productos fabricados en China y otros países asiáticos y de la Cuenca del Caribe.

Entre junio del 2001 (cuando se alcanzó el número máximo histórico de empresas maquiladoras del sector), y diciembre del 2002 se perdieron en México, un total de 322 empresas maquiladoras de productos textiles y prendas confeccionadas. Esta cifra representa aproximadamente 28% del total de maquiladoras del sector. En materia de empleo, durante el bienio 2001-02, el segmento maquilador del sector registró la pérdida de 58,729 empleos, cifra que representa 26% del total de empleos perdidos por la industria maquiladora en 2001. Se ha señalado que en muchas de estas empresas han emigrado a China debido a que en ese país pueden fortalecer su competitividad internacional.

Conviene conocer el periodo histórico del sector textil-confección, pues éste, ha sido una de las principales actividades industriales para la economía china. A finales del siglo XIX, era la industria más avanzada del país. Hace cuarenta años, la producción de hilados de algodón (1.3 millones de toneladas) ocupaba la segunda posición mundialmente.

Hoy en día, la producción del sector textil-confección de China ocupa el primer lugar, a nivel mundial, en hilados y tejidos de algodón, tejidos de seda, fibras sintéticas, prendas confeccionadas y prendas tejidas. En tejidos de lana ocupa el segundo lugar.

Es tal la importancia de este sector que existe una agencia gubernamental exclusivamente dedicada a atenderlo.

Esto explica la situación de este país asiático, pues China se ha convertido en el mayor exportador mundial de productos textiles y confeccionados. Llegar a ocupar esta posición ha sido resultado de la reestructuración total de este sector, fomentando el desarrollo de empresas privadas, principalmente de propiedad extranjera y, al mismo tiempo, dejando de favorecer a las empresas de propiedad estatal.

Tradicionalmente, China había sido el principal proveedor externo de la demanda americana de productos textiles y prendas confeccionadas. China abastecía alrededor del 15% de las importaciones americanas de estos productos. En particular, el 90% de sus ventas correspondían a prendas confeccionadas.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN, las exportaciones de México, en particular de prendas confeccionadas, comenzaron a repuntar. Evidencia de ello es la alta tasa de crecimiento medio anual (24%), registrada entre 1993 y 2001.

Este notable incremento obedeció, principalmente al establecimiento de nuevas empresas maquiladoras dedicadas al ensamble de este tipo de productos, generando alrededor de 200,000 empleos en el periodo.

En virtud de lo anterior, en 1998, México desplazó a China como el principal proveedor de la demanda externa de EUA de productos textiles y confeccionados, posición que mantuvo hasta el año de 2001.

Actualmente, México, China, India y países de la Cuenca del Caribe, abastecen alrededor del 44% de las importaciones americanas de prendas confeccionadas. Durante 2002, solamente China e India registraron un crecimiento de sus ventas a EUA (14.6% y 10.2%, respectivamente), mientras que México registró un decrecimiento (-3.7%) y la Cuenca del Pacífico se mantuvo prácticamente igual.

Es por ello, que el cierre de empresas maquiladoras y la consecuente pérdida de empleos, ha cuestionado la capacidad del país para continuar compitiendo exitosamente con China en este sector. La pérdida de competitividad se evidencia ante el crecimiento de las remuneraciones a la mano de obra en términos de

dólares que se ha observado en los últimos años, así como a la disminución en la productividad del sector.

Ahora bien, el gobierno chino ha instrumentado una agresiva política industrial, orientada a acelerar las reformas técnicas y estratégicas que requieren las empresas del sector, para asegurar el acceso oportuno a materias primas (nuevas fibras sintéticas), así como la modernización tecnológica y de procesos textiles (integración de tecnología mecánico-eléctrica) y con un enfoque de servicio al cliente (mayor información y capacidad de respuesta).

Una de las metas del gobierno chino es tener capacidad para exportar 100,000 mdd de productos textiles y confeccionados en el 2010, representando las prendas de vestir el 50% de ese total, lo cual implica duplicar la capacidad de exportación observada en 2001.

Adicionalmente a lo que significa la competencia china, a partir de octubre del 2000, países de la Cuenca del Caribe⁷ reciben por parte de EUA, tratamiento preferencial a las prendas de vestir ensambladas por sus empresas maquiladoras con materias primas de origen estadounidense.

Todo indica que para México las ventajas logradas en el TLCAN, paulatinamente se han ido desvaneciendo y, ante la ausencia de una estrategia y acciones concretas que fortalezcan la competitividad de las empresas, sean maquiladoras o no, será difícil mantener el crecimiento de las exportaciones como se evidenció en el 2002.

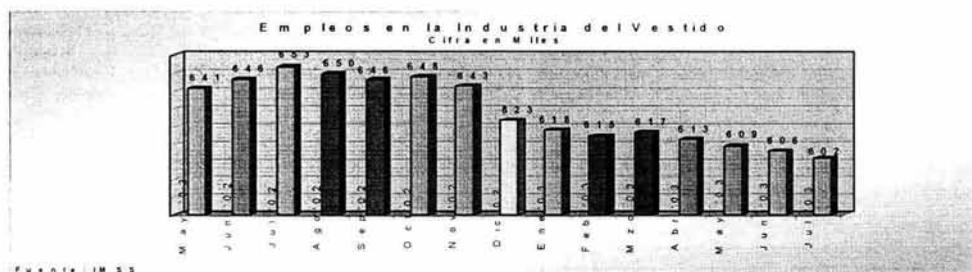
Es importante señalar la situación relacionada con el éxito de los mercados internacionales, pues éste no se encuentra vinculado exclusivamente a la competitividad en costos de producción, ya que factores como calidad, diseño, marca, tecnología y un enfoque orientado a satisfacer al cliente, permiten consolidar e incrementar la participación en el mercado. Así por ejemplo, Italia, siendo un país de relativo alto costo en la fabricación de prendas de vestir, ocupa el tercer lugar como exportador mundial de dichas prendas, por arriba de México,

⁷ Básicamente Honduras, República dominicana, El Salvador, Guatemala y Costa Rica son quienes aprovechan el tratamiento preferencial.

quien se sitúa en cuarto lugar. Asimismo, EUA y Alemania, ocupan la quinta y sexta posición.

A continuación, se muestran diversas gráficas estadísticas indicando el desarrollo del comercio exterior relativo a la industria textil-confección.

Comparativo de Empleos Mayo 2002 / Julio 2003



Como se puede observar, la gráfica anterior muestra el comportamiento que ha tenido la industria del vestido en materia de empleos en el periodo mayo de 2002 a julio de 2003 en nuestro país.

Exportaciones Totales



Los capítulos que comprenden los productos de confección que comercializamos con el mundo son: Capítulo 61, que comprende los tejidos punto; Capítulo 62, que comprende los tejidos plano; y, Capítulo 63, que comprende los demás artículos textiles confeccionados.

El principal destino que tienen las prendas de vestir son: Estados Unidos (por arriba del 90%), seguido por Canadá, Islas Caimán, Costa Rica, República Dominicana, Singapur, Barbados, entre otros.

**Principales 5 Destinos de Exportación del Capítulo 61
A Octubre de 2002**

Destino	% Participación
Estados Unidos de America	90.49
Islas Caiman	3.56
Republica Dominicana	2.58
Barbados	1.15
Canada	0.59
Otros Países	1.64
Total	100.00

Fuente: Secretaria de Economía

**Principales 5 Destinos de Exportación del Capítulo 62
A Octubre de 2002**

Destino	% Participación
Estados Unidos de America	96.48
Canada	0.72
Costa Rica	0.48
Hong Kong	0.14
Singapur	0.11
Otros Países	2.07
Total	100.00

Fuente: Secretaria de Economía

**Principales 5 Destinos de Exportación del Capítulo 63
A Octubre de 2002**

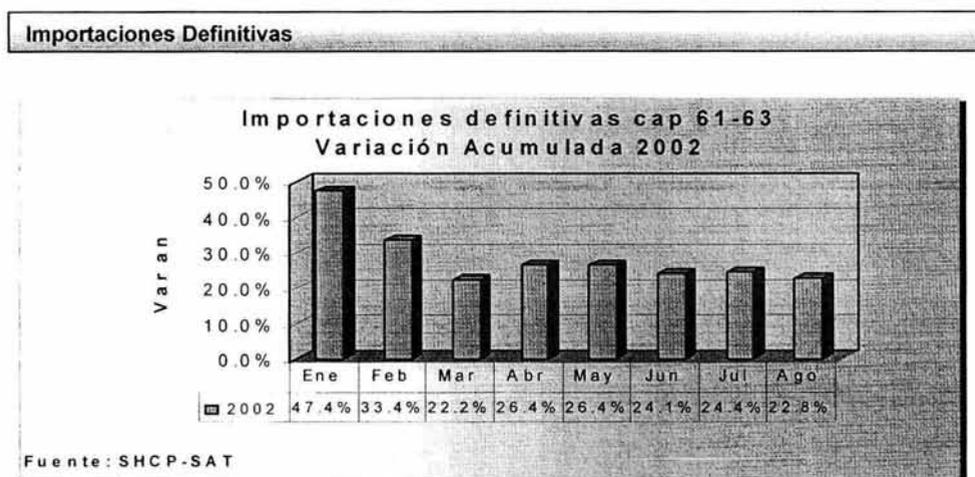
Destino	% Participación
Estados Unidos de America	97.64
Canada	0.74
Costa Rica	0.45
Singapur	0.18
Puerto Rico	0.18
Otros Países	0.81
Total	100.00

Fuente: Secretaria de Economía

Cabe mencionar que el 90% de lo que exportamos en confección va dirigido al mercado de los Estados Unidos.

Ahora bien, es importante señalar, que con la entrada de China a la OMC, la recesión de nuestro socio comercial desde el 2000, y posteriormente los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 a nuestro vecino, han desalentado la demanda de productos; no obstante China no ha perdido tiempo de vender su prendas de vestir en Estados Unidos, pues a octubre de 2002 tiene un 14.5 % del mercado, al cual México abastecía.

A continuación, se puede observar el comportamiento decreciente de las importaciones definitivas que entran a México sin retorno en el 1er. semestre de 2002.



Lo anterior nos muestra la tendencia decreciente sobre el consumo de prendas de vestir y artículos confeccionados del exterior durante el primer semestre del 2002. Según datos de la Secretaría de Economía, las importaciones definitivas indican que proceden en mayor proporción de los Estados Unidos entre un 27% a un 33%, sin embargo hay otros países que le siguen por ejemplo Hong Kong, España, Corea del Sur, Italia, India, Colombia entre otros, lo cual se observa en los siguientes cuadros:

Principales países de origen de las importaciones definitivas

Capítulo 61

A Julio de 2002

Origen	% Partic
Estados Unidos de América	33.60
Hong Kong	15.46
España	7.45
Colombia	4.30
Corea del Sur	4.20
Otros	34.95
Total	100.0

Fuente: Bancomext -World Trade Atlas

Principales países de origen de las importaciones definitivas

Capítulo 62

A Julio de 2002

Origen	% Partic	
Estados Unidos de América	27.44	
Hong Kong	13.19	
España	11.11	
Italia	7.70	
India	5.33	64.77
Otros	35.28	35.23
Total	100.0	

Fuente: Bancomext -World Trade Atlas

Principales países de origen de las importaciones definitivas

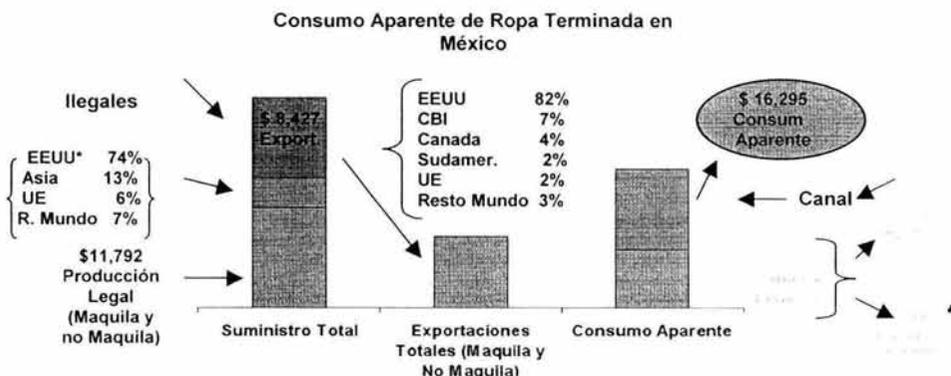
Capítulo 63

A Julio de 2002

Origen	% Partic	
Estados Unidos de América	33.56	
Hong Kong	15.37	
España	7.94	
Colombia	4.22	
Corea del Sur	4.08	
Otros	34.82	65.18
Total	100.0	34.82

Fuente: Bancomext -World Trade Atlas

A continuación, se describe que el 58.0% del consumo total aparente, proviene de canales ilegales lo que es equivalente a \$6,844 millones de dólares.



1.3. Importancia del sector maquilador.

Con más de un millón de trabajadores y más de 5 000 millones de pesos mensuales en sueldos y salarios, la industria maquiladora es esencial para la economía mexicana, más aún en la frontera norte, donde se concentra cerca de 79% de los trabajadores.⁸ Mientras que México depende de las divisas generadas por las ganancias y los empleos de este sector, muchas empresas estadounidenses dependen de las partes baratas para mantener su competitividad internacional.

El programa de maquiladoras se inició en 1965, cuando se emprendió el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) con un Decreto para el Desarrollo y Operación de la Industria Maquiladora para la Exportación (Decreto Maquila). El propósito principal era generar empleos en la línea fronteriza, donde se concentraban grandes cantidades de trabajadores desempleados debido a la terminación del programa de braceros en Estados Unidos. En sus primeros años, el PIF se consideraba más un programa de empleo que una estrategia industrial para el desarrollo económico. Después de 1982, con la crisis de la deuda, el excedente de

⁸ Por al menos dos decenios, la parte más dinámica de la manufactura regional ha sido la industria maquiladora en Baja California, Tijuana y Mexicali. Con índices de crecimiento de 10 12 por ciento anual hasta su pico en octubre de 200, la manufactura basada en la maquiladora ha sido uno de los motores del crecimiento del empleo regional y el ingreso desde mediados de los años ochenta. *Comercio Exterior*. Vol. 53. Número 3. Marzo de 2003

exportaciones de las maquiladoras y su capacidad para generar divisas se consideraron razones adicionales para alentar su crecimiento.

Para mediados de los ochenta y principios de los noventa, la percepción pública de las maquiladoras tomó otro giro. En México se comenzaron a buscar mecanismos para incrementar los vínculos económicos de esta industria con el resto de la economía nacional a fin de promover la demanda de productos mexicanos y alentar el crecimiento económico. Al tender puentes con los proveedores, la industria maquiladora daría un giro definitivo, ya que de ser un programa de empleo se convirtió en componente decisivo de las estrategias industriales del país. Mientras ello ocurría, muchas de las maquiladoras de segunda generación que comenzaron a operar a fines de los ochenta tomaron una nueva vertiente. Las maquiladoras de primera generación son aquellas que realizan principalmente operaciones de ensamble, emplean mano de obra poco o nada especializada, en medios de trabajo de escasa tecnología, para la producción de componentes relativamente poco complejos destinados a industrias más avanzadas en Estados Unidos y otros sitios. Las maquiladoras de la segunda generación son diferentes. Ya no sólo se trata de la actividad de ensamble, que ocupaba sobre todo mano de obra femenina intensiva y poco especializada, sino que incorporan tecnología mucho más avanzada, más métodos de capital intensivo, más fuerza laboral masculina y más manufactura.

Algunas maquiladoras han empezado a explorar mercados fuera de Norteamérica para sus exportaciones; así, envían televisores y componentes electrónicos a América del Sur y otros sitios, al mismo tiempo que capacitan a su fuerza laboral. Otras experimentan sistemas de manufactura avanzados y flexibles, expandiéndose hacia productos no tradicionales, como el software.

La industria ha crecido y prosperado y sus tasas de crecimiento alcanzan dos dígitos. Debido a que la maquiladora está más directamente ligada a la economía manufacturera de Estados Unidos, a menudo hace las veces de fuerza estabilizadora cuando la economía nacional tiende hacia la recesión. Por ejemplo, en 1995, cuando el PIB de México cayó 6%, el empleo de la maquiladora creció

más de 9%; en 1998, cuando las entradas por exportaciones de petróleo bajaron significativamente, la maquiladora se constituyó en la mayor fuente de divisas.

Alrededor de tres cuartas partes de las maquiladoras se ubican en los estados fronterizos y la mayor concentración se da en las ciudades de esas regiones. En 1998 en Tijuana había cerca de 700 empresas maquiladoras que empleaban a 146 000 trabajadores, más o menos una tercera parte de la PEA de esta ciudad. Se calcula, asimismo, que por cada trabajador de la industria maquiladora se genera otro empleo en la ciudad debido a los efectos directos, indirectos o inducidos de la derrama de empresas y trabajadores. Los trabajadores de las maquiladoras en Baja California reciben aproximadamente 1 000 millones de pesos al mes en sueldos, salarios y beneficios.

La maquila tiene importantes efectos económicos en Estados Unidos. Los trabajadores de las plantas gastan una porción de sus ingresos en ese país, en poblaciones relativamente pequeñas, lo que constituye una proporción muy importante de la demanda total de bienes y servicios. Además, las maquiladoras generan demanda de bienes y servicios que se producen al norte de la frontera. Se calcula que en los años ochenta, por ejemplo, alrededor de un tercio de las maquiladoras de Baja California recurría a servicios especializados y partes en Estados Unidos.

Las estimaciones del efecto en el empleo de las ciudades fronterizas de ese país son generalmente positivas y significativas.

Con toda probabilidad, cualquier cambio significativo al régimen regulatorio que creó la industria maquiladora se sentirá en todo el país y en los dos lados de la línea fronteriza. En vista de los riesgos, no sorprende el hecho de que la industria maquiladora técnicamente tendería a desaparecer a partir del 1 de enero de 2001. Ésta es la fecha que se fijó en el TLCAN para dar término al privilegio que México concede a las maquiladoras para realizar importaciones libres de impuestos. Las nuevas reglas están contenidas en el artículo 303, el cual abarca restricciones sobre reembolsos y programas de aplazamiento de derechos aduanales. En esencia, el artículo 303 obliga a los importadores a pagar la cantidad arancelaria menor de su propio país para productos no incluidos en el TLCAN o el arancel del

socio del Tratado que reciba las exportaciones mexicanas del producto transformado.

Un ejemplo puede ayudar a ilustrar los cambios. Supóngase que una maquiladora importa artículos por los que generalmente tendría que pagar 5 000 dólares de aranceles de no existir el decreto sobre maquila. Las importaciones están incorporadas en un producto acabado que se exporta a Estados Unidos, donde normalmente se pagan 1 000 dólares por derechos aduanales. Con las normas actuales, México puede diferir los 5 000 dólares de derechos aduanales completos, pero con las normas que empezaron a regir desde el 1 de enero de 2001, sólo podría diferir 1 000 dólares, o sea el derecho aduanal menor. En efecto, el aumento en aranceles que pagará el importador mexicano será de 4 000 dólares.

En lo que sigue se sostiene que el gobierno mexicano se ha tardado en formular las nuevas regulaciones que se aplicarán a la industria maquiladora, lo cual ha ocasionado una incertidumbre innecesaria. Después se examinan los factores más generales que afectan a las maquiladoras y las fuerzas que inhiben o inducen su crecimiento. Por último se pasa revista a la trayectoria (así como probable proyección) de la industria maquiladora de 1980 hasta la actualidad.

1.3.1. Factores del crecimiento de la maquiladora.

Es imposible predecir el efecto de las declaraciones oficiales y qué efecto tendrá esta vaguedad en las nuevas normas y los límites que imponga el TLCAN. Sin embargo, hay un punto que resalta: la eliminación de la concesión arancelaria se programó desde que se ratificó el Tratado en 1993. Casi seis años después y a sólo dos de su aplicación, las reglas todavía son poco claras. Es obvio que si la incertidumbre en cuanto a las regulaciones es poco saludable para las inversiones, no aclarar los detalles de un nuevo régimen conforme al Tratado para la industria maquiladora no es benéfico para los negocios. Si a ello se agrega el aumento de los costos como consecuencia del fin de la concesión, no cabe más

que admitir que es posible que desaparezca una parte significativa de esta industria.

Ésas no son las únicas razones para pensar que los días de la industria maquiladora están contados. La crisis que empezó en Asia en 1997 constituye otro factor potencialmente negativo, en especial para Baja California, donde una gran parte de las inversiones corresponden a empresas asiáticas. Desde el inicio de la crisis asiática y la extensión de la recesión hacia las economías de elevado crecimiento de esa región durante 1998, el capital se ha vuelto más caro para sus empresas. Los proyectos de inversión se han recortado y algunas empresas se deshicieron de sus holdings. La mayoría de los analistas predice que pasarán varios años, tal vez hasta un decenio, antes de que las naciones asiáticas afectadas retornen al crecimiento rápido.

La incertidumbre en las regulaciones, los costos agregados y la crisis asiática apuntan hacia el ocaso de la industria. Sin embargo, no queda claro qué significa "ocaso". Una posibilidad es que decline la tasa de crecimiento, de manera que continúe siendo positivo, pero no a la velocidad de antes. Otra posibilidad es que el crecimiento se vuelva negativo, esto es, que las empresas retiren sus inversiones, vendan sus plantas, despidan a los trabajadores y que no haya nuevas empresas que compren las plantas abandonadas. Es claro que éste sería el peor de los escenarios para la economía de la región.

Los tres puntos señalados apuntan a alguna medida de declinación, pero, en aras del equilibrio, debe también señalarse que hay otros factores que configuran un horizonte de crecimiento continuo. Cinco factores positivos claves independientes de las nuevas regulaciones para las maquiladoras son: a) la proximidad con el mercado estadounidense; b) la accesibilidad a la especialización laboral, los servicios y las partes de Estados Unidos que son complementarios para la producción en México; c) los menores costos de mano de obra en México; d) las reglas de origen en el TLCAN dan ventajas arancelarias a mercancías clasificadas como fabricadas en América del Norte, y e) los acuerdos bilaterales de México con otros países, tanto sudamericanos en vías de desarrollo como de la Unión Europea. Los tres primeros constituyen las razones tradicionales que explican las

ventajas competitivas de las empresas ubicadas en la zona fronteriza. El cuarto y quinto factores son nuevos y tienen que ver con la mayor integración de México a la economía mundial.

La proximidad con el mercado estadounidense tiene varias ventajas para las empresas. Estados Unidos es el mercado nacional más grande del mundo. Cuando las empresas planean vender su producto final a este mercado, la proximidad reduce los costos de transportación y de diversas infraestructuras, como comunicación. Los sistemas de inventarios en el tiempo preciso, aunados a una retroalimentación del mercado relativamente rápida, permite a las empresas adoptar métodos de manufactura más eficientes y más sensibles a las variaciones del mercado. Las comunicaciones entre el proveedor y el ensamblador son más rápidas, de manera que se reduce el tiempo necesario para corregir defectos o comenzar nuevas líneas de productos. Además, la proximidad con Estados Unidos aumenta el acceso a servicios empresariales, mano de obra especializada y entretenimiento que hacen de la zona fronteriza un lugar atractivo.

Otra ventaja tradicional de la producción en México se refiere al costo de la mano de obra. Ésta es una apreciación controvertida desde el punto de vista del desarrollo económico, puesto que algunas matrices consideran a las maquiladoras sólo como un medio para abatir costos, lo que ha pospuesto la instrumentación de una estrategia de fabricación más amplia. A su vez, en algunos casos, ello puede haber retardado el desarrollo de procesos de manufactura más refinados, con la consiguiente inversión de capital y adquisición de especializaciones. Con todo, los costos de mano de obra son más baratos. Según el U.S. Bureau of Labor Statistics, la compensación total por hora para los trabajadores de la producción era de 1.75 dólares en México. Las corporaciones transnacionales con toda seguridad comparan a México con los países asiáticos de industrialización reciente, donde los salarios son considerablemente más altos en términos de dólares. Por ejemplo, en 1997 el costo por hora en dólares estadounidenses en Hong Kong era de 5.42, en Corea de 7.22 y en Taiwán de 5.89.

Otra fuente de ventajas competitivas para México son sus políticas económicas. Esto se aplica tanto al Tratado como a los diversos acuerdos bilaterales que ha

firmado con países de Centro y Sudamérica y al que negocia con la Unión Europea. Las reglas de origen del TLCAN para los bienes manufacturados varían de un producto a otro, pero en la mayoría de los casos hay incentivos para que las empresas identifiquen su producto como de origen norteamericano. En algunos casos (ropa y televisores) las reglas especifican que ciertos componentes deben fabricarse en América del Norte y en otros (automóviles y autopartes) un cierto porcentaje del producto debe ser de ese origen. En ambos casos esto ha alentado a las empresas asiáticas y europeas a tener proveedores en Norteamérica, a menudo entre las operaciones de ensamble de las maquiladoras. Una porción significativa de las inversiones asiáticas en los noventa fue motivada por este deseo de eludir por el momento los aranceles que de otra manera tendrán que pagar cuando la concesión arancelaria se termine. Además, México ofrece a los capitales estadounidense, europeo y asiático los beneficios de la libre entrada a varios países sudamericanos en virtud de sus acuerdos bilaterales. Estos mercados son más pequeños que el norteamericano, pero están en rápido crecimiento y han escapado hasta el momento a las consecuencias de la crisis asiática. Agréguese a esto que México ha declarado que continuará con el régimen de las maquiladoras, incluyendo la concesión arancelaria, para las empresas que exportan hacia países que no forman parte del TLCAN.

1.3.2. El reciente crecimiento de la maquila.

En principio, no hay criterios definidos que permitan dilucidar qué factor, el negativo o el positivo, tiene mayor incidencia en el comportamiento de la maquiladora y tampoco se ha desarrollado una forma de medir la fuerza relativa de cada uno de esos factores. En última instancia, se trata de una cuestión empírica, cuya respuesta partirá de la observación del comportamiento de la industria. Levantar una planta manufacturera es costoso y si será viable sólo por unos pocos años, entonces las empresas no invertirán, excepto en circunstancias en verdad excepcionales, como la perspectiva de ganancias monopólicas

extremadamente altas u otra garantía que les permita recuperar su inversión en un período corto.

En el cuadro 1 aparece la tasa promedio anual de crecimiento del empleo en las maquiladoras. La muestra incluye las ciudades con el mayor número de empresas y empleados. Las cifras son las tasas de crecimiento promedio anual, basadas en las variaciones de los 12 promedios mensuales. Los números entre paréntesis son las desviaciones estándar.

Este cuadro cuenta con los datos de varios períodos para determinar si la puesta en práctica del TLCAN constituyó un acontecimiento importante para el historial de crecimiento. La columna 1 abarca todo el período; las columnas 2 y 3 dividen el período en los años anteriores y los posteriores al Tratado, y la cuarta considera los dos últimos años. Si el fin de la concesión arancelaria es de gran importancia, entonces el crecimiento del empleo y del número de establecimientos debería haber cuando menos declinado. Esto es, si la eliminación de la concesión arancelaria amenaza la competitividad de la industria, sería razonable esperar un descenso real del empleo y de los establecimientos.

El cuadro 1 muestra que no hay períodos de descenso en el empleo, sino que todas las zonas y períodos han crecido. Estos último adquiere más relevancia si se considera el proceso recesivo de México en los ochenta y la caída del PIB en 1995. De hecho, en ese año el empleo en las maquiladoras creció 9.4 por ciento.

CUADRO 1

Tasa anual de crecimiento del empleo en las maquiladoras
(variaciones de los 12 promedios mensuales)¹

	1980-1998	1980-1993	1994-1998	1997-1998
Mexicali	10.5 (19.4)	8.1 (21.5)	16.6 (9.4)	18.5 (9.4)
Tijuana	13.7 (9.3)	14.2 (10.2)	12.6 (6.2)	13.3 (7.2)
Nogales	5.1 (12.4)	2.9 (13.3)	11.0 (7.3)	12.8 (6.8)
Chihuahua	13.4 (20.4)	16.8 (19.1)	4.6 (20.9)	10.4 (3.4)
Ciudad Juárez	9.2 (9.2)	9.3 (10.5)	9.0 (4.0)	10.0 (2.6)

Matamoros	7.2 (8.6)	7.0 (9.5)	7.8 (5.3)	10.2 (5.4)
Nuevo Laredo 2	4.2 (5.3)	–	5.1 (4.9)	3.5 (3.1)
Reynosa 2	9.7 (4.7)	–	9.5 (4.8)	11.8 (4.9)
Todas las demás ciudades	14.7 (15.6)	13.8 (17.9)	17.0 (5.5)	19.6 (3.6)
Estados no fronterizos	18.6 (15.0)	18.3 (16.9)	20.0 (7.9)	20.2 (4.5)

Los números entre paréntesis son desviaciones estándar. 1993-1998.

Fuente: cálculos del autor basados en información del INEGI.

Con la excepción de Reynosa y Nuevo Laredo, en cinco de ocho regiones el empleo creció más rápidamente al firmarse el Tratado. Más aún, en los últimos dos años siete regiones rebasaron su crecimiento en el largo plazo (1980-1998) y ocho de diez superaron la tendencia de largo plazo de la tasa de crecimiento del número de establecimientos. Además, las desviaciones estándar del crecimiento se han reducido, lo que indica que la variación mensual de las tasas de crecimiento ha decrecido durante 1997 y 1998. No sólo es más rápido el crecimiento sino también más constante.

Desde el punto de vista histórico, el aumento del tamaño de las plantas se asocia a las grandes economías de escala, a las economías industriales de ingresos más altos, como la de Estados Unidos. Las economías de escala son importantes por varias razones, pero sobre todo porque conducen a costos unitarios de producción más bajos.

La tendencia a establecimientos de mayor tamaño se puede dividir en tres períodos. De 1980 a mediados de 1984, el promedio subió de alrededor de 210 a 310; a partir del segundo semestre de 1984 se revierte y cae a 240 durante 1991-1992. Desde entonces inició un crecimiento significativo, para llegar a 340 en 1998.

Además de las mayores economías de escala, es posible que el mayor tamaño de las empresas se relacione con el desarrollo de una base nacional, mexicana, de

proveedores. Una hipótesis es que las empresas más pequeñas tienen mayor dificultad para atraer a proveedores que se establezcan cerca de ellas porque el volumen de los productos que fabrican y utilizan es muy pequeño. En consecuencia, para los proveedores es más costeable abastecerse en otras plantas, aun cuando se ubiquen en lugares lejanos. No hay estudios del efecto del tamaño de la empresa en el desarrollo de una base de proveedores para la industria maquiladora. Sin embargo, es congruente con la teoría económica pensar que un aumento en el tamaño de las empresas eliminará cuando menos un obstáculo para crear una base nacional de proveedores de maquila.

Las maquiladoras se encuentran en proceso de transformación, pues las plantas de la primera generación sólo realizan operaciones de ensamble simples que usan mano de obra relativamente poco calificada y a un bajo costo. Aunque este tipo de producción requiere una mano de obra industrial (o debe generar una), los asuntos de control de calidad y la complejidad tecnológica de los procesos son apenas importantes. Ahora bien, la segunda generación de maquiladoras se constituye de plantas con grados más altos de autonomía en la toma de decisiones; tecnología de manufactura más avanzada, incluida la automatización o semi-automatización; niveles más altos de participación de los ingenieros y técnicos, y un claro acento en la calidad del producto. Finalmente, la tercera generación de plantas tiene características que incluyen una atención intensiva en el uso de tecnología de la información, junto con el desarrollo de una capacidad de investigación y desarrollo y de las condiciones de manufactura avanzada. Los datos del número y la importancia relativa de las maquiladoras de tercera generación son poco consistentes y ninguno de los investigadores que han estudiado su aparición pretende afirmar que es una evolución inevitable de todas las plantas. Por otra parte, se ha demostrado que algunas de estas plantas están desarrollando procesos de producción mucho más avanzados y son capaces de elaborar productos complejos en la frontera industrial.

Aunque esta transformación no es general, sus implicaciones son todavía inciertas.

1.3.3. El futuro de la maquila.

Las especulaciones acerca del futuro de la industria maquiladora plantean diversos cuestionamientos. Uno se refiere a las regulaciones arancelarias y no arancelarias que se aplicaron a las empresas maquiladoras a partir del año 2001. De mayor interés es la nueva estructura arancelaria a la que hacen frente las empresas que importan de zonas ajenas al TLCAN. En 1998 en Cancún, México, se difundió que se proyectaba poner en práctica un nuevo conjunto de aranceles para después de 2001. Sin embargo, desde entonces se han anunciado los rangos de los nuevos aranceles con cuentagotas, industria por industria.

Ante ello, el presidente de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), el director de Delphi (el fabricante de autopartes más grande del mundo) y el presidente de la Cámara Nacional de la Industria Textil (CANAINTEX), han expresado que las nuevas leyes dañan la apertura a nuevos proveedores de las maquiladoras y afectan los planes de expansión de las empresas existentes y las exportaciones.

Una tercera cuestión relativa al nuevo régimen impositivo es si se tomarán provisiones especiales para las importaciones externas al TLCAN en los casos en que no pueda abastecerlas un socio de ese bloque. La SECOFI ha externado que las maquiladoras propiedad de asiáticos que importan partes que no pueden ser abastecidas en Norteamérica recibirán el mismo tratamiento arancelario que las empresas que cumplen el requisito de procedencia norteamericana. No queda claro, sin embargo, si esta medida se ajusta al artículo 303 del TLCAN, ya que algunas empresas seguirían gozando de la concesión arancelaria. Mientras las exportaciones se destinen a países ajenos al Tratado, México puede prolongar esta concesión legalmente y ha dicho que lo hará. No obstante, si las exportaciones tienen como destino Estados Unidos o Canadá, entonces el Tratado (artículo 303) requiere que se ponga fin a la concesión arancelaria, independientemente de que los países que lo integran puedan o no proveer los componentes.

Cada una de esas cuestiones (nuevas tasas arancelarias a las importaciones procedentes de países no miembros del Tratado, aranceles a la maquinaria y equipo y aranceles a mercancías que no se pueden obtener en América del Norte) se relacionan con el nuevo régimen arancelario que se ha aplicado a las empresas a partir de 2001. Mas ésta no es la única incertidumbre a que se enfrenta la industria maquiladora. También destaca la cuestión del acceso de las maquiladoras al mercado mexicano, en concreto qué proporción del producto de las maquiladoras puede venderse internamente. Este punto debió haberse resuelto al firmar el Tratado, pero algunos funcionarios mexicanos lo han hecho resurgir como una fuente más de incertidumbre. Aunado a lo anterior, México anunció que al 1 de noviembre de 2000 una empresa debía exportar cuando menos 30% de su producto para que se le considerara maquiladora. En la superficie, esto parecería violar las previsiones del TLCAN, que estipulaba un incremento progresivo de las ventas permitidas al mercado interno mexicano, para culminar en una tolerancia de 100% en 2001, cuando expiraba la concesión arancelaria.

En general, la incertidumbre no promueve la inversión. La incertidumbre, aunada al probable aumento de los costos de operación debido a la eliminación de una parte significativa de la concesión arancelaria, podría augurar malas épocas a esta industria en su transición al nuevo régimen regulatorio. No obstante, el gobierno mexicano reconoce su importancia y ha declarado una y otra vez su compromiso de que la industria siga siendo competitiva.

Se puede decir que la industria maquiladora se está incorporando a la manufactura mexicana y en la medida en que ello ocurra permanecerá el legado de las maquiladoras. Aunque si bien es cierto que la industria maquiladora es uno de los sectores productivos más importantes del país el cual genera más de un millón 90 mil empleos y produce más del 48 por ciento de las exportaciones totales de México, no puede descartarse el hecho de que uno de los elementos importantes para el desarrollo de la industria maquiladora es la inversión extranjera directa, por lo que no deja de preocupar el hecho de que ésta cayera 72 por ciento en el primer trimestre del año respecto al mismo periodo del 2002, lo

anterior debido a un menor dinamismo económico mundial y al exceso de tramitología, según informes del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación. Sin embargo, el gobierno mexicano confía aún si los vínculos son débiles, en los demás beneficios de la inversión extranjera directa, principalmente la transferencia tecnológica que parece fuerte.

En un sentido más general, es muy poco probable que la inversión física y la producción de las maquiladoras desaparezca. Según la CEPAL "se puede aseverar que la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte no ha representado un cambio significativo de tendencia en el desarrollo de la industria de la maquila. La actividad sigue manteniendo un ritmo de crecimiento apreciable".

1.4. La Cámara Nacional de la Industria del Vestido (CNIV).

La Cámara Nacional de la Industria del Vestido es un organismo de representación empresarial fundado en 1945 en la ciudad de México y que tiene como su principal objetivo: "Buscar para los fabricantes de prendas de vestir de México y el extranjero, sus proveedores y en general todas aquellas entidades relacionadas al sector, mayores ingresos y menores gastos a través de una representación empresarial eficiente y servicios de calidad de clase mundial."

Para cumplir con esta misión, la CNIV es a partir del año 2000, el primer organismo de su tipo en América Latina, con un sistema de calidad certificado bajo las normas ISO 9000.

Sus socios son los principales fabricantes y maquiladores de prendas de vestir de México, los cuales son los líderes en el mercado nacional, así como se han convertido en los principales exportadores de prendas de vestir en el mercado de los Estados Unidos.

Entre sus logros más recientes en materia de representación empresarial se encuentran: la negociación en términos exitosos de Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, la Unión Europea, Colombia y Venezuela, Chile, Nicaragua, Bolivia, Israel entre otros; imposición del 557% de cuota compensatoria

a prendas de vestir originarias de China; ampliación de un plazo de 3 años de arancel a la Nación más Favorecida, es decir, que cualquier producto del vestido pagará el 35% de impuesto a la importación con países con los que no existan tratados comerciales signados; desgravación de maquinas de coser y sus accesorios; representación de sus asociados en foros nacionales e internacionales; defensa del sector en contra de importaciones desleales; normas de Etiquetado; gestiones y convenios firmados con el Instituto Mexicano del Seguro Social; negociación del Programa de Promoción Sectorial para continuar con los beneficios fiscales dentro del TLCAN (NAFTA); y, elaboración de convenios benéficos para nuestro sector en materia de reducción de gastos operativos (TELMEX, Microsoft, Singer, BANCOMEXT, etc.)

Independientemente de gozar con los beneficios de cualquier socio mexicano, las empresas relacionadas en el extranjero, pueden obtener: el contar con un mayor contacto con los fabricantes de prendas de vestir de México y sus proveedores; tener mayor información acerca del entorno económico nacional, así como de información del sector en lo particular; estar en contacto directo con funcionarios de la CNIV en un plazo no mayor a 24 hrs., quienes telefónicamente o vía e-mail contestarán todas sus dudas referentes al mercado nacional; entablar gestiones ante el gobierno federal o estatal acerca de algún tema que beneficie al proceso globalizador del sector, muy especialmente los relacionados con un Lobbying al más alto nivel, hecho por el cual gozamos con pleno reconocimiento.

La CNIV es un organismo empresarial cuya Misión es: incrementar los ingresos y reducir los egresos de nuestros clientes a través de una representación empresarial nacional eficiente y de servicios de calidad de clase mundial.

La oferta de la CNIV es: representar y defender los intereses de la industria del vestido nacional; orientar, informar y crear oportunidades de mejora para nuestros clientes por medio de acciones específicas en las áreas de Comercio Exterior, Comercio Interior, Capacitación y Competitividad, Jurídico, entre otras.

La política de calidad de la Cámara Nacional de la Industria del Vestido es: ofrecer alta calidad en la prestación de los servicios; innovación de servicios mediante cambio permanente y adaptación continua; así como también, tener un mayor

acercamiento y presencia continua ante los clientes para anticiparnos a sus necesidades.

La CNIV cuenta con una Gerencia de Comercio Exterior cuya principal misión es brindar estrategias para el desarrollo de empresas exportadoras, incrementando su competitividad e integrándolas a la actividad de exportación a través de los apoyos e instrumentos de fomento a las exportaciones que brinda el gobierno mexicano por medio de los esquemas de apoyo brindados por el Banco Nacional de Comercio Exterior. Además de promover el desarrollo regional del sector. Así como proporcionar información y asesoría a las empresas importadoras y/o que realicen comercio exterior a través de los instrumentos generados por este departamento. Entre las oportunidades comerciales que ofrece dicha Gerencia se encuentran las siguientes:

- Generación de oportunidades comerciales en el extranjero por parte de las consejerías comerciales.
- Preparación de directorios de exportadores del vestido y de la confección que servirá como medio de promoción en el extranjero.
- Vinculación de fabricantes mexicanos con demandantes en el exterior, por medio de la CNIV.
- Realización de Semanas del Proveedor (agendas de negocios) con tiendas departamentales, de autoservicio y supermercados, así como con distribuidores importantes del exterior.

1.5. Programas de apoyo y estímulos a los productores en la industria de la confección y el vestido.

Los apoyos a la producción en general para exportar, están orientados a promover la productividad y la calidad de los procesos que elevan la competitividad de las empresas, enfocándose a que éstas puedan seleccionar libremente de entre proveedores nacionales y extranjeros, a aquellos que les ofrecen mejores condiciones de precio y calidad.

A mediados de los años 80's solo existía un antecedente de apoyo a la exportación que se refiere a la Industria Maquiladora, este esquema fue aprobado desde los años sesentas en la zona fronteriza norte del país con el objetivo primordial de crear fuentes de trabajo en esa zona.

Para el año de 1985 fue necesario crear nuevos esquemas de apoyo a la producción, tales como:

- **PITEX** (programa de importación temporal para producir artículos de Exportación)
- **Draw Back**, que se refiere a la devolución de impuestos de importación de las mercancías importadas definitivamente e incorporadas a artículos posteriormente exportados.

Asimismo, con la finalidad de abrir canales de comercialización y orientar eficientemente la oferta, se implementaron esquemas que fortalecieran la competitividad de las empresas exportadoras en el mercado internacional, incluyendo a las pequeñas y medianas.

- **ECEX** (Empresas de Comercio Exterior) y,
- **FEMEX** (Ferias Mexicanas de Exportación).

Otro concepto de singular importancia para apoyar la competitividad en el exterior, es el apoyo para disminuir los costos administrativos, por lo que se crearon mecanismos de concertación de acciones a favor de la exportación, lo que permite la eliminación de obstáculos administrativos y la simplificación de trámites. Con este propósito, el gobierno federal estableció el esquema:

- **ALTEX** (Empresas Altamente Exportadoras).

Posteriormente, y con objeto de otorgar a la comunidad exportadora los mecanismos necesarios para mantener su competitividad en el mercado, la Secretaría estableció los programas:

- **PRONEX** (Programa de proveedores nacionales de exportación). Con objeto de permitir al proveedor nacional de la industria manufacturera de exportación, las mismas condiciones de competencia que al proveedor en el extranjero.

- **PROSEC** (Programas de Promoción Sectorial). Establecido para productores que abastecen tanto el mercado externo como interno, con objeto de reducir el impacto de la entrada en vigor del artículo 303 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte), que más adelante se detallará, en el punto número 1.6.

1.5.1. Programas orientados hacia el desarrollo de la industria de la confección y el vestido.

México como país integrante de tratados y convenios de libre comercio, ha fomentado en todos los sectores industriales el concepto de productividad y calidad. La apertura comercial que se ha dado en nuestro país ha comprometido a las empresas mexicanas en procesos de alta productividad, competitividad y calidad en los productos y servicios que ofrece INNTEX

El Instituto Nacional de Normalización Textil, A. C.; es una asociación civil creada por la cadena fibras – textil – confección, con carácter no lucrativo, imparcial, independiente y libre de cualquier influencia que pudiera causar conflicto en la oferta de sus servicios.

Entre los principales objetivos del INNTEX, se encuentra el promover la calidad y la competitividad de la Industria Textil, mediante la Certificación en Competencia Laboral, Normalización, Verificación y Certificación de Productos y servicios que fomenten actividades y prácticas de comercio confiable entre fabricantes, proveedores y compradores nacionales e internacionales.

Es así, que el INNTEX está acreditado como organismo nacional de normalización, ante la Dirección General de Normas dependiente de la SECOFI (acreditación No. 0004 con fecha 25 de noviembre de 1994), que lo faculta para elaborar y emitir normas mexicanas en el sector textil. Así mismo homologa las normas nacionales con las internacionales, sirviendo como apoyo técnico a la industria y al comercio en general.

El Instituto Nacional de Normalización Textil A.C. fue creado con la finalidad de poder apoyar a la industria fibras – textil - vestido en la certificación de producto,

contando con una vasta experiencia en la elaboración de bases para las licitaciones públicas, así como la emisión de normas textiles de alcance nacional (NMX-A-INNTEX) que sirven de apoyo técnico a las mismas. INNTEX realiza cursos, conferencias y asesoramiento técnico especializado encaminados a la resolución de sus problemas.

Otro de los estímulos a la industrias mexicanas, es la creación del Centro Regional para la Competitividad Empresarial.

Dicho Centro, ofrece servicios de consultoría consisten en la elaboración de un diagnóstico integral de la empresa, a través del análisis de las áreas de administración, finanzas, producción, recursos humanos y mercado, con la finalidad de:

- Determinar sus principales problemas.

- Delimitar las causas que los originan.

- Definir sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.

- Evaluar la posición competitiva de la empresa.

- Elaborar un plan de acción que tienda a la resolución de estos problemas.

- Dar seguimiento al plan de acción.

Contar con un análisis costo-beneficio de la intervención a través de la verificación del cumplimiento de los indicadores de éxito determinados por el empresario y su equipo de colaboradores, en conjunto con el consultor del CRECE.

Como resultado de este servicio, el CRECE entrega a las empresas un programa de trabajo en el cual se especifican las actividades a seguir para mejorar las necesidades y aprovechar las oportunidades del negocio.

En este sentido, las empresas deberán observar, en un plazo no mayor a seis meses, resultados tangibles en materia de ingresos, utilidades, administración del ciclo financiero, liquidez, reducción de costos y generación de empleos, entre otros.

El trabajo de los CRECE persigue:

- Un impacto en las finanzas de las empresas.

La adopción de herramientas administrativas y contables acordes a sus necesidades.

La utilización de los recursos humanos, materiales y técnicos a su alcance, teniendo como punto de arranque mayor conocimiento de las condiciones del negocio y del entorno que la influye.

Uno más de estos programas, es el Programa de Asistencia Técnica (PAT), tiene como misión apoyar a las pequeñas y medianas empresas, exportadoras directas indirectas y potenciales, encauzando recursos técnicos y económicos que permitan mejorar sus procesos productivos, a fin de incrementar la calidad y competitividad de los productos mexicanos.

Los lineamientos del programa se concentran en los siguientes aspectos:

Identificar problemas específicos que incidan claramente en la productividad o competitividad del sector empresarial, con el fin de generar programas de asistencia técnica en respuesta a sus necesidades.

Generar un efecto multiplicador de los programas de asistencia técnica, al involucrar a varias empresas de una rama industrial que compartan un problema similar.

Compartir los costos de la asistencia técnica entre las empresas y Bancomext, generando un compromiso real de las partes.

Se dará preferencia a los proyectos de empresas que participen en programas o proyectos tales como:

México Exporta.

Programas establecidos con empresas para desarrollar a sus clientes o a sus proveedores.

Programas establecidos con Cámaras o Asociaciones para ofrecer apoyos comunes a sus asociados.

Proyectos de exportación que esté desarrollando el Banco.

Grupos de empresas o de productores que enfrentan una problemática común en aspectos técnicos.

Se otorgará apoyo en forma individual fundamentalmente a clientes de Bancomext, en los siguientes casos:

Empresas pequeñas o medianas que requieran obtener alguna norma o certificación para exportar.

Empresas que producen un insumo, parte o componente que incide en una cadena productiva.

Para la aplicación en el ámbito comercial de una mejora o innovación tecnológica desarrollada por un centro de investigación prestigiado, que pueda dar lugar a su difusión en la industria, con la consecuente mejora en competitividad.

Finalmente, el Programa Calidad Integral y Modernización (CIMO) es un programa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social mediante el cual se proporciona asistencia técnica y apoyos financieros a programas de capacitación y productividad en micro, pequeñas y medianas empresas, a fin de incrementar la productividad de las empresas para mantener y aumentar el empleo, desarrollar sus recursos humanos y mejorar las condiciones de trabajo, al tiempo que, con la difusión de las experiencias, se pretende producir un efecto multiplicador en otras empresas con características similares. De acuerdo con las necesidades del aparato productivo, el programa CIMO se ha orientado a aspectos tales como el desarrollo de habilidades múltiples, la participación de los trabajadores en la toma de decisiones dentro del proceso productivo y al desarrollo de capacidades para el aprendizaje continuo. Asimismo, se ha dado gran importancia a proyectos que contemplan la interacción de micro, pequeñas y medianas empresas de una misma rama o que son proveedoras de empresas más grandes, a fin de desarrollar estrategias de mejoramiento.

El programa fue establecido en 1988, con objeto de reforzar y profundizar los apoyos a la capacitación de trabajadores en activo, como un proyecto piloto para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas, las cuales tienden a invertir poco en capacitación y en el mejoramiento productivo y organizacional debido al costo que esto implica y por carecer de una orientación adecuada.

El programa ha crecido rápidamente en los últimos años: Mientras que entre 1988 y 1993 asistieron un total de 305 mil trabajadores a cursos apoyados por el CIMO, en 1994 el número ascendió a poco más de 150 mil, en 1995 a 368 mil y en 1996

a casi 550 mil. Para 1997, la meta establecida, es igual al resultado obtenido en 1996.

1.6. Relevancia de los programas de promoción sectorial (PROSEC).

Se reserva de manera especial este punto, a los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC), toda vez que es un instrumento dirigido a personas morales productoras de determinadas mercancías, mediante el cual se les permite importar con arancel ad-valorem preferencial (Impuesto General de Importación) diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos específicos, independientemente de que las mercancías a producir sean destinadas a la exportación o al mercado nacional.

Estos programas se establecieron en el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2000.

Los beneficiarios del PROSEC son las personas morales que fabriquen las mercancías a que se refiere el artículo 4 del Decreto, empleando los bienes mencionados en el artículo 4 del Decreto PROSEC.

Las personas morales que fabriquen las mercancías a que se refiere el artículo 4 del Decreto PROSEC podrán importar con el arancel ad-valorem preferencial especificado en el artículo 5 del mencionado decreto, diversos bienes para ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de las mercancías señaladas.

Los bienes a importar y las mercancías a producir están agrupadas por sectores de la manera siguiente: I. De la Industria Eléctrica; II. De la Industria del Mueble; III. De la Industria del Juguete y Juegos de Recreo; IV. De la Industria del Calzado; V. De la Industria Minera y Metalúrgica; VI. De la Industria de bienes de Capital; VII. De la Industria Fotográfica; VIII. De la Industria de Maquinaria Agrícola; IX. De las Industrias Diversas; X. De la Industria Química; XI. De la Industria de Manufacturas del Caucho y Plástico; XII. De la Industria Siderúrgica; XIII. De la Industria de Productos Fármaco-químicos, Medicamentos y Equipo Médico; XIV. De la Industria del Transporte, excepto el Sector de la Industria Automotriz; XV. De

la Industria de la Madera; XVI. De la Industria del Cuero y Pieles; XVII. De la Industria Automotriz y de Autopartes; y, XVIII. De la Industria Textil y de la Confección.

Los beneficios del programa son únicamente respecto de los bienes a importar contenidos en el sector de que se trate, es decir, para la producción de una mercancía no podrá solicitarse un bien contenido en un sector diferente.

Los titulares de programas PROSEC que cumplan con las obligaciones señaladas en el Decreto podrán solicitar su incorporación a nuevos sectores y la importación de los bienes relacionados con el mismo.

Ahora bien, la creación de los Programas Sectoriales tiene su origen en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, toda vez que dicho Tratado estableció un período de transición de siete años durante el cual se otorga a las empresas maquiladoras el beneficio del acceso preferencial a los mercados de América del Norte y se mantienen inalterados los mecanismos de libre importación temporal de insumos y maquinarias para sus procesos productivos. El NAFTA en su artículo 303 preveía a partir del octavo año de su vigencia, la modificación de los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros, con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas en el marco del mencionado Tratado, y que, con tal propósito a partir del 1º de enero de 2001 debería igualarse el tratamiento arancelario que México otorgaba a insumos y maquinarias no norteamericanas empleados para la producción de mercancías destinadas a los tres países que integran el mercado norteamericano.

Estos cambios fueron derivados del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), que en su artículo 303 se establece que México no podrá exentar o devolver el Impuesto General de Importación (IGI) en relación con un bien no originario que se importe temporalmente a México, cuando dicho bien sea posteriormente exportado a EU o Canadá a partir del 1º de enero de 2001 o después, en un monto que exceda al menor entre:

El monto total de aranceles pagados o determinados sobre la importación del bien a México.

El monto total de aranceles pagados por la importación definitiva del bien a EU o Canadá.

El pago de aranceles que corresponda conforme a lo señalado en el punto anterior, deberán efectuarlo las empresas PITEX o Maquiladora de Exportación a más tardar en los 60 días de haber realizado la exportación. Cabe mencionar que los exportadores seguirán gozando de la tasa cero del I.V.A. en sus importaciones de insumos.

Para la maquinaria y el equipo se podrá mantener un régimen de importación temporal, excepto que deberá pagarse el arancel de importación que corresponda como si la maquinaria fuese importada de manera definitiva.

Capítulo II. La dinámica del comercio internacional. Efectos en la industria de la confección y el vestido.

2.1. Las teorías de la política comercial en el ámbito del comercio internacional.

El objeto de la actividad aduanera es la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y transportes, hechos que están sujetos a la potestad aduanera del Estado independientemente de si tienen o no naturaleza comercial.

Sin embargo, la potestad aduanera permite al Estado vigilar el cumplimiento de las medidas que dicte en concordancia con la política comercial que adopte, la cual podrá tener una inclinación liberal o bien proteccionista, por lo que es claro que se observe la existencia de instituciones y procedimientos diferentes y congruentes con dicha política comercial, entendida ésta como el conjunto de medidas gubernamentales que afectan la dirección y el volumen del comercio internacional con el fin de reasignar el consumo y la producción, captar recursos para el erario público y/o influir en los resultados de la balanza de pagos del país.

Por esta razón es importante estudiar, aunque brevemente, las principales teorías sobre el comercio que se han elaborado en el devenir del tiempo, y que han sido adoptadas por la política comercial de las naciones en algún momento de su historia. Corresponde de esto modo a la ciencia económica, verificar y comprobar la veracidad y exactitud de dichas teorías, mientras que le compete a la política económica y en particular a la comercial, el determinar la oportunidad y los fines de su aplicación.

De esta manera, en virtud de que se revisará mas adelante y a fondo los principales instrumentos comerciales en materia de la actividad aduanera en su calidad de regulaciones y restricciones no arancelarias, se considera conveniente analizar sus fundamentos teórico-económicos.

2.1.1. La economía feudal como antecedente del mercantilismo.

Del seno de la economía feudal surgió el capitalismo comercial (etapa mercantilista), éste evolucionó luego hacia un capitalismo industrial (etapa librecambista) y posteriormente hacia el capitalismo monopólico y financiero (fase imperialista).

La economía feudal descansó sobre el régimen de la servidumbre en el ámbito de la agricultura y de los gremios en materia manufacturera. La escasez y lo rudimentario de las comunicaciones y los transportes determinaron una economía predominantemente consuntiva, en la cual los productos se obtenían y consumían en el propio hogar o cuando más en la localidad. El dinero era tan escaso que hasta los impuestos a los señores feudales solían pagarse en especie. Dentro de una economía con estas características, el comercio tenía que ser escaso y quedar confinado a los límites de cada localidad. Además, los impuestos alcabalatorios, los diferentes sistemas de pesas y medidas, la anarquía monetaria y las manipulaciones especulativas con las monedas eran factores que entorpecían el desarrollo de las transacciones locales e interlocales.

Sin embargo, frente al regionalismo económico, existía un conjunto de aspectos que le daban cierta universalidad al régimen feudal en Europa. Así, ante la anarquía y la diversidad de regímenes monetarios, fiscales y de pesas y medidas; los rudimentarios y escasos transportes y comunicaciones; la existencia de una economía natural en la que había semejanza en la producción y ausencia en la complejidad de las necesidades, hacia finales de la Edad Media, el mundo europeo presentaba cierto universalismo en determinados aspectos.

En materia religiosa, impera aún la Iglesia católica, y en consecuencia, existía una cohesión espiritual de todo el mundo civilizado; en lo político, adquiría importancia el régimen monárquico como forma de gobierno; en lo jurídico, los derechos canónico y romano normaban las relaciones de la comunidad europea; las filosofías aristotélica y tomista imperaban en el orden ideológico, y el latín y el griego eran los vehículos de la cultura superior. Estos aspectos universales se fueron quebrantando ante el progreso económico y social de la vida europea que

culminaron con el nacimiento de las nacionalidades, y a causa también de los múltiples factores y manifestaciones propias del Renacimiento.

En materia comercial, la evolución de la economía feudal hacia el mercantilismo pasó por varias etapas.

En la primera denominada política de depósitos, la función de la mercancía era dar ganancia a la ciudad; esto es, se basaba en el principio de comprar barato y vender caro. Era un comercio intermediario, que consideraba a la ciudad como un mero centro comercial. Este criterio ha sido caracterizado por el autor sueco, Heckscher, como de "indiferencia hacia las mercancías" visto desde el ángulo del consumo, ya que sólo interesaba el comercio por su aspecto lucrativo.

Durante la segunda etapa, hacia el final del feudalismo, se practicó más bien la llamada política de abastos, que tenía como principio fundamental considerar a los centros urbanos como entidades consumidoras. La política comercial se orientó en interés del consumidor y, en consecuencia, era la baratura lo que más preocupaba. El propósito esencial consistía en retener las mercancías; o sea, no exportar y sí importar, puesto que el propósito se concentraba en lograr abastecimiento de mercancía al máximo posible. Aún se llegó a permitir la exportación de materias primas si a cambio de reimportaban manufacturas. Heckscher lo calificó como "hambre de mercancías".

En la tercera etapa, que contrasta con la anterior, se perfila ya la política mercantilista, en la cual la nación es considerada como centro productor y los artículos se elaboran preferentemente con fines de exportación y subsidiariamente para la satisfacción de las necesidades de los consumidores locales. Se pronunciaron en general por la carestía, puesto que la producción se destinaba al exterior con fines de lucro. Esta política se orientó predominantemente hacia un interés productor. En cuyo caso, el peligro consistía en producir mercancías que no fueran vendidas. Por tal razón, Heckscher la caracteriza con el título de "miedo a las mercancías".

En este caso y analizando estrictamente el comercio exterior a mediados del siglo XVI, observamos que enfrenta serios obstáculos (como los antes referidos) que, desde cualquier punto de vista, obedecen a medidas estrictamente

proteccionistas, es decir, se restringían las importaciones, pues según se creía estas provocaban la salida de recursos de un Estado, sumemos a esta situación los impuestos que habrían de cubrirse en las aduanas, por la importación de géneros de lana, sargas, telas de oro, plata y seda (las especias de encontraban libres de arancel si provenían del país de origen o de los depósitos de Italia, Portugal o Oriente); se encontraron con que homogeneizar todo un sistema, requeriría de años de evolución de la actividad productiva en las diferentes regiones del orbe.

Sin embargo, durante este periodo se avizoran las vísperas de un nuevo orden económico: el desarrollo del capitalismo, con una creciente contradicción de intereses entre los comerciantes y los artesanos cada vez más profesionalizados que habitaban en las ciudades.

2.1.1.1. *El comercio en el capitalismo.*

Algunos estudiosos sugieren que el desarrollo del comercio influyó en el cambio del modo de producción, esto es en el tránsito de la etapa del feudalismo al capitalismo.

Lo cierto es que la producción de los artesanos ya no era suficiente para cubrir la demanda, la agricultura por su parte se encontraba en crisis, el movimiento de poblaciones de las zonas rurales a las urbanas eras cada día un hecho cotidiano y que al paso del tiempo las ciudades constituían centros independientes de comercio y por ende, de la constitución del naciente capital comercial.

Es conveniente hacer notar que en las postrimerías del siglo XV, el mundo comenzó a vivir una nueva etapa al descubrirse por España y Portugal, nuevas rutas marítimas hacia América y la India, a partir de este hecho, el comercio ya no solamente se encontraba localizado en el Mediterráneo y el Báltico, sino que ahora es cuando adquiere verdaderas dimensiones internacionales. Las nuevas ideas científicas y el avance tecnológico coadyuvaron también a que el comercio recibiera un gran impulso; el oro y la plata comenzaron a circular en grandes cantidades por toda Europa.

El comercio internacional cobró todavía mayor importancia a partir del siglo XVI con el sometimiento de los pueblos de las nuevas colonias de América. Las metrópolis (España, Inglaterra y Portugal), se trazaron como meta la de obtener la mayor cantidad de oro y plata de sus colonias, pues según su pensamiento en ello residía la riqueza de un país.⁹

Durante los siglos XVII y XVIII, Holanda, Inglaterra y Francia luchan por establecer su hegemonía sobre el comercio internacional a través del dominio de las rutas comerciales a la India, América y el Sudeste Asiático, finalmente es Inglaterra la que sale victoriosa de esta lucha.

Debemos señalar que es en este periodo cuando Inglaterra fortalece con rapidez su comercio y el desarrollo de su industria. De esta manera, y en lo sucesivo, el comerciante inglés supo asegurarse el monopolio en la esfera del comercio de paños en todo el mundo.

Podemos en este sentido, que Inglaterra fue el primer país en iniciar un exitoso proceso de industrialización y desarrollo tecnológico, a merced de contar con una posición geográfica privilegiada, recursos naturales como el hierro y el carbón, así como la viabilidad de comunicaciones por ríos, costas y canales. Aunado a estas condiciones debe considerarse el descubrimiento de las máquinas a vapor para el procesamiento del algodón, descubrimientos que marcaron el inicio de la llamada revolución industrial, que transformó a la sociedad y la historia.

La revolución industrial no solamente abarcaba el diseño de nuevos instrumentos para producir más a un bajo costo y a mayor escala, la revolución también llegó al pensamiento económico. El objetivo de una potencia era la de obtener a través del comercio la mayor cantidad de riqueza en oro y plata; este pensamiento predominó durante los siglos XVI y XVII y se le conoce como mercantilismo.

⁹ Esta concepción del papel del comercio internacional, conocida como mercantilismo, predominó durante los siglos XVI y XVII.

2.1.2. *El mercantilismo.*

Recordemos que nos encontramos en la etapa del capitalismo que, sin duda, representa la cúspide de la actividad comercial, en donde reviste su forma más acabada.

En el capitalismo se encuentran forjados diversos conceptos como propiedad privada, intercambio, economía de mercado, capital, precio, salario, oferta, demanda, ganancias, todos ellos conceptos que son objeto de estudio de la economía, que se encuentran ya esbozados por los primeros teóricos de la economía y que tendrán que ver con las teorías del comercio internacional.

La primera corriente de pensamiento que hizo objeto de sus elucubraciones al intercambio internacional fue la del mercantilismo, sencillamente porque antes del siglo XVI no había propiamente Estados nacionales constituidos¹⁰ y porque el comercio entre las diferentes regiones del mundo había adquirido importancia desde la Cruzadas (1095-1270), las que pusieron en contacto a los pueblos europeos con los asiáticos. La marina mercante de los italianos adquirió importancia y este contacto con pueblos de regiones lejanas dejó incentivos en materia comercial.

El mercantilismo como corriente de pensamiento (siglos XVI a XVIII) fue una consecuencia del movimiento comercial a la vez que luego contribuyó a impulsar, sus principales exponentes fueron: en España, Juan de Mariana y Jerónimo de Uztáriz; en Inglaterra, Thomas Mun y William Petty; en Francia, Jean Bodin y Jean Colbert; y, en Italia, Juan Botero y Antonio Serra. Todos ellos representaron el grupo de pensadores quienes ocuparon el estudio del comercio internacional y de tratar de establecer algunas ideas que permitieran explicarlo con el único objetivo de obtener el máximo beneficio de las transacciones comerciales entre los países. Emile James afirma que los mercantilistas fueron en mayor o menor grado discípulos indirectos de Maquiavelo al desear en cuanto a la organización económica del Estado lo que éste había hecho en relación con la organización

¹⁰ Fue la Guerra de los Cien Años la que contribuyó a la formación de los dos primeros Estados europeos (Francia e Inglaterra) como entidades autónomas e integradas.

política. El centro de atención del pensamiento de los mercantilistas fue el Estado y no la religión y la moral como había sucedido durante la Edad Media, ni el individuo y la mercancía, como sucedería años después con la escuela clásica, sino los metales preciosos.

El objetivo esencial de los mercantilistas era la constitución de un Estado económicamente rico y políticamente poderoso.¹¹ Se trataba de una política a largo plazo, basada en el desarrollo de las fuerzas productivas y que tendía hacia el logro de un nacionalismo potente y celoso de su autonomía.

En consecuencia, los mercantilistas lucharon dentro de sus respectivos países por eliminar las alcabalas, abolir los privilegios locales y el régimen anárquico en materia monetaria, fiscal y de pesas y medidas y, en general, en contra de todo proteccionismo local que significara trabas al libre juego de los intereses económicos.

Se declararon también en contra de la política de abastos que tendía a beneficiar al consumidor basada en prohibiciones a la exportación y estímulos a la importación porque, según los mercantilistas, era una política circunstanciada hacia objetivos de corto plazo que perdía de vista el desarrollo de las fuerzas productivas. Más bien invirtieron los términos, para aconsejar el fomento de las exportaciones y la restricción de las importaciones.

En cambio, pugnaron por la subordinación del individuo al Estado y porque los recursos se explotaran en beneficio de éste, partiendo del principio de que la actividad económica es un medio, no para satisfacer las necesidades, sino para fortalecer al Estado. Era, pues, una política que tendía a prestar apoyo a una filosofía nacionalista, y el principal medio para alcanzar esa meta era lograr una balanza comercial favorable, cuyo saldo produjera los tan codiciados metales preciosos.

Para alcanzar estos fines propusieron un sistema de mayor libertad económica entre las regiones de cada país que fortaleciera la unidad nacional en lo

¹¹ El mercantilismo presupone la existencia de Estados-Naciones, un sistema monetario o bien un proteccionismo, el monopolio, la idea del lucro. El Estado juega en la vida económica de la sociedad un papel determinante, son también estos los rasgos del pensamiento mercantilista y por ende la base para la construcción de sus teorías.

económico y político. Con la constitución y el fortalecimiento de las nacionalidades mediante la fusión de varios feudos se inició la ampliación del mercado nacional, y al quedar consolidado éste se dio paso hacia el monopolio del comercio exterior y la colonización de las tierras conquistadas en ultramar y con ello la apertura y el desarrollo del mercado internacional. Esta política propició la rapiña, la conquista y la explotación de las regiones conquistadas y ocasionó toda una serie de expoliaciones, que años después la política librecambista consolidó al centrar el objeto de sus investigaciones en el individuo y la mercancía, y, naturalmente sobre el sistema de producción y de intercambio. Tanto la ampliación del mercado nacional como la expansión del comercio internacional fueron causa y a la vez efecto de la producción industrial en gran escala, del desarrollo de los transportes, del uso intensificado del crédito y la moneda y, sobre todo, de la división del trabajo.

Existen múltiples divergencias respecto a lo que suele llamarse mercantilismo. Se considera que sólo hubo de común una etapa determinada, diferente en cada país y en cada época, durante la cual sus más destacados representantes¹² sustentaron diversidad de opiniones, llegando a defender aun principios contradictorios. Todo eso, en la medida en que fue cierto, se explica si recordamos que carecían de una teoría económica que diera unidad a sus ideas. Aumentó la confusión el hecho de que algunos escritores mercantilistas expusieron sus ideas en forma interesada, debido a que eran comerciantes o representaban intereses comerciales¹³.

Lo que sí resulta evidente es que ante la ausencia de un sistema congruente de ideas sólo hubo una actitud hacia un propósito común: obtener metales preciosos mediante el excedente de exportación.

¹² Al mercantilismo se le ubica entre los años 1450 a 1750 y entre sus principales exponentes se menciona: en España a Juan de Mariana y Jerónimo de Uztáriz; en Inglaterra a Thomas Mun y William Petty; en Francia a Jean Bodin y Jean Colbert; y, en Italia a Juan Botero y Antonio Serra, siendo importante anotar que, para los estudiosos, existen diferencias esenciales entre las ideas que en cada país se sostuvieron.

¹³ Las principales ideas del mercantilismo fueron la expresión de mercaderes, abogados hombres de negocios y consejeros financieros de reyes que se ocupaban de problemas prácticos del comercio, de la manufactura, de la industria naviera y del papel del gobierno en estas materias y que si bien dichas ideas no eran sistemáticas, sí contenían los principios y las argumentaciones fundamentales de esta corriente.

Al carecer de ciertas ideas básicas y representar, en cambio, intereses comerciales, es lógico que el cuadro general de su pensamiento haya tenido mucho de confuso y de contradictorio. En primer lugar, en la medida que consideraron a los metales preciosos como la riqueza por excelencia, confundieron a dichos metales en su función de equivalente general de valores económicos con la riqueza misma y aún con el capital.

En segundo término, el mercantilismo constituyó la etapa inicial en la historia de la teoría de la política económica, diferente en cada país, según las peculiaridades de la vida económica y del grado de desarrollo respectivo. Por último, el mercantilismo no fue propiamente el estudio del desarrollo económico, sino la exposición de múltiples medidas para influir sobre él, y el Estado era un medio para fortalecer en lo económico a la nación con preferencia respecto al individuo. De esta manera, el Estado era tanto el objeto como el sujeto de la política económica.

En cuanto a los factores que ayudaron al desarrollo de la etapa mercantilista se destacan varios. Los más importantes fueron:

- La expansión de la burguesía mercantil y el surgimiento de los Estados modernos, ambos impacientes por destruir el localismo feudal y subordinar el universalismo de la Iglesia.
- El mayor interés por la riqueza y la actividad económica en relación con los aspectos morales y religiosos. Esto produjo a largo plazo un cambio radical en la apreciación respecto a la clase comerciante, la que al convertirse en poderosa dejó de ser despreciable para constituirse en centro de atención de la sociedad por considerarla útil a los intereses del Estado.
- La reforma religiosa y el consiguiente relajamiento de la autoridad del Papa originaron conceptos nuevos sobre el lucro, el tipo de interés y el progreso material.
- El invento de la imprenta que popularizó la cultura; la revolución en los métodos de producción que disminuyó los costos de las mercancías; y el desarrollo de los transportes que ensanchó el mundo conocido.

- Especial influencia tuvo el descubrimiento de América que aumentó no sólo la variedad de mercancías y el volumen del comercio sino también el caudal de metales preciosos, los que al circular influyeron en el desarrollo de la economía europea. En fin, la expansión de las compañías comerciales y de los monopolios que obtuvieron el apoyo del Estado para conquistar otros pueblos, con el propósito de lograr la máxima potencia económica y política del país mediante la adquisición de los metales preciosos.

El mercantilismo se puede resumir con los siguientes postulados: busca la unificación política y el enriquecimiento y poderío de la nación a través de un conjunto de prácticas, teorías y creencias económicas; busca la acumulación de los metales preciosos, corriente que será conocida como el "metalismo"; en materia de comercio exterior propugna la teoría de la balanza comercial favorable mediante la protección a la industria, la regulación del comercio y la promoción de la intervención del Estado.

Por último es necesario señalar que dentro de las diversas corrientes del pensamiento económico de la época, destacaron los fisiócratas en Francia y más tarde a los pensadores del liberalismo clásico.

2.1.2.1. *La fisiocracia.*

Ya dentro de la corriente del individualismo como base de la convivencia social, surge el liberalismo económico del cual la fisiocracia es una rama. Sus principales exponentes son los autores franceses Francois Quesnay, Robert J. Turgot y Esteban B. Condillac.

Se presenta dentro de un periodo que abarca aproximadamente de 1750 a 1800 y entre sus más importantes postulados se encuentran los siguientes: el origen de la riqueza se encuentra en la tierra por lo que es la agricultura la agricultura la actividad que añade valor a las cosas; al comercio interior se le considera una actividad inútil y al exterior como un mal necesario; el Estado debe dejar de intervenir en las actividades económicas y por lo mismo sostienen las teorías del libre cambio.

Según algunos autores, corresponde a esta corriente doctrinaria y no al liberalismo clásico la expresión *laissez nous faire – laissez nous passer* que significa "dejar hacer, dejar pasar", y que resume su actitud frente al Estado de no intervenir en los procesos económicos y comerciales.

Los fisiócratas sentaron así las bases del individualismo económico.

El libre desarrollo tiene por base "la libertad de trabajo, libertad de comercio, libertad de competencia; en una palabra, libertad en todos los órdenes de la vida".

2.1.3. *El liberalismo clásico.*

En cuanto hace a la corriente del pensamiento considerado como liberalismo clásico destacan principalmente por su importancia los siguientes exponentes: Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill¹⁴, Jean Baptiste Say y Robert Malthus, y para algunos autores, también Richard Cantillon. La corriente se produjo en hacia la segunda mitad del siglo XVIII y primera del XIX, sin olvidar que el libro de Adam Smith vio la luz en el año de 1776.

Esta es una de las doctrinas más importantes que se han elaborado en la historia del pensamiento económico, pues incluso se ha llegado a sostener que con la obras de algunos de sus exponentes se dio nacimiento a la ciencia económica. Por lo que además de examinar brevemente dicho pensamiento, abordaremos principalmente a los 3 más destacados representantes (Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill) desde sus concepciones acerca de las teorías del comercio internacional.

La doctrina del liberalismo se apoya en el individualismo liberal como sustento de la sociedad y en la actitud espontánea de los hombres para reaccionar a las necesidades de la colectividad; muchas de las teorías de los clásicos se obtienen por el camino de refutar aquellas predominantes del mercantilismo; advierten que la protección comercial desvía el trabajo y los capitales de actividades más

¹⁴ Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill elaboraron la *Teoría clásica del comercio internacional* en el lapso del año de 1776, año en que Smith publicó su conocida obra *La riqueza de las naciones*, a 848, en que aparece la obra fundamental de Mill: *Principios de economía política*. Entre los dos (1817) se sitúa la primera edición de *Principios de economía política y tributación*, de David Ricardo.

productivas; sostienen la supresión de la participación estatal y aunque postulan el librecambismo aceptan la protección en algunos casos. Cada uno de ellos además de propugnar la doctrina liberal tienen aportaciones individuales a la ciencia económica.¹⁵

La aportación más importante que Adam Smith hizo a la teoría del comercio consistió en aplicar la teoría de la división del trabajo al intercambio internacional.¹⁶ El mérito de Smith radicó en haber presentado por primera vez un estudio sistemático de la economía política y, en materia de comercio internacional, demostrar la conveniencia de la especialización del trabajo entre los países y la aconsejable aceptación del intercambio entre éstos.

En 1776 Adam Smith publicó su famoso libro "La riqueza de las naciones", en el cual atacaba el enfoque mercantilista sobre el comercio y defendía, en su lugar, el libre comercio como la mejor política para las naciones del mundo. Smith argumentaba que con el libre comercio, cada país podía especializarse en la producción de aquellos bienes en los cuales tenía una ventaja absoluta (es decir, que podía producir más eficientemente que otros países), e importar aquellos bienes en los cuales éste tenía una desventaja absoluta (es decir, que podía producir con menos eficiencia)¹⁷. Esta especialización internacional de factores en la producción resultaría en un incremento de la producción mundial, el cual sería compartido por las naciones que comerciaban. Por tanto no era preciso que un país ganara a expensas de otros, todos los países podían beneficiarse simultáneamente.

Correspondió a David Ricardo continuar e impulsar las ideas de Adam Smith acerca de la teoría del comercio internacional en el marco de la concepción del

¹⁵ Es importante señalar que estos autores al generalizar la teoría abordando las causas del intercambio internacional y sus ventajas estimaron justificar científicamente el librecambio entre todos los países, sin distinguir los diferentes grados de desarrollo o de atraso.

¹⁶ El profesor Miltiades Chacholiades señala que la teoría propuesta por Adam Smith, se basa en la teoría del valor del trabajo, es decir, el trabajo es el único factor de la producción, que en una economía cerrada, las mercancías se intercambian de acuerdo a la cantidad de trabajo que encierran

¹⁷ Adam Smith, El Administrador de la Aduana de Edimburgo, crea la teoría de las ventajas absolutas del comercio que se puede resumir con su propia frase: *Es la máxima de todo jefe de familia prudente nunca intentar tratar de producir en casa lo que le costaría más producir que comprar.*

valor-trabajo, el resultado de sus conclusiones se refleja en su principal obra Principios de Economía Política y Tributación, publicada por primera vez en 1817. Ricardo compartía la concepción de Adam Smith en el sentido de que cada país debería especializarse, en producir lo que era factible e importar del exterior aquellas mercancías que le representaban en su interior un costo elevado.

David Ricardo planteó que incluso si una nación tenía una desventaja absoluta en la producción de ambos bienes con respecto a la otra, aún podía llevarse a cabo un intercambio mutuamente ventajoso. La nación menos eficiente debe especializarse en la producción y exportación del bien en el cual su desventaja absoluta sea menos, lo anterior debía obedecer a la condición de que la ventaja o desventaja fuera de diferente proporción en cada artículo. Este es el bien en el cual el país tiene una ventaja comparativa. Por otra parte, la nación debe importar el bien en el cual su desventaja absoluta sea mayor. Esta es la actividad en la cual tiene desventaja comparativa. Lo anterior se conoce como la ley de la ventaja comparativa, una de las leyes de la economía más célebres y aún inalteradas.¹⁸

De la misma manera este autor desarrollo la teoría monetaria del comercio internacional por la cual la abundancia o escasez de moneda, producto de las balanzas favorables o desfavorables, respectivamente, ajustarán automáticamente los precios internos y por ende, los cambios en los flujos internacionales y por lo mismo, haciendo innecesaria la regulación por parte del Estado.

John Stuart Mill establece su teoría del comercio internacional tomando como base las aportaciones de David Ricardo acerca de la ventaja comparativa y la especialización mundial, con Stuart Mill culmina la última etapa de los clásicos de la economía.

Sin duda alguna, gracias al desarrollo del capitalismo, del comercio internacional, de la consolidación de los Estados, de los países, de las diversas corrientes teóricas que posibilitaron las conclusiones a las que llegó Stuart Mill establece nuevos conceptos como el de la demanda recíproca, partiendo de los llamados

¹⁸ Chacholiades afirma sobre la teoría de David Ricardo que: *Ley de la ventaja comparativa cuando un país se especializa en la producción de un bien en el cual tiene una ventaja comparativa, la producción total mundial de cada bien necesariamente se incrementa (potencialmente), con el resultado de que todos los países obtienen un beneficio (excepto en el caso extremo de un país "grande").*

costos comparativos. La demanda recíproca es quién determina el punto exacto de la relación de intercambio. Que la acción de la demanda recíproca depende fundamentalmente de la intensidad y la extensibilidad de la demanda.

En lo referente al comercio internacional fue Stuart Mill fue más original. Aceptó la teoría ricardiana de los costos comparados para explicar el origen del comercio internacional, pero rechazó la teoría según la cual la ventaja que cada nación extrae del intercambio está en función de la diferencia entre sus propios costos y los precios a los que puede comprar en el extranjero. En realidad, según Mill, las ventajas derivadas del comercio internacional se distribuyen entre las dos naciones comerciantes de acuerdo con su mutua relación.

Si se observa, de este razonamiento, Stuart Mill deduce su teoría de los valores internacionales, en la que la relación de intercambio entre dos países dependen de la oferta y la demanda.

El autor enuncia la Ley de los valores internacionales, cuyo enunciado es el siguiente: "la producción de un país se cambia por la de otros a los valores necesarios para que el total de las exportaciones pague el total de las importaciones. Como el costo de las importaciones esta representado por el valor de las exportaciones dadas en cambio, se beneficiará más del comercio aquel país para cuya producción la demanda sea más intensa y elástica respecto de su demanda de importaciones".

Sin embargo, muy rápido aparecieron a la luz las corrientes de pensamiento que se oponían a los resultados de la teorías liberales, pues ya se hacen presente en la misma primera mitad del siglo XIX. Agrupadas bajo diversos nombres, casi todas ellas se dirigían a impugnar los abusos que se producían en la distribución de la renta en el régimen liberal, el empobrecimiento de obreros y campesinos, la creciente separación de las clases sociales y postula la asociación de los trabajadores.¹⁹ Como se puede observar, estas corrientes del pensamiento se concentran principalmente en los graves males sociales reinantes en su época por la pobre situación de los obreros y no aparecen serios pronunciamientos en

¹⁹ Ejemplos claros de estas corrientes son la creación de la escuela crítica, el precolectivismo y el socialismo utópico o asociacionista.

materia de comercio exterior, a diferencia del nacionalismo alemán que sí se dedica a estudiar sobre esta materia en especial.

2.1.3.1. *Nacionalismo económico.*

En Alemania surge la doctrina del nacionalismo económico, cuando en 1841 se publica el libro "Sistema Nacional de Economía Política" de Federic List que impugna de manera frontal el librecambismo de la escuela clásica.

Entre las aportaciones de este autor que resultan interesantes citar, están las diversas etapas de crecimiento o desarrollo de un país, de las que tanto se habla en la economía contemporánea; el librecambio es favorable en ciertas etapas y que al contrario, el proteccionismo es más recomendable en otras; el gradualismo para pasar de un sistema librecambista a otro proteccionista y viceversa y que el poderío de las naciones industriales se cimentó en un proteccionismo que después desconocen.

Igualmente afirma que la finalidad del proteccionismo no es obtener una balanza comercial favorable sino acceder a la educación industrial de la nación y formula otras objeciones a los mercantilistas como el gravar los productos agrícolas e impedir la exportación de materias primas.

List le otorgaba a la energía nacional manufacturera la mayor importancia para alcanzar éxito en las actividades de comercio exterior, y por lo tanto, consideraba que si una industria a pesar de la protección recibida no prosperaba, entonces carecía de las condiciones fundamentales de la energía manufacturera, cuyas causas podían ser fáciles o difíciles de remover.

Como se aprecia, List se opuso a la política comercial liberal introduciendo los elementos políticos, sociales y jurídicos que afectan las condiciones del comercio internacional de un país, contradiciendo así a la escuela clásica de que es la ley de la oferta y la demanda quien ajusta de manera "invisible" dichas condiciones, rechazando anticipadamente a las teorías matemáticas y econométricas que después aparecerán y prevalecerán.

2.1.4. Del modelo neoclásico a la época contemporánea.

Durante la segunda mitad del siglo XIX la estructura de la economía europea sufrió modificaciones importantes a consecuencia del empleo de capital y técnicas de producción que incrementaron la productividad del trabajo. El industrialismo adquirió preponderancia en el desarrollo económico de los países imperiales.

Mediante este cambio ideológico, el modelo clásico del comercio internacional fue objeto de modificaciones por los economistas neoclásicos. A consecuencia de estos cambios, el modelo se tornó más complejo, pero al perder su simplicidad se volvió más representativo. A estos autores que reformularon el modelo clásico haciéndole correcciones y aportaciones parciales suele llamárseles economistas neoclásicos, porque continuaron siendo fieles a los principios fundamentales de los clásicos y a la mayoría de los demás supuestos. Es importante señalar que dentro de dichos cambios, se gestaron igualmente las doctrinas socialistas científicas y de estado, sobresaliendo autores como Lassalle, Marx y Engels, que a diferencia de las teorías utópicas explican los fenómenos económicos y sociales basados en principios científicos más que pretender organizar comunidades ideales.

Sus principios más conocidos son la explotación del obrero, la supresión de la propiedad privada y la autodestrucción del sistema capitalista. Respecto del comercio exterior sus posturas son de una clara intervención del Estado al que también le dan un carácter de agente económico, por lo que no sólo será proteccionista sino participante del comercio internacional.

En la primera mitad del siglo XX una de las escuelas que más influencia tuvo en el mundo es la de este autor inglés, Director del Banco de Inglaterra, que como el título de su obra sugiere "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero", se interesó fundamentalmente por los problemas de empleo y monetarios.

Inicialmente partidario del librecambio, cambia de idea y sostiene la validez del proteccionismo con el fin de controlar los factores del desarrollo económico y buscar y mantener el pleno empleo, con lo que se inicia una nueva época de intervención estatal en la economía.

En este tiempo surgen las escuelas de las economías del bienestar y la economía dirigida que también provocan una creciente intervención estatal ya no sólo como autoridad reguladora del comercio exterior sino también fundamentan la participación del Estado como un actor más de la actividad económica, es decir, como el Estado-Empresario, dueño de fábricas y comercios y prestador de servicios. Esta gran actividad estatal en la economía influye en el comercio exterior puesto que en el presente siglo es común encontrar que el gran exportador o importador no son las empresas sino el gobierno.

A principios de los años ochenta del siglo XX surgen las corrientes neoliberales que enfatizan la interdependencia comercial y económica de las naciones y se acompaña de grandes cambios políticos en el mundo, como la caída del comunismo en la Unión Soviética, la unión alemana y una serie de movimientos nacionales en Europa que hacen regresar a la geografía política al siglo XIX.

En lo comercial avanzan los esfuerzos del comercio multilateral con la celebración de grandes rondas de negociaciones y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero que se ven acompañados de la puesta en marcha o aceleración de importantes bloques de comercio regional, como son los asiáticos, europeos y el propio TLCAN para América del Norte.

Sin embargo, el neoliberalismo no ha caminado solo en estos años sino que lo ha hecho acompañado de su contrincante natural, el neoproteccionismo.

El GATT, los convenios multilaterales y regionales que han suscrito la mayoría de los países del orbe recogen principios librecambistas que prohíben a los gobiernos poner en vigor permisos que limiten las importaciones y los obligan a reducir los aranceles a las importaciones en los niveles y plazos negociados, sin que les sea dable volver a elevarlos más arriba de dichos niveles.

En virtud de lo anterior y ante la presión de sus nacionales por obtener protección, los gobiernos han diseñado mecanismos y artificios conocidos como barreras no arancelarias, que no consisten en permisos ni en aranceles aduaneros, con lo cual se cumple con la letra pero no con el espíritu de los principios de libre comercio contenidos en las convenciones internacionales mencionadas, dando lugar a lo que se conoce como neoproteccionismo.

2.2. La política comercial mexicana: repercusiones en la actividad aduanera contemporánea.

Antes de comenzar con el desarrollo del presente punto, debemos tener en claro qué se entiende por política comercial.

La política comercial se entiende como el conjunto de medidas de carácter fiscal y administrativo, tendientes a controlar, regular y verificar los movimientos de entrada y salida de mercancías y servicios. Visto así, viene a ser un conjunto de leyes, reglamentos, apoyos permisos o prohibiciones a que deben ajustarse los artículos de comercio exterior. Desde el punto de vista fiscal, es el monto de los impuestos que se aplican a la entrada o salida de mercancías y a los cuales se les denomina aranceles.

Al concepto anterior, podemos agregar que los objetivos de la política comercial pueden ser por una parte proteccionistas, si se tiene como propósito establecer en forma amplia controles y trabas cuantitativas o cualitativas a las importaciones; pero por otro lado, pueden ser librecambistas, si su objetivo es hacer más eficiente y competitiva la economía de un país, de producir con mayor calidad y a bajos costos, orientándose al establecimiento de una mayor relación económica y recíproca con aquellas regiones en donde se concentra el comercio mundial.

Ahora bien, como se pudo analizar en puntos anteriores, cada una de las teorías del comercio internacional ha llegado a adoptarse de una u otra manera para diseñar la política comercial de los países, quienes al menos deben considerar en su diseño los diversos instrumentos de la política comercial como son el caso de los ya citados aranceles, así como también de permisos previos, autorizaciones y normalizaciones las medidas antidumping y las prácticas desleales del comercio internacional.

En términos generales, las metas de la política de comercio exterior de México en el siglo XX, han registrado dos fases fundamentales: la primera se refiere al periodo de 1940-1982 en la que los enfoques eran de carácter eminentemente proteccionista y la de 1983 a la fecha, caracterizada por un tránsito hacia el

librecambismo, a través de la instrumentación de una política de apertura al exterior.

2.2.1. El proteccionismo mexicano y la sustitución de importaciones (1940-1982).

Teniendo como meta la protección a la planta productiva y al empleo, se instrumentó entre 1940 a 1982, un programa sustitutivo de importaciones que tendía a producir en el país lo que anteriormente era menester adquirir del exterior. Esta idea fue uno de los pilares básicos de la política comercial de México a partir de los años cuarentas, aprovechando la coyuntura histórica que significó la Segunda Guerra Mundial, cuando nuestros principales proveedores de productos manufacturados tenían distraído su aparato productivo en la industria bélica, por lo que les era imposible atender la demanda mundial de esos productos, generando a su vez seria escasez de artículos manufacturados en todo el mundo. Esto propició el inicio de operaciones industriales en México y en otros países tendientes, precisamente, a llevar a cabo proyectos manufactureros y en esta forma, sin competencia importante por parte de los países beligerantes empezar a cubrir un mercado de enormes dimensiones.

Por esos años dicho proceso se vio apoyado por la reciente expropiación petrolera y por la creación de diversos organismos vinculados con la infraestructura económica y administrativa, que con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, le daban al país una nueva fisonomía propicia para el desarrollo industrial. Puede decirse que en esa época se inicia el crecimiento y desarrollo de los grupos monopólicos y de poder del sector privado estrechamente vinculados al gobierno y al capital monopolista extranjero, cosa que cristalizó con el desarrollo de las grandes zonas industriales de México comprometidas y empeñadas en dichos programas nacionales.

Este proceso de sustitución de importaciones fue avanzando poco a poco dentro de sus diferentes etapas que se considera que son:

1ª. Sustitución de importaciones de productos de consumo. Su característica esencial es la de abocarse al desarrollo de la industria ligera, principalmente

productora de artículos alimenticios elaborados, textiles y otros artículos de consumo final.

2ª. Sustitución de importaciones de bienes intermedios. Significa el proceso de ensamble de partes, materias primas auxiliares o artículos semifabricados indispensables para la producción de un artículo de consumo final, como por ejemplo en el caso del automóvil se integran a la producción nacional insumos tan importantes como vidrios, espejos, vestiduras, refacciones, neumáticos, etcétera. Por ello, durante esta etapa es posible ahorrar algunas importaciones y sólo adquirir del exterior productos de mayor tecnología, que resultan incosteables para producir en el país.

3ª. Sustitución de importaciones de bienes de capital. Esta consiste en fabricar maquinaria, equipo e implementos de alta precisión y tecnologías sofisticadas que como su nombre lo implica es producir maquinaria para hacer a su vez maquinaria.

México, puede decirse, que ha llegado a la segunda etapa de sustitución de importaciones, o sea la de producción de bienes intermedios o terminados de consumo final y el problema que presenta ahora, es pasar a la llamada tercera etapa, o sea, producir bienes de capital.

Efectivamente, la mayoría de las manufacturas para el consumo final se fabrican íntegramente en México y con la mayor parte de insumos nacionales, pero falta llegar a la producción de máquinas de alta especialización y elevada absorción de tecnología.

En una palabra, el tránsito de las etapas fáciles dentro de un programa de sustitución de importaciones a la verdaderamente difícil que es la de sustituir importaciones de maquinaria y equipos para la industria, presenta obstáculos derivados de la propia estructura económica del país, que por ahora vuelve muy deseable pero difícil la edificación de este tipo de complejas empresas, para un mercado reducido en el que sale más barato importarlas que producirlas en México, con serios problemas de costo de producción que de manera alguna podrían competir a nivel internacional con las empresas transnacionales.

Otra de las facetas de nuestra política comercial, estrechamente ligada a la de sustitución de importaciones es precisamente la de proteger a nuestra supuestamente industria incipiente, que carece de posibilidades de competir con el exterior, por lo que permitir importaciones de artículos que se producen en México sólo traerían una competencia desleal con la industria nacional.

Esta política proteccionista, se vigorizó aún más por los años cincuentas, cuando se empezaron a poner trabas arancelarias diversas e incluso prohibiciones específicas para la importación de artículos que se suponía no era necesario importar, debido a que en el país se producían en condiciones similares a las de importación.

Sin embargo, a menudo los productos hechos en México no reunían las condiciones de calidad o de especificaciones y costos, por lo que se permitían el uso de las llamadas operaciones temporales con lo que se aceptaba otorgar un permiso para su importación.

Respecto al proteccionismo industrial se ha criticado en el sentido de que nos ha obligado a aceptar productos caros y de baja calidad, debido a que los industriales mexicanos tienen un mercado cautivo, por medio del cual los productores tienen aseguradas sus ventas, sea cual sea la calidad y precio, razón por la cual no se han preocupado por mejorarlas, lo que a su vez ha propiciado el contrabando, se dice que, incluso, es la causa esencial que impide tener competitividad exportable, ya que como se dijo anteriormente, las empresas nacionales debido a que cuentan con un mercado cautivo tampoco se han preocupado por expandir sus operaciones a nivel internacional, mejorando su producción para el mercado externo con lo que se promovería mayores ingresos de divisas y creación de nuevas fuentes de trabajo.

También se dice que es necesario acabar con dicho proteccionismo debido a que pesar de ser una industria protegida desde hace más de 40 años no ha dejado de ser infantil y sólo propiciando la competencia en el mercado interno se preocuparán por mejorar calidad y precio.

Tales argumentos consideramos que son sólo verdad a medias porque la verdadera causa del estancamiento industrial de México, es precisamente, la

competencia desleal que ejercen los monopolios internacionales que han establecido alguna sucursal en México y que impiden a los pequeños industriales mexicanos pasar de ciertos límites y convertirse en competidores importantes.

Se han visto casos de pequeñas empresa dentro de diversa ramas de la producción que han sido definitivamente absorbidas por el capital monopolista extranjero, normalmente frente a presiones muy fuertes de dichos monopolios hasta que terminan por vender la patente o como se ha visto en muchos casos, hasta las instalaciones de la planta.

Por tanto, el verdadero proteccionismo se esta aplicando preferentemente a favor de dichos consorcios foráneos, sobre todo para proteger a la industria norteamericana establecida en México, de la competencia de países como Japón, Europa y de países socialistas.

También es cierto que hay algunas industrias ineficientes de capital nacional como la textil, la cual no ha podido abatir costos ni mejorar la calidad por razones de falta de organización interna y en algunos casos apatía de los industriales; lo mismo puede afirmarse de algunas empresas productoras de plásticos, libros impresos y bebidas alcohólicas diversas. Sin embargo, el peso de la competencia con transnacionales es en esencia el obstáculo central.

Debido al persistente déficit en la balanza en cuenta corriente, el gobierno mexicano se preocupó a lo largo de los años cincuentas y sesentas en implementar diversas políticas comerciales a favor de las exportaciones mexicanas, para lo cual se crearon una serie de instrumentos tanto fiscales como administrativos y de fomento que integran en su conjunto, parte la política comercial de México. Entre estas destacan: el sistema de permisos previos (1956), subsidio triple (1961), regla 14 de la Tarifa de importación y las operaciones temporales.

Tales son las bases de política económica sobre las que se va a desenvolver la nuevas relaciones de dependencia entre México y estados Unidos de 1940 a 1982, año en que aproximadamente se agota este modelo de dependencia y exige un replanteamiento o redefinición de dichos términos, como se verá más adelante. Esta etapa es mejor conocida como el gran proceso del desarrollo estabilizador.

2.2.2. *La política comercial de México (1982 a la fecha).*

A partir de 1983 el gobierno mexicano decidió en atención a la Carta de Intención suscrita con el FMI llevar a cabo una revisión de los sistemas de protección industrial, los que de tiempo atrás eran severamente cuestionados, pues se reiteraba el argumento de la vieja Escuela Clásica de la Economía en el sentido de que el proteccionismo implícito en las doctrinas mercantilistas que operó desde el siglo XVI sólo propiciaba industrias ineficientes y por haber creado un mercado cautivo los consumidores eran obligados a adquirir productos de baja calidad y altos precios.

Ante esto, el Estado Mexicano decidió iniciar un rápida apertura al exterior, eliminando los sistemas de permisos previos y sustituyéndolos por aranceles, los que resultan ser de carácter "librecambista", debido a lo bajo de éstos –del 10 al 20% ad-valorem-, lo que es muestra inequívoca de la tendencia a abrir las fronteras de nuestro país a las mercancías del exterior para supuestamente obligar a la industria local que compita con ellas. Esta situación sólo implica el natural proceso de eliminación de los débiles para que en aras de este eficientismo sólo queden los más fuertes, o sea en el caso concreto de México, que subsistan en el mercado exclusivamente las grandes corporaciones trasnacionales, las industrias y comercios nacionales que por situación monopólica están en condiciones de soportar tan desleal competencia interna y externa.

Por otra parte, México se abrió al exterior con una política comercial que no se ha instrumentado en razón de los intereses de México ni en función de apoyarse en ella para combatir la crisis económica, sino, esencialmente, obedeciendo a presiones externas que estaban implícitas desde 1979. Tales presiones externas parten de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de los EUA, al obligar a los países socios de los EUA a eliminar subsidios a sus exportaciones; a ser más liberales en materia de acceso a las exportaciones norteamericanas y sobre todo por el hecho de que sólo se resolverían controversias comerciales en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), de tal suerte de que quienes se rehusan ingresar a ese organismo, se harían automáticamente

merecedores de la aplicación de impuestos compensatorios. Esto a su vez se reiteró con mayor vigor en la nueva Ley de Comercio y Aranceles de los EUA, emitida en 1984, en la que se obliga a los países a que liberalicen su comercio con EUA so pena de quedar eliminados del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias.

Visto así, debe entenderse como una presión externa derivada de los problemas internos de la economía de los EUA cuyo déficit comercial que llegó a 110 000 millones de dólares en 1990, aparte de la recesión de estos últimos años. Por tanto, la apertura no implica más ventajas para México que poder seguir disfrutando de las bondades del comercio con EUA, pero sobre la base de que el superávit comercial que teníamos en 1985 con ese país, se transforme en déficit como ha ocurrido. De esta manera los EUA al aplicar la misma política con todos los países subdesarrollados, buscan acrecentar sus exportaciones, con lo que intentan solucionar sus problemas internos.

Es importante hacer un intento de conceptualizar, para el caso concreto de México, el significado de apertura al exterior. Esto desde luego no pretende erigirse como una definición que deje plenamente complacidos a los estudiosos del tema ni a los encargados de ponerlo en práctica; sino sólo de identificarla conceptualmente a fin de que al hablar de este tema definamos de antemano lo que nosotros entendemos como tal.

Por apertura al exterior de la economía mexicana, debemos entender la modificación estructural de la política comercial de México, que tiene como propósito eliminar la protección que se aplicó desde 1940 a la industria establecida en territorio nacional. Tal cosa con el objeto de facilitar mediante la aplicación de aranceles bajos la entrada de mercancías del exterior que anteriormente estaban limitadas por los llamados Sistemas de Permisos Previos.

Por apertura al exterior debemos entender a su vez la aceptación oficial para que en igualdad de condiciones a la industria y la agricultura nacional, compitan con la mercancías del exterior, ya que se considera que ambas están a los niveles de madurez que les permitirá dar la batalla internacional, sobre las bases de que

aquellas que a lo largo de 50 años no hayan madurado, tendrán que perecer ante la competencia²⁰.

A su vez queda implícito en esto planteamientos, la necesidad de abogar por el libre comercio y por la eliminación de prácticas desleales de comercio, en el seno del organismo multinacional teóricamente creado para resolver los problemas comerciales entre los países desarrollados y no desarrollados, que es precisamente el GATT.

Esto, no obstante deja la puerta abierta para la negociación bilateral, plasmada en el Entendimiento comercial entre México y los Estados Unidos sobre derechos e impuestos compensatorios, de 1985, en incluso en el TLC.

En una palabra, desde el punto de vista teórico, la apertura al exterior de México significa abandonar de manera muy acelerada las tesis proteccionistas que sustentaron la política comercial y de industrialización en más de cuatro décadas y sustituirlas por una doctrina librecambista, adaptadas a las condiciones actuales del comercio internacional, en las que las potencias capitalistas de EUA, Europa y, sobre todo Japón, están abrazando en todo su esplendor las tesis opuestas o sea el neoproteccionismo.

Siendo así la política liberalista implementada por el gobierno mexicano tiene como característica esencial el desarrollo en medio de un contexto internacional acentuadamente proteccionista.

Pero además, la apertura al exterior implica algo que va más allá de lo estrictamente comercial y que se manifiesta de manera adicional en una clara tendencia hacia la libertad cambiaria, la cual se ha venido modificando con celeridad desde 1983 y resulta un elemento indispensable para la implementación de la apertura al exterior.

Como otro elemento que caracteriza, en el caso de México, a la apertura al exterior, destaca la política de atracción y simplificación de trabas para la inversión extranjera, la que hoy día puede ser del 100 por ciento del exterior y sin reglamentación para que vaya más allá de no introducirse en algunas áreas estratégicas en las que sólo el Estado puede participar.

²⁰ Miltiades Chacholeades, Economía Internacional, McGraw Hill Ed. México, 1986.

2.2.2.1. Las presiones externas para la implementación de la apertura al comercio internacional: El neoproteccionismo norteamericano.

El centro de donde emanó la necesidad de que nuestro país realice una apertura al exterior, se explica en virtud de la situación global de la economía norteamericana, que sólo con el sacrificio de los países subdesarrollados, intenta salir de su crisis y de la recesión económica vigente. Pero esto no es todo. Uno de los orígenes centrales de la apertura al exterior, consiste en el creciente déficit comercial de los EUA ya que ascendió en 1990 a 110 mil millones de dólares, cuestión que les ha preocupado sensiblemente. Esto ha generado que las posturas proteccionistas de nuestros vecinos sean cada vez más severas como lo muestran las tres leyes de comercio exterior de ese país, la primera promulgada en 1979, que se reformó en 1984 y 1988 con un carácter aún más proteccionista. La característica esencial de estas legislaciones consiste en que se considera que la industria norteamericana se enfrenta a prácticas desleales de comercio por parte de muchos países que subsidian a sus exportaciones, por lo que al descubrirse dichos subsidios la mercancía se hace acreedora a la aplicación de impuestos compensatorios.

De allí que dentro de la apertura al exterior esté contemplada la necesidad de eliminar todo tipo de subsidios a las exportaciones mexicanas, que van desde las fiscales hasta los de otorgamiento de financiamiento preferenciales más allá de los niveles permitidos internacionalmente.

Desde el ángulo de las importaciones, la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, especifica claramente la obligación por parte de los que comercian con los EUA de abrir en mayor grado sus fronteras a las mercancías provenientes de los EUA, toda vez que de no hacerlo, quedan automáticamente fuera del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias de los EUA (SGP), que es la única manera de participar en dicho mercado. A su vez en la misma ley se exigen la liberalización de los servicios y la no puesta en práctica de legislaciones que

reglamenten la inversión estadounidense así como la posibilidad de abrir nuevas zonas libres de comercio de EUA con distintos países del mundo.

A su vez se elimina del SGP el criterio de no reciprocidad que es el elemento clave para dar a nuestro país trato preferencial con lo que el SGP pierde la utilidad que tenía anteriormente.

Por otra parte la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 preveía el asunto de los impuestos compensatorios otorgando la prueba de daño sólo a los países que se integraron al GATT por lo que de no hacerlo no se otorgaría el derecho de audiencia.

Ahora bien, la evidencia más clara de las presiones externas en función de las aludidas necesidades de los EUA lo reflejan las diversas cartas de intención que el gobierno mexicano suscribió con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en donde dejan perfectamente clara la necesidad por parte de México de revisar sus sistemas de protección arancelaria y, por la otra, reformular los mecanismos de control cambiario. Al respecto se dice en la Carta de Intención firmada en noviembre de 1982: En las distintas fases del programa, se harán las revisiones al sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a las exportaciones y el requisito de permiso previo para importar. La revisión cuyos resultados serán objeto de consulta, tendrán como propósito reducir el grado de protección para lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo a efecto de proteger el interés de los consumidores, de mantener el empleo y fomentar activamente las exportaciones de bienes y servicios y evitar utilidades excesivas por las ventajas oligopólicas que se deriven del sistema de protección. Se propiciará una mayor integración del aparato industrial mexicano con el fin de hacerlo más eficiente.

Como se observa, la génesis de la apertura al exterior se encuentra en la Carta de Intención firmada con el FMI el 10 de noviembre de 1982.

2.2.2.2. *Las presiones y argumentos internos.*

Estas presiones externas pronto encontraron múltiples aliados internos, tanto gratuitos como a sueldo, que argumentaban bondades para un desarrollo excepcional de México y veían en la apertura al exterior y el ingreso al GATT, la oportunidad de que México se modernizara y se convirtiera en una potencia exportadora de la noche a la mañana.

Estos argumentos se centran en cinco posiciones fundamentales:

- La necesidad de eliminar la sobreprotección en una industria de invernadero, que al contar con un mercado cautivo²¹, sólo produce artículos de mala calidad y alto precio.
- El ejemplo de Taiwán, Singapur, Corea del Sur y Hong Kong, que han logrado enorme e insuperable crecimiento, siguiendo estos modelos.
- La urgencia de exportar más para crecer y pagar la deuda.
- La modernización industrial que significa aumentar productividad, mejorar calidad y competir en lo interno y en lo externo.
- Que el camino de México es atraer a la inversión extranjera.

Respecto a tales posiciones, sólo bástenos plantear en términos por demás esquemáticos, que la industria auténticamente mexicana nunca estuvo realmente protegida, ni fue de invernadero. A su vez, el ejemplo de las ventajas de la taiwanización resulta absurdo pues se trata de pequeños países en los que se carece de industria nacional desde siempre; son pequeños países en donde el concepto de patria prácticamente no existe y en donde se ha logrado altas tasas de crecimiento siendo pequeñas islas maquiladoras en las que sus habitantes sólo son mano de obra barata y vienen a significarse como esclavos en su propio país.

La urgencia de incrementar exportaciones resulta en nuestros días nada más que un buen deseo ya que las potencias cada día afinan su protección y restringen en mayor grado la entrada de mercancías del exterior. A su vez en países en

²¹ Mercado cautivo implica que al estar prohibidas la importaciones de otros productos, al consumo nacional no le queda más remedio que aceptar los del país.

desarrollo existen escasas posibilidades de ampliación de mercados en virtud de lo contraído de su mercado interno, razón por la que existen pocas esperanzas de ampliar nuestras exportaciones, a más de que el industrial mexicano nada tiene que hacer frente a la tecnología de los productos de Europa, Japón o los EUA. Por tanto, es una falsa ilusión el suponer que están ansiosos en el exterior por recibir las mercancías mexicanas.

La modernización industrial tiende a realizarse en la peor de las épocas, pues el crédito para dicha modernización es inaccesible; existe un clima de desconfianza en la inversión, en momentos en que la especulación y las devaluaciones se han vuelto norma común, en un momento en que el proteccionismo comercial está en su apogeo. En una palabra, es en este desfavorable contexto nacional e internacional en el que por arte de magia la exigencia al empresario mediano y pequeño es modernizarse y exportar.

2.2.2.3. *Instrumentos encaminados hacia la apertura al exterior (1982-1993).*

Desde 1983 y a raíz de la Carta de Intención anteriormente citada, se procedió a ir dando forma a la apertura externa, siendo la primera, ir sustituyendo los sistemas de permisos previos por aranceles, cuyo monto se estipuló a mediados de julio de 1985 entre el 10 y el 20% ad-valorem.

Estos montos resultan sumamente bajos si se toma en cuenta que aún a pesar de pagar el nivel más alto, muchos productos extranjeros están en posibilidad de competir deslealmente con la industria nacional. Para finales de 1985 ya se contaba con un 90% de la tarifa de importación, liberada de permisos previos sustituidos por esos aranceles, se supone que para fines de 1988 sería del 100%. Pero el sistema como se instrumentó la referida apertura al exterior fue con los Programas Nacionales de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE). Instrumentado en agosto de 1984, ya plantea la eliminación de los subsidios a las exportaciones, pero no así a las importaciones. Con ello quedó claro que se trató de un programa que pretendiendo llevar a cabo cambios estructurales, lo que en

realidad instrumentaba era una serie de facilidades para incrementar importaciones.

La sustitución de permisos previos por aranceles; los subsidios sólo a las importaciones y la cancelación de los CEDIS a las exportaciones y ajustes de los créditos preferenciales a las mismas, limitados por criterios internacionales, son la forma como se plasma y se instrumenta la apertura al exterior en el referido PRONAFICE.

Por otra parte en abril de 1985 se dio a la publicidad el PORFÍES, Programa de Fomento Integral de las Exportaciones Mexicanas.

En términos generales, los objetivos y metas del PORFÍES, difieren poco respecto a planes anteriores de fomento de las exportaciones. En sí se pretende organizar la oferta exportable, diversificar mercados, brindar apoyos institucionales y financieros para fomentar la producción, ampliar la información y asesoría al exportador y toda la gama ya tradicional que desde 1970 se ha venido formulando con el apoyo de las instituciones como el IMCE, el BANCOMEXT, el FOMEX y SECOFI.

Los cambios más importantes se refieren al tratamiento fiscal tanto a las exportaciones como a las importaciones, aún cuando quedan allí buena parte de las disposiciones anteriores, tales como las importaciones temporales y la devolución de impuestos CEDIS, pero son sustituidos por la devolución del IVA a las empresas de comercio exterior, se otorga el costo directo en productos de exportación para fines de gravámenes y deducción de gastos por viajes al exterior. Estas exenciones que significarán cuantiosos sacrificios fiscales deberán supuestamente ser compensadas con el incremento sustancial de las exportaciones y con la captación de divisas que hoy día requiere nuestro desarrollo.

El memorandum de entendimiento comercial México-EUA se considera como el antecedente más cercano al TLC, así como otro elemento básico en el cual se instrumentó e institucionalizó la apertura de México al exterior. En el texto aparecido en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1985 se exponen

con absoluta claridad la serie de normas a las que deben ajustarse los sistemas de exportación mexicanos a fin de no lesionar a la economía de los EUA.

En este Entendimiento, el gobierno mexicano acuerda la eliminación de subsidios a las exportaciones, al igual que limitar el otorgamiento de financiamientos preferenciales a las exportaciones o bien limitar estos acuerdos internacionales que fijan topes a las tasas de interés. A cambio de comprometer la política tradicional de fomento a nuestras exportaciones, los EUA aceptan otorgarnos la posibilidad de defendernos ante el Congreso Norteamericano de acusaciones tales como estar subsidiando nuestros productos, es decir, la prueba de que no existe daño a la economía de los EUA. Este mecanismo es conocido como la prueba de daño. Cabe señalar que este convenio fue severamente censurado por los grupos progresistas del país por su carácter altamente entregado y arrojado en el que México llevó la peor parte.

2.2.2.4. Ingreso de México al GATT.

Uno de los asuntos que más acaparan la atención en los años ochentas, fue sin lugar a duda el proceso de adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que desde su fundación en 1947 ha intentado coordinar el comercio mundial teniendo como objetivo central el abolir gradualmente las barreras arancelarias y no arancelarias, al igual que eliminar las prácticas desleales en el comercio mundial.

El GATT es un organismo mundial creado en 1947 por medio de la Carta de la Habana, teniendo como objetivo central la expansión de comercio, la igualdad en los tratos referidos al intercambio comercial, liberalización del comercio mundial mediante la eliminación de barreras cuantitativas y cualitativas al comercio, cláusula de la nación más favorecida, que implica que las ventajas comerciales que se otorguen a un país, se hacen extensivas a todos los miembros del Acuerdo General. Resolver cualquier controversia mediante la negociación multilateral en el seno del Acuerdo, funcionando a través de sesiones anuales de la Partes Contratantes y existiendo además los Consejos de Representantes y los Comités

permanentes. Negocia la liberalización comercial y atiende los diversos asuntos y controversias a través de Rondas de Negociación que son discusiones multilaterales de producto por producto.

El GATT funciona a través de la suscripción de los llamados Códigos de Conducta, los que son conveniente aceptarlos aún cuando no es obligatorio suscribirlos en su totalidad.

México desde la fundación del GATT rechazó participar en tal organismo, en el que la mayor parte de las decisiones se tomaban preponderantemente por las potencias comerciales, quienes imponían, como hasta hoy día, los lineamientos generales y particulares, acerca de las políticas de comercio exterior, siempre acorde con sus intereses.

Sin embargo, México siempre asistió a las diversas rondas de negociación en calidad de observador, por lo que a pesar de no ser socio, estuvo vinculado con la problemática y rumbo de las discusiones sobre comercio mundial sin que existieran presiones o intereses muy especiales para que se integrara como socio. El problema surgió a partir de que se iniciara en los EUA una serie de desequilibrios internos, como el que se refiere a su abultado déficit comercial que apuntó hacia los 110 mil millones y se vino engrosando a raíz de la toma de posesión del presidente Reagan, quien con base en su política de elevados gastos armamentistas erogó grandes cantidades de recursos a tales fines, lo que ha traído como consecuencia que se agudicen dichos desequilibrios, dentro de los cuales, los comerciales son de primer orden según se explicó anteriormente.

Las presiones para que México iniciara todo este proceso, empezaron desde 1978 cuando México solicitó su adhesión al GATT, para ello se integró todo un grupo de negociadores que elaboraron en 1979 un protocolo de adhesión, el cual tras una consulta popular fue rechazado en una primera instancia. Sin embargo, los Estados Unidos no quitaron el dedo del renglón y en su Ley de Acuerdo Comerciales de 1979, establecieron la obligación de participar en el GATT, con la amenaza de que quienes se rehusaran se harían acreedores a la aplicación de sanciones compensatorias a productos que se consideran de acuerdo al Congreso como subsidios en el exterior.

A partir de este ordenamiento y en virtud del rechazo de México a ingresar al GATT, vino una avalancha de impuestos compensatorios a multitud de productos mexicanos, lo que a partir de 1983 y a raíz de la firma de la Carta de Intención con el FMI generó que México iniciara el conocido proceso de apertura al exterior consistiendo como se dijo en el desmantelamiento del proteccionismo a la industria nacional, a través de la sustitución de los sistemas de permisos previos, por bajos aranceles.

Puede decirse que a partir de ese año, se sientan las bases de dicha política, la cual hacia 1986 se fue consolidando plenamente, ya que alrededor de un 90% de la tarifa de importación se ha liberado, con aranceles que van del 10 al 20 por ciento como máximo.

Habiendo México liberalizado su comercio, eliminando subsidios a sus exportaciones, suscrito el Entendimiento Comercial sobre subsidios e impuestos compensatorios, resultaba superfluo el ingreso del país al GATT, pues en forma bilateral y merced a los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, se había logrado plegar la política comercial de México a las leyes comerciales de los EUA. En agosto de 1986, México se integró como el miembro número 92 del Acuerdo General, con base en la suscripción de un Protocolo de Adhesión que plantea esencialmente que se trata de un país en desarrollo, por lo que al menos teóricamente recibirá un trato de no reciprocidad en las negociaciones internacionales, al igual que se consideran sectores estratégicos la agricultura, los energéticos y se protege a algunas ramas, principalmente, dominadas por las transnacionales como la automotriz y la farmacéutica, las cuales se considera necesario protegerlas.

En dicho Protocolo de Adhesión se plasma esencialmente la parte comercial de la apertura al exterior, que se ha convertido en eje de la política económica del actual gobierno. La tesis central es la de favorecer a la modernización de la industria nacional, para obligarla a actualizarse mediante la competencia exterior, a fin de generar lo que ellos llaman el cambio estructural que teóricamente nos convertiría en país moderno y competitivo en el exterior, es decir, lo que denominan de acuerdo con la retórica oficial la reconversión o modernización industrial.

Para 1993 se ven con claridad los efectos de esta política puesto que tenemos un aumento de las importaciones en detrimento de lo poco que queda de la industria nacional y, de manera muy especial, de la pequeña y mediana empresas, que no están en condiciones de competir ante los grandes gigantes de tecnología moderna.

2.2.2.5. La política comercial de México en el marco del Tratado de Libre Comercio con EUA y Canadá.

Podemos afirmar que la política comercial de México en el periodo 1988-1993, estuvo enfocada principalmente a ratificar la implementación de la apertura comercial anteriormente descrita, pero ahora bajo las bases de un proceso de integración no sólo comercial, sino financiera de México con Estados Unidos y Canadá, a lo que se llamó Tratado de Libre Comercio (TLC), que ha constituido el proyecto principal de la administración del presidente Salinas de Gortari.

La política comercial y, en general, toda la política económica, estuvo enfocada a adaptarse a las condiciones para asegurar la firma del TLC, para lo cual se llevaron a cabo una serie de reformas que van desde diversas leyes y reglamentos hasta la Constitución misma. Los cambios más sobresalientes en relación a la política económica con miras al TLC, pueden enumerarse como sigue:

1.- Reforma al Artículo 27 Constitucional, para garantizar la propiedad de extranjeros en zona fronteriza y playas. Dicha reforma declara enfáticamente que México debería modificar su Constitución a fin de asegurar la propiedad de los inversionistas americanos, especialmente en lo que se refiere a la propiedad de la tierra, que como es conocido estaba prohibido a extranjeros poseer propiedades tanto en fronteras como en las costas. Tal cosa se modificó en 1991, aunada a la posibilidad de que el ejido fuera convertido en propiedad privada mediante contratos de compra-venta.

2.- Reforma a la Ley Aduanera en 1992.

3.- Reforma al Reglamento sobre Inversiones Extranjeras de 1989 al permitir inversión foránea en un 100% incluso en áreas anteriormente consideradas estratégicas. En 1989 surgió el nuevo decreto sobre la Ley de Inversiones

Extranjeras que sustituía al de 1974, en donde se sustituían todos los obstáculos a la inversión extranjera, la que puede ya ser 100% extranjera y penetrar en áreas como petroquímica, hierro, acero y otro tipo de minería, así como también en educación y servicios diversos.

4.- En materia comercial se creó el Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990 (PRONAMICE). En dicho programa se puntualiza lo siguiente: se reitera la apertura al exterior; se plantea lograr un desarrollo industrial que implica la desconcentración industrial; se pretende una mayor defensa de los intereses comerciales en el exterior; la internacionalización de la industria, modernización, haciéndola competitiva; una mayor productividad y absorción de la tecnología; la desregulación económica; la promoción de importaciones; y, el fortalecimiento del mercado interno.

5.- Se estableció un programa de 100 días de fomento a las exportaciones.

6.- En 1993 se decretó la Ley de Comercio Exterior. Aparecida en el Diario Oficial de la Federación del 27 de julio de 1993, tiene por objeto regular, promover y adecuar el comercio exterior a la integración a la economía mundial, tomando como base los acuerdos y convenios internacionales, tanto firmados como por firmar. Lo más relevante de dicha Ley, es la introducción de toda una legislación antidumping, basada en el criterio de discriminación de precio, entendida ésta como vender en el país una mercancía extranjera a precio inferior al normal, debido a subvenciones de sus gobiernos. Se plantea que tal situación de dumping, crea daño a la economía mexicana, razón por la cual dicha mercancía subsidiada en el exterior, se hace acreedora a que se le apliquen cuotas compensatorias. Tal cuestión al quedar comprobada, se considera que es una competencia desleal con la producción nacional, por lo que se establece una demanda ante un tribunal para buscar la conciliación y propiciar que el gobierno en cuestión elimine voluntariamente dicha subvención.

2.3. En el sistema protector.

Éste sistema procura el desarrollo de la economía nacional estableciendo una protección estatal que de origen se supone temporal, gradual y por sectores, en un proceso que se conoce de "crecimiento hacia adentro"

2.3.1. Finalidades.

Con este tipo de regulaciones se busca crear industrias, proteger a las recién nacidas y aquéllas en un proceso de consolidación, para la cuales el Estado considera que existen condiciones para su competitividad a mediano plazo. Igualmente se opera este sistema para los productos agrícolas sobre las bases de asegurar el abasto interno de alimentos y materias primas, así como cuidar el ingreso de los agricultores y evitar el encarecimiento de dichos bienes.

En virtud de que se trata de proteger sólo ciertas actividades y producto, el proteccionismo se finca sobre bases temporales y en forma no generalizadas, es decir, por tipo de productos, por sectores y por actividades. El proteccionismo que escapa a estas razones, por las cuales la doctrina lo justifica, busca combatir males como problemas críticos de divisas; reservar el mercado a las industrias nacionales sin dar lugar a la competencia extranjera; fomentar actitudes nacionalistas; procurar la creación de una clase capitalista o mejorar la posición del comercio local, etc.

2.3.2. Medidas predominantes.

La naturaleza de las medidas predominantes son diversas pues se encuentran prohibiciones, regulaciones no arancelarias y altos aranceles a las importaciones y, en algunas ocasiones, a las exportaciones.

Las regulaciones no arancelarias que se aplican son básicamente las licencias, cuotas y permisos, mismos que se otorgan de manera casuística y hasta para ciertos volúmenes, con lo cual se genera un costoso aparato estatal encargado de

estudiar, otorgar o negar dichas autorizaciones, en cuyo procedimiento participan en algunas ocasiones los representantes de las industrias involucradas. Las excepciones a este sistema generalmente se hacen consistir en las importaciones y exportaciones del sector público que no siguen el régimen general, así como aquellas operaciones por las cuales se otorgan las licencias de importación bajo el criterio de que no existe producción nacional insuficiente para cubrir la demanda nacional, productos que suelen estar gravados con reducidos aranceles. Por el contrario, por regla general, los productos terminados y los bienes de consumo se encuentran restringidos y están sujetos a altísimos gravámenes.

Ahora bien, es importante señalar hasta este punto que cuando nos referimos a las regulaciones y restricciones no arancelarias, primeramente debemos analizar este concepto como tal.

En un inicio, los principales instrumentos regulatorios del comercio exterior eran el arancel y las prohibiciones, de la suerte que ante una política de apertura comercial la única barrera era la arancelaria, es decir, las contribuciones a las importaciones y a las exportaciones. Con el devenir del tiempo surgieron medidas menos inflexibles que la prohibición que permitieron que el Estado graduara las importaciones y las exportaciones con base en ciertos criterios: por volumen; por valor; por tiempo; por mercaderías; por país; etc., como son los permisos, las autorizaciones y las cuotas. Estos permisos o cuotas se usaron de manera intensa y junto con los aranceles constituyeron principalmente, hasta el segundo tercio de la presente centuria, los instrumentos únicos con que contaban las naciones para regular ó limitar su comercio exterior, por lo que hasta ese entonces se venía hablando de medidas arancelarias (los aranceles) y de medidas cuantitativas (las prohibiciones y permisos).

A partir del último tercio de este siglo se produjo una verdadera explosión en la producción de diversas medidas cuyos objetivos formales son regular y proteger actividades e intereses diferentes al comercio exterior, pero que, sin embargo, en su aplicación producen su limitación o restricción, agrupándolas con el nombre genérico de medidas no arancelarias, dentro de un fenómeno al que se le ha llamado neoproteccionismo.

En la doctrina contemporánea tanto nacional como extranjera, a cualquier mecanismo de regulación de las corrientes de comercio exterior de un país que sea diferente del arancel se le designa con los términos de Barrera no Arancelaria, Regulación no Arancelaria o Obstáculo no Tarifario, mismos que bien se pueden considerar como sinónimos. Pretender clasificar a las regulaciones no arancelarias es una tarea difícil si se considera que tienen la más diversa naturaleza; que existen un gran número; que su redacción en las disposiciones legales no es siempre transparente y que, en muchos de los casos, su finalidad se parte tenue, pero eficazmente de su objetivo formal. A pesar de estas importantes limitaciones, se considera útil formular con fines ejemplificativos y de manera breve, una clasificación que permita entender la diversa naturaleza de estas regulaciones y facilite la exposición de las principales clases y tipos.

BARRERAS ARANCELARIAS Y NO ARANCELARIAS AL COMERCIO EXTERIOR	
A. BARRERAS ARANCELARIAS.	<ul style="list-style-type: none"> a) Los aranceles a las importaciones. El tipo de cambio.
B. BARRERAS NO ARANCELARIAS.	<ul style="list-style-type: none"> 1. Las Barreras Paraarancelarias. <ul style="list-style-type: none"> a) Los ajustes tributarios en frontera. b) Las sobretasas. c) Los derechos consulares. d) Los métodos de aforo aduanero e) Los precios oficiales de importación. f) Los aranceles específicos. g) El depósito previo. h) El manejo del tipo de cambio. i) Las restricciones para combatir prácticas desleales. 3. Las Barreras Cuantitativas. <ul style="list-style-type: none"> Las prohibiciones. El embargo. La salvaguarda. Las limitaciones y restricciones voluntarias. Las cuotas, cupos o contingentes. Los permisos o licencias previas. El control de cambio. Los requisitos de desempeño. Las compras del Sector Público. 4. Las Barreras Cualitativas. <ul style="list-style-type: none"> a) Los permisos para proteger la paz y la seguridad pública. b) Los permisos para proteger la salud humana. c) Las autorizaciones para proteger la sanidad animal y vegetal. d) Las autorizaciones para proteger la ecología y los recursos nacionales.

	<ul style="list-style-type: none"> e) Las autorizaciones para proteger la cultura nacional. f) Los requisitos de etiquetado, marcado e información comercial y las Normas Obligatorias Mexicanas. g) El canal oficial de comercialización. h) Las medidas en materia de propiedad intelectual. i) El marcado de origen. j) Los padrones de importadores. k) Los requerimientos de documentación.
--	---

2.3.3. Actividad aduanera del Estado.

En estos sistemas la función estatal tiene diversos matices, pues participa en esta actividad tanto de manera reguladora como fiscalizadora y recaudadora.

En el primer caso, emitiendo las licencias o permisos a los particulares y a las entidades públicas para poder llevar a cabo las operaciones de importación y exportación, en el segundo para que dichas operaciones se realicen acorde con dichos permisos y las demás disposiciones legales y finalmente, en el tercero, recaudando las contribuciones que causan la mencionadas importaciones y exportaciones, que por cierto son en cantidades considerables.

De este modo, en las instalaciones de los recintos fiscales se encuentran las oficinas y agentes de muy diversas dependencias estatales que tienen atribuciones diferentes, como son aquellas que vigilan el cumplimiento de esas regulaciones no arancelarias, otras que se encargan del despacho aduanero y otras más que recaudan las contribuciones.

También bajo este sistema se ejercen intensas labores de fiscalización para combatir el contrabando, que no sólo quebranta las barreras al mercado interno sino que provoca una lesión fiscal importante, por la elevada participación que tienen las contribuciones al comercio exterior en los ingresos totales del sector público.

En el sistema protector es común que sea la autoridad quien en todos los casos examine la mercancía y determine las condiciones a las cuales se sujeta su importación exportación, las regulaciones que debe cumplir y los gravámenes que debe pagar, notificándolos al interesado para su cumplimiento.

2.3.4. Comercio, legislación, infracciones y sanciones.

El volumen de comercio internacional que se presenta tiene una fuerte participación gubernamental, debido al control estatal sobre la producción y comercialización de algunos bienes primarios estratégicos, tales como el petróleo, granos, etc.

Debido a que en muchos casos la protección no se diluye como se tenía planeado, con el tiempo se produce una situación adversa al consumidor, por el constante aumento de precios y poco o nulo aumento en la calidad del producto nacional, situación que presiona la falta de competitividad internacional de la producción doméstica y una propensión al consumo de artículos del exterior, estimulándose su contrabando.

Cada uno de los productos de cada uno de los sectores de la actividad económica es examinado para determinar cuál o cuáles requieren protección y en qué medida, de lo que resulta un numeroso, variado y disperso grupo de ordenamientos y reglamentaciones legales, ausentes de una codificación, que provoca incertidumbre sobre el régimen al que se sujeta algún producto en especial.

Este gran grupo de regulaciones y reglamentaciones otorgan, sin embargo, un extenso campo de facultades al Estado para regular y sancionar las actividades de comercio exterior, por lo que es común que se produzcan continuamente normas de segundo nivel emitidas por el gobierno que es necesario conocer y acatar, tales como reglas, decretos, circulares, etc.

Las infracciones típicas de este sistema por parte de los particulares son las de contrabando y la defraudación fiscal que se sancionan en ambos casos severamente con el decomiso de las mercancías y la imposición de sanciones pecuniarias elevadas y penales.

2.4. En el sistema de libre cambio.

Cuando se implanta este tipo de modelo, después de la aplicación de un sistema protector, se argumenta a su favor que el incremento de las importaciones y los desajustes en la balanza de divisas consecuente, se subsanará con la importación de insumos a precios internacionales competitivos que otorgarán competitividad a la producción local y, por ende, se podrá exportar una mayor cantidad de esa producción, es decir, la importación propulsará la exportación. Este esquema es el fundamento que recomienda combatir los desajustes financieros de la apertura con una mayor apertura.

2.4.1. Finalidades.

Entre las finalidades que se argumentan para pasar de un sistema protector a un sistema de libre mercado se encuentran aquéllas consistentes en reducir la inflación; el combatir monopolios internos; acceder a tecnologías y procesos productivos modernos; recibir inversión del exterior complementaria de la nacional; creación de fuentes de empleos y otros más.

2.4.2. Medidas predominantes.

Las principales medidas son la reducción de los aranceles hasta niveles moderados con fines exclusivamente fiscales; la supresión de regulaciones no arancelarias, tales como permisos o licencias; la eliminación de las prohibiciones; la apertura de los procedimientos de compras del sector público sin distinciones a favor de la producción doméstica y en general el desmantelamiento de las medidas de tipo proteccionista.

En el sistema neoliberal se puede apreciar que existen ciertos sectores de la actividad económica para los cuales los países mantienen la protección como es la agricultura, los productos lácteos y, en algunos casos y condiciones, la industria

textil y del vestido y por otro lado, surgen o se intensifican las barreras no arancelarias.

Considerando lo anterior, podemos señalar que conforme con una política librecambista y de suscripción de convenios internacionales que son acorde con esa política de liberalización comercial, los artículos 15 y 16 de la Ley Aduanera identifican taxativamente las medidas de regulación no arancelaria y sólo permiten que se establezcan en casos singularmente por ella señalados. De este modo, la premisa fundamental sobre la cual descansa el régimen mexicano de las regulaciones y restricciones no arancelarias consiste en que la autoridad no tiene facultades ilimitadas para establecerlas, sino que deberá ceñirse solamente a aquellos casos que permite la Ley.

Es importante apuntar, que con la finalidad de fijar el alcance y naturaleza de estas medidas se exponen algunas consideraciones generales sobre las reglas y principios que rigen el "comercio libre mundial". El conocimiento cabal de estas regulaciones, que la ley mexicana califica de no arancelarias, requiere un análisis, aunque breve, que se presenta a continuación.

El GATT (ahora OMC) contempla en sus preceptos básicamente tres principios: el comercio libre (free trade); la liberalización negociada multilateralmente y el comercio justo (fair trade).

Entre las normas e instituciones que contribuyen a la consecución del primer principio se puede mencionar, por ejemplo: la cláusula de la nación más favorecida; el tratamiento nacional no menor favorable; la desgravación arancelaria y la condena al uso de licencias o permisos, todas ellas dirigidas a suprimir obstáculos al libre flujo de comercio entre las naciones.

Las normas que aplican el segundo principio se refieren a la liberalización comercial por el camino de la negociación continua, progresiva y recíproca entre los estados, es decir, que los países para obtener concesiones comerciales deben también otorgar ciertas concesiones equivalentes, mismas que tenderán a ser no reversibles dado el principio de la consolidación. La reciprocidad está también presente en caso del retiro posterior de la concesión a través de la figura de la compensación o represalia comercial.

El comercio justo se inspira en los principios de la teoría liberal del comercio, según los cuales las mercancías se compran o se venden conforme a la oferta y la demanda que de ellas exista en el mercado, de tal suerte que las exportaciones de una nación sólo debieran fundarse en dichas condiciones, y por lo mismo, no se catalogan de justas aquellas prácticas públicas o privadas que reducen el costo o el precio de las exportaciones incrementando “artificialmente” su volumen en el mercado de otro país en perjuicio de la industria doméstica del mismo. Como una consecuencia de este principio de “juego limpio”, el GATT prevé la aplicación de medidas de naturaleza arancelaria que contrarresten las importaciones sometidas a tales prácticas desleales de comercio internacional e impidan su introducción al país o parte afectada.

Lo anterior se fundamenta explícitamente en el artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior, al señalar la definición del concepto de prácticas desleales de comercio internacional, estableciendo que es: “la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional”. De esta definición legal se pueden desprender los siguientes elementos:

- La conducta de la práctica desleal. No obstante que la práctica desleal se diseña, implementa y ejecuta desde el país exportador, la ley la hace configurar como la importación y no la exportación, lo que obedece a diversas razones como son: la sujeción del importador a la ley mexicana y al hecho de que la práctica ejecutada en el extranjero, por sí misma, no afecta al país sino hasta que la mercancía es importada a territorio nacional.

Consecuentemente con lo anterior, el mismo artículo 28 establece que el sujeto pasivo de las prácticas desleales es el importador al ordenar que: “Las personas físicas o morales que importan mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas a pagar una cuota compensatoria conforme a lo dispuesto en esta Ley”, lo que ratifica el artículo 89 cuando dispone que: “los importadores o sus consignatarios estarán obligados a calcular en el pedimento de importación correspondiente los montos de las cuotas compensatorias provisionales y definitivas, o de salvaguarda, y a pagarlas junto

con los impuestos al comercio exterior, sin perjuicio de que las cuotas compensatorias provisionales sean garantizadas conforme al artículo 65 y las cuotas compensatorias definitivas conforme a la fracción III del artículo 98”.

- Las clases de práctica desleal. De la definición legal se desprenden sólo dos tipos de prácticas desleales: la discriminación de precios y la subvención a la exportación. En cuanto a la primera práctica, es conocida en la teoría, en los tratados internacionales y aún en la práctica mexicana como dumping, el artículo 30 de la Ley de Comercio Exterior la hace consistir en la “introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal”, entendiendo por valor normal el precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno en el país de origen en curso de operaciones comerciales normales, o sea, en condiciones de mercado, habitualmente y entre compradores y vendedores independientes entre sí. Para efectos de determinar el dumping la autoridad debe considerar y calcular los ajustes necesarios para hacer los precios internos y de exportación comparables, considerar los precios a un tercer país o el valor reconstruido, cuando no se realicen ventas en el mercado de origen o cuando tales ventas no permitan una comparación válida. Ahora bien, en cuanto a la subvención, el artículo 37 de la Ley de Comercio Exterior, consigna su definición señalando que es “el beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades, directa o indirectamente, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías, para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas. Este beneficio podrá tomar la forma de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier clase”. A pesar de que el precepto señala que la SECOFI emitirá un acuerdo que publicará en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual enunciará de manera ejemplificativa una lista de subvenciones a la exportación, hasta la fecha no ha sido emitido.

- El daño a la producción doméstica. A las prácticas desleales de comercio internacional se les suele clasificar de dañinas y no dañinas, dependiendo de lo cual serán o no punibles. Para el GATT sólo son condenables o punibles aquellas

prácticas que ocasionen o amenacen ocasionar un perjuicio importante a la industria doméstica del país importador, es decir, sólo serán punibles las dañinas o depredatorias. Sin embargo, la legislación de algunos países hacen depender la aplicación de las medidas punibles con la simple existencia de la práctica desleal con independencia de si producen o no daño a su industria de la mercancía de que se trate. En el caso de México, el artículo 29 de la Ley de Comercio Exterior, dispone, imitando una fórmula similar a la prevista en la Ley de Convenios Comerciales de 1979 de los Estados Unidos, que la prueba del daño o amenaza de daño se otorgará siempre y cuando en el país de origen o procedencia de las mercancías exista reciprocidad, en caso contrario, la autoridad podrá imponer las cuotas compensatorias sin necesidad de probar daño o amenaza de daño. En el caso de los países miembros del GATT/OMC se da el supuesto de reciprocidad, pues éste los obliga a probar el daño, por lo que la norma en todo caso sólo va dirigida a aquellos países que no se han adherido a dicho Acuerdo General.

Por lo que las mercancías que se introduzcan a territorio nacional en condiciones de dumping o hubieren recibido subvenciones a la exportación, serán objeto, en el momento de su importación, de la aplicación de medidas que siempre consistirán en el cobro de cuotas compensatorias, mismas que se pretenden definir por el artículo 3º fracción III de la Ley de Comercio Exterior como "aquellas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen, conforme a lo establecido en la presente Ley", sin que se aporte una verdadera definición pues sólo señala en qué casos se aplican más no en qué consisten.

Las cuotas compensatorias son las únicas medidas autorizadas para combatir las prácticas desleales de comercio internacional, pues de manera expresa el artículo 22 fracción I de la Ley de Comercio Exterior ordena que los permisos de importación no se utilizarán para restringir la importación de mercancías en condiciones de práctica desleal.

2.4.3. Actividad aduanera del Estado.

En este sistema existe una gran preocupación para que los procesos aduaneros de importación y exportación se hagan de manera eficiente, rápida y sin recargar de costos innecesarios a las mercancías, pues ello redundaría de manera negativa en su productividad y competitividad tanto en el mercado local como internacional, por lo cual se reducen sustancialmente los requisitos y trámites ante la autoridad aduanera. El Estado tiene como funciones principales la recaudación de las contribuciones, que en economías subdesarrolladas se constituyen como una de las principales fuentes de los ingresos públicos, y las funciones de fiscalización y estadística, pero se incrementan de manera notable las funciones de autorización y vigilancia en aduana de requisitos de orden público a que se someten las mercaderías.

2.4.4. Comercio, legislación, infracciones y sanciones.

En estos sistemas, el Estado afirma ser un instrumento desregulador de las actividades económicas y del comercio con el exterior; se desprende de las empresas industriales, comerciales y de servicios que controlaba; financia la apertura de servicios colectivos con licitaciones públicas de las concesiones o autorizaciones y permite, promueve y desregula la inversión extranjera.

En materia aduanera autoriza la prestación de los servicios de almacén, transporte, manejo y custodia de las mercancías e incluso algunos actos relacionados con el despacho aduanero.

En términos generales los sistemas liberales dismantelan toda esa urdimbre de leyes, reglamentos y demás ordenamientos jurídicos que establecían restricciones a las actividades de comercio exterior, dejando vigentes aquellos que establecen las contribuciones ya reducidas y las que otorgan facultades a las autoridades para verificar que las operaciones se realicen conforme a lo dispuesto por las leyes y hayan cubierto las contribuciones causadas.

Sin embargo, se produce una amplísima gama de nuevas disposiciones de la más diversa índole, que establecen las mencionadas barreras no arancelarias, que nutren al liberalismo contemporáneo, provocando, a final de cuentas, la misma dificultad en cuanto a disposiciones reglamentarias existentes bajo el proteccionismo y un cúmulo de actividades y requisitos que deben cumplirse frente al Estado.

Las infracciones tipo son la defraudación fiscal por la subvaluación de las mercancías o su indebida cuantificación y las infracciones por la falta de cumplimiento de las multitudes regulaciones no arancelarias. Las sanciones se imponen como una proporción de las contribuciones omitidas y solamente en casos verdaderamente graves se establece el decomiso de las mercancías.

2.5. Medidas de defensa al comercio internacional relativas a la industria de la confección y el vestido.

2.5.1. Medidas Externas. Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.

El objetivo de la negociación en esta esfera, ha sido lograr que el sector de los textiles y el vestido –en el que una gran parte del comercio está sujeta actualmente a contingentes bilaterales negociados en el marco del Acuerdo Multifibras (AMF)- se integraría finalmente en el GATT (ahora Organización Mundial de Comercio (OMC)) sobre la base de normas y disciplinas del GATT reforzadas.

La integración del sector en el GATT se realizaría de la siguiente manera: en primer lugar, el 1º de enero de 1995, cada parte integraría en el GATT productos de la lista específica que figura en el acuerdo y que hubieran representado no menos del 16 por ciento del volumen total de sus importaciones en 1990. Por integración se entiende la aplicación de las normas generales del GATT al comercio de esos productos.

Al comenzar la 2ª etapa, el 10 de enero de 1998, se integrarían productos que hubieran representado no menos del 17 por ciento de las importaciones realizadas

en 1990. El 1º de enero del año 2002, se integrarían productos que hubieran representado no menos del 18 por ciento de las importaciones realizadas en 1990. Todos los productos restantes se integrarían al finalizar el período de transición, esto es, el 1º de enero del año 2005.

Si bien el Acuerdo se centra en gran medida en la eliminación gradual de las restricciones aplicadas en el marco del Acuerdo Multifibras, reconoce asimismo que algunos Miembros pueden mantener restricciones distintas de la aplicadas en el marco de dicho instrumento y que no se justifiquen en virtud de una disposición del Acuerdo General.

Incluye asimismo, un mecanismo de salvaguardia específico de transición que podría aplicarse a los productos que no estuvieran integrados en el GATT en cualquiera de las etapas. Se podrían tomar medidas en el marco del mecanismo de salvaguardia contra los distintos países exportadores, si el país importador demostrara que las importaciones totales de un producto en su territorio aumentaron en tal cantidad que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional de que se trata, y que hubo un incremento notable y sustancial de las importaciones procedentes del país de que se trata.

Se establecerá un Órgano de Supervisión de los Textiles (OST) encargado de vigilar el cumplimiento de los compromisos y de preparar los informes para los exámenes generales mencionados supra. El Acuerdo contiene asimismo disposiciones en las que se prevé un trato especial para determinadas categorías de países, por ejemplo, los que no hayan sido miembros del Acuerdo Multifibras desde 1986, los nuevos exportadores, los pequeños abastecedores y los países menos adelantados.

El acuerdo estipula de la misma manera que, como parte del proceso de integración, todos los Miembros tomarán las medidas que sean necesarias, en la esfera de los textiles y el vestido, para respetar las normas y disciplinas del GATT con objeto de mejorar el acceso a los mercados, garantizar la aplicación de las políticas sobre condiciones de comercio leal y equitativo y evitar la discriminación en contra de las importaciones al adoptar medidas por motivos de política comercial general.

2.5.2. *Medidas Internas.*

Estas medidas se establecen a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Economía, pudiendo establecerse en los siguientes casos: para corregir desequilibrios de la balanza de pagos; para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia; conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte; como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países; y, cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que implique prácticas desleales de comercio internacional. Estas medidas deben someterse a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía y publicarse en el Diario Oficial de la Federación, siempre y cuando no se trate de medidas de emergencia. En todo caso, las mercancías sujetas a restricciones y regulaciones no arancelarias se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y nomenclatura que le corresponda de acuerdo con la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación.²²

2.5.3. *Permisos Previos.*

Un permiso previo es un instrumento utilizado por la Secretaría de Economía en la importación y exportación de bienes sensibles, cuyo objeto es proteger a la industria nacional, sostener la seguridad nacional, y la salud de la población, así como controlar la explotación de los recursos naturales y preservar la flora y la fauna, regulando la entrada de mercancía. De los bienes sujetos al requisito de permiso previo de importación tenemos entre otros, productos petroquímicos, maquinaria usada, vehículos, prendas de vestir, computadoras, armas y llantas usadas.

²² *Compendio de disposiciones sobre Comercio Exterior 2003. Ley de Comercio Exterior.* Ediciones Fiscales ISEF, S.A..

La Secretaría de Economía indica en los permisos las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como el valor y la cantidad o volumen de la mercancía por importar y los datos o requisitos que sean necesarios, pudiéndose solicitar su modificación o prórrogas.

2.5.4. Cupos.

Con la entrada en vigor del TLCAN, se estableció el Certificado de cupo de importación, con objeto de llevar un control de los cupos negociados al amparo de los Tratados. Se debe entender por cupo una cantidad determinada de mercancías que entrarán bajo un arancel preferencial (arancel cupo) a la importación durante un tiempo determinado, es decir, tendrán una vigencia, la cual se establece en el cuerpo del Certificado cupo. Estos certificados son expedidos por la Secretaría de Economía y se otorgan a las empresas por medio de licitaciones públicas o asignación directa.

2.5.5. Normas Oficiales Mexicanas (NOM).

Se ha establecido la obligación de cumplir con ciertas Normas Oficiales, que tienen como finalidad establecer la terminología, clasificación, características, cualidades, medidas, especificaciones técnicas, muestreo y métodos de prueba que deben cumplir los productos y servicios o procesos cuando puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal o vegetal, el medio ambiente en general o el laboral, o bien causar daños en la preservación de los recursos naturales.

Todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades deberán cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas

En el mismo sentido, cuando un producto o servicio deba cumplir una determinada NOM, sus similares que se importen también deberán cumplir las especificaciones establecidas en dicha Norma.

Antes de la internación al país de una mercancía sujeta al cumplimiento de una NOM, se deberá contar con el certificado o autorización de la dependencia competente que regula el producto o servicio correspondiente, o de órganos reguladores extranjeros que hayan sido reconocidos o aprobados por las dependencias competentes (Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el Servicio de Administración Tributaria, a través de las autoridades aduaneras).

El incumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas es sancionado de conformidad con la Ley de la materia. Así tenemos que en la Ley Aduanera, por ejemplo, las Normas Oficiales Mexicanas son consideradas como regulaciones y restricciones no arancelarias, distintas de las cuotas compensatorias y en aquellos casos de incumplimiento se impondrá multa del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías cuando no se compruebe el cumplimiento de dichas regulaciones y restricciones no arancelarias. Dicha multa será del 2% al 10% del valor comercial de las mercancías cuando omitan o asienten datos inexactos en relación con el cumplimiento de las NOM.

A partir del 28 de diciembre de 1995, se dispuso mediante el "Acuerdo que identifica a las fracciones arancelarias de las Tarifas de la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación, en las que se clasifican las mercancías sujetas al cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas en el punto de entrada al país y en el de su salida", aquellas mercancías identificadas por fracción y nomenclatura que requieren el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas emitidas por la Secretaría de Economía, fundamentalmente sobre cuestiones de calidad e información comercial o seguridad. Dicho Acuerdo tuvo su última modificación el 27 de marzo de 2002.

2.6. Efectos de la imposición burocrática del procedimiento administrativo en materia aduanera en la industria de la confección y el vestido.

Se ha explicado ya en puntos anteriores del presente capítulo, que existen diferentes mecanismos regulatorios y de defensa aplicables al comercio exterior,

de los cuales, si hubiese algún incumplimiento al momento de realizar operaciones de importación, pueden llegar a tener consecuencias jurídicas previamente establecidas en los ordenamientos legislativos de nuestro país, y cuyos ejemplos más claros lo son específicamente la Ley Aduanera y la Ley de Comercio Exterior, así como sus respectivos Reglamentos.

Como antesala a los siguientes capítulos, partes fundamentales del presente trabajo de investigación, se explica a continuación de manera concisa los motivos por los cuales se considera que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (P.A.M.A) más que una medida de defensa a la industria de la confección y el vestido, resulta una imposición jurídica que en la mayoría de los casos, cuyos efectos se ven reflejados tanto en pérdida de tiempo como en grandes pérdidas económicas para los importadores.

Diversos factores coyunturales tales como: la Integración de China a la Organización Mundial de Comercio (y que con dicha acción, China resulta de mayor competencia frente a las economías internacionales), el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (uno de los mayores exportadores en la industria de la confección y el vestido), las regulaciones y restricciones no arancelarias que se desprenden de los diferentes Acuerdos y Tratados ya anteriormente mencionados, así como también los procedimientos administrativos (particularmente el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, el cual se revisará en el siguiente capítulo) que se dan a nivel interior de nuestro país, influyen de manera importante en el comercio exterior.

Si bien es cierto que los diversos instrumentos para proteger a los países actores del comercio exterior son necesarios para no tener daños directos en sus economías, también es cierto que algunos de esos medios repercuten de modo contrario a lo que se tenía pensado.

Uno de esos medios es el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), y cuya fundamentación jurídica basada especialmente en el artículo 155 de la Ley Aduanera, es la que resulta como la imposición burocrática aplicada a la industria de la confección y el vestido, y principalmente, al comercio exterior.

Capítulo III. El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA)

3.1. Definición y antecedentes.

De conformidad con el Manual General para la Tramitación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, emitido por la Administración General de Auditoría Fiscal del Servicio de Administración Tributaria, la definición para el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (P.A.M.A.), sería la siguiente: "Se denomina P.A.M.A. al conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva y con la finalidad de emitir una resolución condenatoria o absolutoria, respetando la garantía de audiencia al particular al valorar las probanzas y analizar las argumentaciones que pretenda justificar la legal importación, tenencia o estancia de las mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional".

Como se puede observar, se trata de un mecanismo que diseña el legislador mexicano y que queda contenido en la Ley Aduanera, para darle potestad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de que si al ejercer las facultades que establece la Ley Aduanera o las facultades de comprobación previstas en el Código Fiscal de la Federación se encontrará con irregularidades que hicieran suponer que no se ha cubierto los requisitos y las formalidades, tanto arancelarias como no arancelarias, que regulan la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, se realice un embargo precautorio de las mercancías materia de duda y se proceda a realizar una investigación para comprobar el cumplimiento de dichas disposiciones legales.

Este procedimiento tiene como objetivo fundamental el revisar la documentación con la que se pretenda amparar a una mercancía de origen o procedencia extranjera para ejercer sobre los tenedores de la misma las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, a fin de verificar o comprobar, que las mismas fueron ingresadas al país de manera legal, o bien que para su introducción al mismo se cumplieron con todos y cada uno de los requisitos y

formalidades que establecen las diversas disposiciones que conforman nuestro derecho aduanero mexicano.

La manera de ejercer las facultades de comprobación por parte de la autoridad aduanera han variado conforme ha pasado el tiempo, y es así que encontramos que los procedimientos han sufrido modificaciones al paso del tiempo y se han ido transformando.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, mejor conocido como P.A.M.A. no es la excepción, ya que éste es un procedimiento relativamente joven en la legislación aduanera y su antecedente más cercano lo tenemos en el llamado Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, P.A.I.A. por sus iniciales.

Sin embargo, si bien es cierto que el P.A.M.A. es la versión moderna del P.A.I.A., existen diferencias entre sí, que bien podríamos decir que son distintas en su parte procedimental, ya que aunque buscaban generalmente el mismo fin, la manera de llegar a su objetivo se realizaba de distinta manera.

En el siguiente apartado se describen a detalle y brevemente las principales características del Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia para después confrontarlas con el P.A.M.A.

3.2. El Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia (P.A.I.A.).

El antecedente más cercano al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera es el Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, el cual era desarrollado por la Dirección General de Aduanas y sus oficinas dependientes todavía hasta 1992.

A partir de ese año, cambia de nombre a Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, el cual ya no era levantado y resuelto sólo por la dependencia citada en el párrafo anterior, sino que era levantado en su inicio por las Aduanas y las Administraciones Federales de Hacienda, para posteriormente ser resueltos en el caso de un procedimiento de este tipo iniciado por la Aduana por las

dependencias superiores a ellas, y en el caso de las Administraciones Federales por las mismas dependencias, aunque por otros departamentos de esas Administraciones.

Era un procedimiento más ágil que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera que ahora se lleva, ya que generalmente se citaba a declarar a los interesados y ante la autoridad aduanera se les tomaba su declaración, a la vez se valoran las pruebas y se dictaba la resolución de manera pronta una vez que se había revisado el expediente.

Generalmente los proyectos de resolución que hacía la autoridad aduanera se comentaban con los responsables de cada área y se firmaban los proyectos si es que no había alguna otra modificación, pero en general se resolvían sin una estructura burocrática demasiado larga como en la actualidad.

Ahora bien, sirva esta breve reseña histórica como una muestra de la evolución del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, y no como la parte funcional del presente trabajo de investigación, por lo que a continuación se describirán y analizarán todos los aspectos que atañen a las fases, fundamentación jurídica así como infracciones y sanciones derivadas de dicho procedimiento.

3.3. Fases y fundamentación legal del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Resulta importante destacar previamente a las fases del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, a aquellos elementos principales que lo componen y de los cuales derivan las etapas de dicho procedimiento. En la definición de P.A.M.A. anteriormente descrita, se pueden encontrar los siguientes elementos a los que invariablemente se hacen referencia, algunos de éstos son:

- Existencia de un procedimiento. Entendido como el conjunto de pasos que se instrumentan por parte de la autoridad aduanera para llegar a un determinado resultado; en este caso se entenderá a toda aquella serie sucesiva de actos jurídicos que ligados uno tras otro puedan arrojar como resultado final, determinar

si una mercancía de origen o procedencia extranjera se encuentra en territorio nacional de forma legal.

Este conjunto de pasos tiene su inicio en un acto jurídico que es el levantamiento del acta circunstanciada de irregularidades, al que seguirán otros que permitirán llegar a una conclusión por parte de quien tenga que resolver el procedimiento iniciado, llegando al final del procedimiento se sucederá la emisión de un documento que será la resolución final o "liquidación" con el que la autoridad aduanera correspondiente dará conclusión a todo el procedimiento.

- Embargo precautorio. El motivo principal que genera este tipo de procedimientos, y el cual lo hace distinguible de otros, es que el presente caso existe la práctica de un embargo precautorio de la mercancía que es motivo de la presunción de irregularidades o infracciones, aunque bien cabe mencionar que por disposición legal se puede llegar a dar un embargo precautorio también, de mercancías que aunque no estén en supuesto de irregularidad o infracción se quedan bajo embargo precautorio para "garantizar el interés fiscal", e incluso la autoridad aduanera puede llegar al embargo precautorio de los medios de transporte en que se conducen las mercancías.

Este embargo precautorio puede ser llevado a cabo por las autoridades aduaneras en cualquier día del año de acuerdo a lo que establece el artículo 18 de la Ley Aduanera, y podrá ser practicado por las diversas autoridades que se encuentran señaladas en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

- Presunción de irregularidades graves. Una mercancía, e incluso los medios en que se transportan, no es embargada precautoriamente por la autoridad aduanera si no es que se presume que con ella se han cometido por parte de sus tenedores, infracciones graves a la Ley Aduanera.

Estos supuestos de irregularidades primero, e infracciones después, se encuentran perfectamente tipificadas en el ya multicitado ordenamiento jurídico, y en algunos casos constituyen los mismos supuestos que el Código Fiscal de la Federación contempla como causantes también, de delitos fiscales, como lo es el contrabando.

Estas presunciones de irregularidades y posibles infracciones serán verificadas por la autoridad aduanera y al final expondrá su conclusión, en la que concluirá si las mismas se concretaron o perfeccionaron o caso contrario no se llegan a perfeccionar.

- Emisión de documentos oficiales que indiquen el inicio y el fin del procedimiento. El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera es un procedimiento formal, el cual tiene que realizarse por la autoridad aduanera y el contribuyente, cumpliéndose con ciertos pasos perfectamente delimitados, uno de ellos es la declaración de su inicio a través de un documento oficial expedido por autoridad aduanera competente y terminará con la emisión de otro documento expedido igualmente por personal competente, el cual deberá de tener los distintivos que lo identifiquen como un documento oficial.

- Tiempo de resolución. La Ley Aduanera establece que la autoridad tendrá cierto tiempo en el que deba resolverse el procedimiento, asimismo se establecen determinados tiempos en los que la Ley concede el derecho de réplica o garantía de audiencia.

- Garantía de audiencia. Como en todo procedimiento o juicio, el afectado tiene la oportunidad de defenderse ante la autoridad que le inició el acto de molestia, en este caso la aplicación de preceptos constitucionales le concede al particular tiempos para ofrecer alegatos y pruebas que intenten desvirtuar el supuesto de irregularidad en que se colocó en un principio.

- Utilización de medios de defensa posteriores a la emisión de la resolución. Al igual que en otro tipo de procedimientos, una vez que la autoridad administrativa ha dictado la resolución con la que pone fin al procedimiento, el particular puede controvertir tal decisión a través de la promoción de medios de defensa legal que se encuentran establecidos en la legislación correspondiente, estos medios de defensa se podrán presentar ante la misma autoridad o ante una distinta de la que lo inició.

Los medios de defensa contra este tipo de procedimiento están contemplados en el artículo 203 de la Ley Aduanera y los más comunes son el Recurso

Administrativo de Revocación y el Juicio Contencioso Administrativo, también llamado Juicio de Nulidad.

Ahora bien, el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera se compone de varias fases o momentos, los cuales presentan aspectos particulares que permiten distinguir a uno de otro, estas fases las podemos listar de la siguiente manera, las cuales guardan el orden en que se deben de efectuar.

1. Levantamiento de un escrito o acta de irregularidades. El Artículo 46 de la Ley Aduanera establece lo siguiente: "Cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada que para tal efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda en los términos de los artículos 150 a 153 de esta Ley. El acta a que se refiere este artículo tendrá el valor que establece la fracción I del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, y deberá contener los hechos u omisiones observados, además de asentar las irregularidades que se observen del dictamen aduanero".

De lo anteriormente transcrito se observa que el texto de Ley indica que las autoridades aduaneras tienen dos opciones para hacer constar irregularidades que observen en sus diversas facultades de comprobación.

Una de estas opciones es levantar un escrito de irregularidades cuando las inconsistencias que se observe por parte de la autoridad aduanera en el ejercicio de facultades de comprobación, tenga que ver con la determinación de contribuciones omitidas, cuotas compensatorias y en su caso la imposición de sanciones pero no sea aplicable un embargo precautorio, para iniciar así un procedimiento que establece el artículo 152 de la Ley Aduanera, llamado en el ambiente aduanero como P.A.C.O., cuyas siglas refieren el Procedimiento Administrativo de Contribuciones Omitidas, procedimiento en el cual no se realiza un embargo precautorio de mercancías.

Otra de estas opciones es el levantamiento de un acta circunstanciada de hechos donde se de cuenta de las irregularidades que fueron encontradas por la autoridad

aduanera al practicar el reconocimiento aduanero en términos de lo que dispone el artículo 44 de la Ley Aduanera, o bien cuando sea resultado de la práctica del segundo reconocimiento conforme lo dispone el mismo artículo, e incluso cuando las mercancías al no haberles tocado la práctica de tales facultades de comprobación o ya haberlas superado, sean motivo de la revisión a través de la presentación de una orden de verificación de mercancías en transporte o en su caso cuando la autoridad realice la revisión de los documentos que fueron presentados para la práctica del despacho aduanero en un momento posterior a los tres antes mencionados, y se realice en el domicilio del contribuyente a través de la práctica de una visita domiciliaria.

En este sentido cabe mencionar que podemos ubicar este último supuesto cuando derivado de la práctica de reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte e incluso durante la ejecución de una visita domiciliaria se observe que se está en presencia de irregularidades que pueden dar origen a la comisión de infracciones consideradas como graves, y proceda realizar un embargo precautorio de mercancías.

Este primer paso es la antesala al levantamiento de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, ya que sin la exposición por parte de la autoridad de las irregularidades que encuentre al momento de ejercer sus facultades de comprobación en alguno de estos escritos o acta circunstanciada no se cumpliría lo que dispuso el legislador.

Es evidente que el espíritu que impulsó al legislador ordenar a la autoridad aduanera que realizara la elaboración de alguna de estas dos modalidades, es que quedara constancia por escrito, de que existían ciertas irregularidades que podían tener una consecuencia que habría que valorarse.

Es importante resaltar que la frase que utiliza el legislador para instruir a la autoridad a levantar alguno de estos escritos, es "se hará constar", lo cual indica que no puede haber discrecionalidad en este procedimiento, ya que la misma está obligada a hacerlo, y la ejecución de dicha acta va en beneficio y protección del contribuyente, ya que podrá por derivación, de tener un tanto del oficio en el que la autoridad deje constancia de lo que haga constar.

2. Elaboración del acta de inicio de P.A.M.A. Una vez que la autoridad aduanera ha determinado las presuntas irregularidades, las cuales como ya se apuntó han quedado por escrito, si se concluye que con las mismas se cometen infracciones que se consideran graves a la Ley Aduanera, y se cae en el supuesto de embargo precautorio de mercancías y de los medios en que se transportan, la autoridad en cita iniciará el denominado Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera a través de un documento que se conoce como acta de inicio del procedimiento.

En la citada Acta de Inicio se establecerán varios datos que permitirán identificar a la autoridad que actúa así como al importador o tenedor de las mercancías y se decretará el embargo precautorio de las mercancías.

Esta Acta de Inicio deberá de entregarse al interesado mediante notificación por escrito, la cual podrá ser personal; para realizar dicha notificación se tienen que cumplir con las formalidades que el Código Fiscal de la Federación establece.

3. Periodo para la presentación de alegatos y pruebas. En el acta de Inicio la autoridad aduanera que la levante señalará que el importador cuenta con un tiempo para manifestar todo lo que a su derecho convenga, este es un derecho que tiene el interesado y que se encuentra consagrado en el propio texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese período de tiempo, también denominado Plazo para el derecho de audiencia, se podrán ofrecer o presentar pruebas y alegatos que busquen desvirtuar las irregularidades que encontró la autoridad aduanera y que en suma constituyen infracciones a la legislación aduanera desde el punto de vista de la autoridad, y deberán de presentarse ante las oficinas de la autoridad que realizó el levantamiento del Acta de Inicio.

El período de tiempo que establece el artículo 153 de la Ley Aduanera para este efecto es de 10 días, los cuales se contarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del Acta de Inicio, la notificación por disposición de lo que establece el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación surte efecto el día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas por la autoridad aduanera correspondiente.

Cabe citar que la Ley Aduanera establece que el derecho de audiencia será de diez días, sin embargo por aplicación de lo que dispone el artículo 12 y la fracción II del artículo 258 del Código Fiscal de la Federación, que como bien recordamos se aplica supletoriamente a la Ley Aduanera tal como lo establece el artículo 1 de este ordenamiento rector, se considerarán días hábiles, entendiéndose por éstos, aquellos en que se encuentre abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación durante el horario normal de labores.

4. Periodos para que la autoridad dicte la resolución al procedimiento. Para que se dicte resolución al procedimiento que se haya iniciado existen dos supuestos, veamos el primero.

Si la autoridad que levantó el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, al analizar las pruebas y alegatos que el interesado presentó en su defensa, encuentra que con los presentado se aclara el motivo que originó el levantamiento del mismo, es decir se desvirtúan los supuestos por los cuales se efectuó el embargo precautorio y en consecuencia se acredita la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país se determina que las irregularidades no son tales y por lo tanto las presuntas infracciones que se establecieron no existieron en realidad, deberá de proceder a dictar una resolución absolutoria de inmediato.

Esta resolución no contendrá por lo tanto la imposición de sanción alguna y en consecuencia el interesado podrá retirar de las instalaciones de la autoridad aduanera su mercancía, sin problema alguno, por lo anterior no estará obligado al pago de ningún concepto pecuniario, toda vez que ha quedado absuelto de todo cargo.

Cabe hacer mención que si esta resolución es dictada por una aduana, la misma tendrá el carácter de provisional, lo anterior de conformidad con lo que dispone el artículo 153 de la Ley Aduanera, por lo que de acuerdo con lo que establece el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en su artículo 25 fracción II, en relación con el artículo 23 fracción XIII del mismo Reglamento le correspondería a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal dictar la resolución definitiva.

Esta resolución definitiva deberá de dictarse en un plazo que no excederá de cuatro meses, y en caso de dictarse fuera de ese plazo la provisional adquirirá el carácter de definitiva por el solo paso del tiempo y el vencimiento de los cuatro meses.

El segundo supuesto se perfecciona cuando el interesado no desvirtúa en el tiempo de diez días hábiles, mediante el ofrecimiento o presentación de pruebas documentales, los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas que no se relacionan con la materia del procedimiento.

En este caso la autoridad aduanera a la que le compete emitir la resolución correspondiente, que generalmente son las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal, deberán de emitirla en un período que no excederá de los cuatro meses.

De acuerdo a lo que dispone el artículo 153 de la Ley Aduanera, estos meses se empezarán a contar a partir de que se realizó el levantamiento del Acta de Inicio de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Es preciso mencionar que muchas de las Administraciones competentes para emitir resolución no emiten la misma en los cuatro meses, y se toman hasta poco antes de cinco años para emitirla, lo anterior respaldado en lo que dispone el Código Fiscal de la Federación en su artículo 67 fracción III que indica, que las facultades de las autoridades fiscales para determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en el plazo de cinco años.

Por reforma a la Ley el 1º de enero de 2001, para los procedimientos que se inicien a partir del año 2003 las autoridades aduaneras deberán de emitir la resolución en los cuatro meses, ya que de lo contrario las actuaciones de la autoridad quedarán sin efecto.

5. Emisión del documento con el se pone fin al procedimiento. Al procedimiento que nos ocupa se le pone fin con la emisión de un documento oficial dictado y firmado por la autoridad aduanera competente al que se le llama resolución o liquidación, este documento deberá de contener elementos que lo

hagan válido como son el número de oficio, la firma de la autoridad competente, y la alusión al número de acta con el que se dio inicio al procedimiento.

Este documento será notificado por la propia autoridad aduanera que instruyó el Procedimiento en caso de que fuese absolutorio, pero en caso de que fuese condenatorio corresponderá enviarlo a la Autoridad que el propio Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria que existen en todo el país, ya que cada una le imprime un sello especial, guardan entre sí la misma consistencia que les da los requisitos que establece la Ley Aduanera.

3.3.1. *Requisitos del Acta de Inicio de un P.A.M.A.*

Existen en el artículo 150 de la Ley Aduanera²³ los requisitos esenciales que deben de tener en cuenta las autoridades aduaneras cuando lleven a cabo la elaboración de un Acta de Inicio de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

En un acta de inicio todos esos requisitos deben de estar presentes ya que desde nuestro punto de vista, la falta de alguno de ellos sería incumplir con lo que está dispuesto como obligatorio por el legislador, ya que el texto del artículo anteriormente citado establece que: "En dicha acta se deberá de hacer constar:" lo que de no encontrarse en el acta en consecuencia sería violatorio del procedimiento, lo que más tarde puede esgrimirse como materia de defensa ante las autoridades competentes y podría derivar en anulación del procedimiento.

Los puntos que se encuentran contenidos en el ya multicitado artículo se desglosan a continuación:

Artículo 150, fracción I. La identificación de la autoridad que practica la diligencia. Primeramente es importante citar que en dicha acta se debe de hacer constar la identificación de la autoridad que practica la diligencia. Esta identificación debe de ser muy específica y puede incluir al menos los siguientes

²³ Cuyo primer párrafo nos remite inmediatamente al momento que con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, las autoridades aduaneras embarguen precautoriamente mercancías en los términos previstos por la Ley Aduanera.

datos: la fecha de expedición del oficio en donde conste la personalidad del funcionario o los funcionarios públicos que llevan a cabo la diligencia, el número del oficio que acredita tal personalidad, tal identificación debe asimismo incluir el cargo que desempeña en la dependencia, de preferencia debe incluir la filiación del funcionario así como su fotografía y firma, debe de venir firmada por el titular de la dependencia y por último debe hacer constar el nombre del mismo.

Las autoridades aduaneras normativas establecen formatos o machotes, que deben de considerarse en cada una de las oficinas que conforman el aparato fiscalizador para elaborar las denominadas constancias de identificación, por lo que en general los documentos con los que se identifican las autoridades que actúen realizando embargos precautorios siempre contienen los elementos que se han precisado pero el particular estará en posibilidades de rechazar dichas identificaciones si es que tiene elementos para dudar de la autenticidad de las mismas.

Artículo 150, fracción II. Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento. Otro de los requisitos que debe de mencionarse en el Acta de Inicio son los hechos y circunstancias que motivaron el levantamiento del Acta de Inicio, los cuales deben de ser narrados en forma tal que expresen claramente tanto el tiempo en que se sucedieron los hechos, el modo en el que encontró la autoridad aduanera para presumir actos irregulares y el lugar donde se dieron los hechos que motivaron el inicio del Procedimiento.

Este desglose de hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento debe de ser suficiente para que cualquier persona que lea el contenido del acta se de una idea clara de cómo se sucedieron los hechos que encontró la autoridad aduanera que constituyen las irregularidades que motivaron el levantamiento del acta de inicio.

Artículo 150, fracción III. La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías. Uno de los requisitos que debe quedar muy claramente expresado es el que se refiere al tipo de mercancía que es motivo del inicio del procedimiento, ésta debe de describirse e identificarse con datos que expresen la naturaleza de la misma y las características particulares que la definan.

Datos específicos como el número de serie de las mercancías en caso de que exista, número del modelo de las mismas, estado en que se encuentran, es decir si son nuevas, usadas, reconstruidas y en general, cualquier dato que permita identificarlas de la mejor manera, deben de colocarse dentro del acta para que quede una constancia clara de la materia del expediente.

En este sentido es importante destacar que en ocasiones la falta de precisión en la identificación de las mercancías ha favorecido al particular cuando la autoridad, por así determinarlo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene que devolver la mercancía embargada precautoriamente, y en virtud de no lograr identificar adecuadamente entrega una de mejor calidad.

En otras ocasiones esto va en detrimento del particular ya que tiene que recibir una mercancía de menor calidad por otra que en su momento le fue embargada y que era de una mayor calidad.

Artículo 150, fracción IV. La toma de muestras de las mercancías, en su caso, y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente. En algunos casos en el momento en que se realiza la actuación, la autoridad aduanera no logra identificar a la perfección la naturaleza exacta de las mercancías, por lo que tiene que recurrir a la toma de muestras de las mismas. Cuando se llegue a tal extremo en el acta de inicio se deberá de especificar que se realizó la toma de muestras, y para tal efecto se tiene que seguir con el siguiente procedimiento: primeramente se tomarán las muestras por triplicado, a menos que lo anterior no sea posible en virtud de la naturaleza de las mercancías, por el volumen de la mercancía de donde se obtenga la muestra e incluso por el valor de la misma. Estas muestras se repartirán de la siguiente manera: un tanto será para la autoridad aduanera que deba de practicarle un análisis ya sea de tipo físico o químico para llegar a determinar la naturaleza de la misma, otro tanto será para la autoridad que haya tomado la muestra quien la tendrá en custodia hasta que se dictamine por parte de la autoridad competente, y la última quedará en poder del agente o apoderado aduanal quien también la conservará hasta que se de el dictamen correspondiente.

Cabe mencionar que las muestras deberán de ser idénticas y en el supuesto de que existiese variedad de una misma mercancía deberán de tomarse muestras de cada una de ellas.

Cada una de las muestras deberá de colocarse en un recipiente sellado o debidamente acondicionado el cual deberá cerrarse, y cada recipiente al momento en que se selle deberá de firmarse por las personas que intervienen en la toma de las mismas, es decir por la autoridad aduanera, y el representante legal del importador, que como lo marca la Ley Aduanera, dentro de los recintos fiscales o fiscalizados puede ser el personal autorizado del agente o apoderado aduanal.

En el Acta de Inicio deberá de quedar establecido de cuáles mercancías se tomaron muestras y asimismo con que número quedaron identificadas, lo anterior para su posterior identificación y rescate por parte del importador y no dejar que sufran abandono a favor del fisco federal, lo anterior claro, si fuese redituable su recuperación.

Otro de los elementos importantes que debe de quedar debidamente establecido es el señalamiento de dos personas que acepten servir como testigos dentro del procedimiento que se levanta, esta designación deberá de ser hecha por parte del interesado, la cual se debe de hacer a requerimiento de la autoridad aduanera que levanta el acta de inicio.

Si el interesado no designara a los dos testigos porque no tuviera en ese momento a ninguna persona de su confianza para ese cargo, o bien si los testigos que designara no aceptaran dicho encargo e incluso si renunciaran a dicho cargo una vez que ya hubieran aceptado, la autoridad aduanera que formule el Acta de Inicio designará a dichos testigos.

De igual manera, la autoridad que practique la diligencia deberá de requerir al interesado para que designe un domicilio en donde se le pueda notificar el o los documentos que resulten del procedimiento que se inicie, este domicilio deberá de encontrarse geográficamente dentro de la circunscripción territorial de la autoridad aduanera a la que le corresponda tramitar y dictar resolución correspondiente.

Este domicilio deberá de quedar claramente establecido conteniendo tanto el nombre de la calle así como el número exterior e interior, el código o zona posta,

la delegación o el municipio y por supuesto la localidad o municipio y el país de que se trate.

Es de señalarse de que en el acta de inicio quedará el apercibimiento de parte de la autoridad de que en caso de que se señale un domicilio que no le corresponde o en caso de que el domicilio no exista, las notificaciones que deriven del procedimiento y que se tuvieren que hacer de forma personal le serán efectuadas a través de los estados de la dependencia que tenga que resolver el procedimiento, o bien a la que le corresponda efectuar la notificación correspondiente.

Asimismo, en el Acta de Inicio correspondiente se señalará que el interesado contará con diez días hábiles²⁴ para que manifieste lo que a su derecho convenga y de la misma manera para que ofrezca o presente las pruebas o alegatos.

Este ofrecimiento o presentación de pruebas y alegatos se tendrá que hacer ante la Aduana que levante el procedimiento correspondiente o en su caso ante la autoridad que de inicio al mismo, a través de medios escritos. No se tomará en cuenta cualquier ofrecimiento relacionado con el expediente que se resuelve, que no sea por vía escrita.

En ocasiones el particular afectado reconoce que el embargo precautorio se debió a que realizó actos u omisiones que son de su responsabilidad y está de acuerdo en que se hace acreedor a sanciones, por lo que para acelerar la tramitación de la resolución que ponga fin al procedimiento solicita que se le emita de inmediato su determinación fiscal sin considerar el derecho de audiencia, situación que no es aceptada por la autoridad aduanera, ya que violaría el precepto constitucional que da nacimiento al derecho de audiencia, por lo que en consecuencia el particular deberá dejar que transcurra el tiempo que se le ha otorgado para presentar su defensa ante el procedimiento.

En la misma Acta de inicio, la autoridad aduanera deberá señalar al interesado, que las mercancías quedarán embargadas de manera precautoria por lo que las

²⁴ Para efectos de lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley Aduanera, la regla 2.12.7, expone que se entenderá que los 10 días con que cuenta el interesado para ofrecer las pruebas y alegatos dentro del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, se computarán a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acta correspondiente, considerándose notificada en la fecha en que conste su entrega por parte de la autoridad que la levanta.

mismas no podrán ser retiradas del recinto fiscal donde sean depositadas, hasta en tanto se demuestre su legal tenencia, estancia o importación, o en su caso, si la autoridad correspondiente concluye que para dichas mercancías no se acredita la legal estancia, tenencia o importación determinará que las mismas pasan a ser propiedad del fisco federal.

Dicha notificación podrá ser contenida en el cuerpo del Acta de Inicio, o bien en algún documento que para tal fin emita la autoridad correspondiente.

En cualquiera de los dos casos, el interesado podrá anotar de su puño y letra alguna leyenda que indique que se está dando por notificado de la actuación relacionada con el embargo precautorio, siendo suficiente que coloque su nombre o firma, así como la hora y la fecha en que se celebra la notificación, lo cual es muy importante, ya que en algunos casos permite dilucidar la forma en que se sucedieron los hechos relacionados con el embargo precautorio.

Muchas veces sucede que el interesado no está de acuerdo con lo que contiene el Acta de Inicio, y se niega a darse por notificado, sin embargo la autoridad ante estos casos deja expresado en el cuerpo del documento que el afectado se sustrajo del acto administrativo a través de una leyenda.

En los dos casos con las características señaladas se toma como fecha de notificación del documento las fechas que quedan estampadas en el mismo, como lo pueden ser, la que se coloca de puño y letra o la que coloca la autoridad aduanera.

Finalmente, el interesado deberá de recibir de manos de la autoridad una copia legible y completa del Acta de Inicio correspondiente en el mismo acto en que se levante, lo cual marca una seguridad jurídica al interesado, ya que en anteriores ocasiones se entregaba dicha copia del acta hasta dos o tres semanas, e incluso meses posteriores, al día en que se había efectuado el levantamiento del acta señalada.

Es importante señalar que la Ley Aduanera señala que el día en que entrega la copia del acta al interesado, desde ese día se considera que el mismo se encuentra notificado, sin embargo es importante hacer notar que de conformidad con lo que dispone el Código Fiscal de la Federación se toma como fecha de

notificación al día siguiente de aquél en que surte efectos la notificación de la ya multicitada acta, al respecto existe jurisprudencia que reafirma esta última hipótesis por lo que las autoridades aduaneras generalmente toman este último criterio.

3.4. El embargo precautorio y su fundamentación legal.

El embargo de las mercancías de procedencia extranjera es un acto más de la actividad aduanera del Estado, ya que se ejerce por conducto de las autoridades sólo en ciertos casos y por determinadas causas que dispone la ley. La ley de la materia y su reglamento se refieren a él con los términos retención, aseguramiento, embargo y secuestro de mercancías, mismos que no tienen acepciones diferentes sino más bien son sinónimos, y se considera que dichos preceptos son una institución procesal que consisten en la retención de bienes o mercancías hasta en tanto se resuelve una cuestión, generalmente litigiosa.

Es conveniente precisar que existen dos clases de embargos: uno ejecutivo y otro precautorio. El primero se decreta sobre los bienes o mercancías del deudor para cobrar de manera coactiva una deuda con el producto de su enajenación, mientras que el segundo sólo tiene una finalidad de garantía o cautelar, que no necesariamente derivará en la enajenación de los bienes embargados.

En materia aduanera el embargo es de naturaleza precautoria y sus principales características serán objeto de estudio a continuación.

3.4.1. El embargo sólo durante la ejecución de ciertas funciones.

La autoridad aduanera sólo está facultada para decretar el embargo de las mercancías de procedencia extranjera y de los transportes que las conducen durante el desahogo de las siguientes actividades o funciones:

- **En el reconocimiento aduanero ordenado en el despacho aduanero.** El primer momento donde se puede llevar a cabo el levantamiento de un acta de inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera es cuando se realiza la

práctica del reconocimiento aduanero, que es llevado a cabo por un empleado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la que la Ley Aduanera denomina "verificador".

Una vez que el personal autorizado del agente o apoderado aduanal se ha presentado ante el mecanismo de selección automatizado y se ha activado el mismo, si el resultado de la citada activación indica reconocimiento aduanero, se imprimirá dicho resultado en el cuerpo del pedimento de importación y el personal aduanero procederá a su práctica, el cual es definido por la propia Ley Aduanera en su artículo 44 de la siguiente manera: "el reconocimiento aduanero de las mercancías consiste en el examen de las mercancías de importación o exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado...". Si durante la práctica de este reconocimiento la autoridad aduanera detecta que con las mercancías se configura alguna de los supuestos que más adelante se explicarán a detalle, procederá a dar inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera.

- **En el segundo reconocimiento aduanero ordenado en el despacho aduanero.** Si se ha practicado el reconocimiento aduanero de las mercancías o no se ha practicado porque el resultado del mecanismo de selección automatizado resultó desaduanamiento libre, el personal autorizado del agente o apoderado aduanal procederá a activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado y dependiendo de este resultado es que se indicará si se lleva a cabo la práctica de un segundo reconocimiento aduanero.

El segundo reconocimiento aduanero consiste exactamente en el examen de las mercancías tomando en consideración los mismos elementos que se toman en cuenta para realizar el reconocimiento aduanero.

Esta segunda facultad de comprobación se lleva a cabo por personal que labora para una empresa privada que le presta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el servicio de la práctica del segundo reconocimiento, a los cuales se les denomina dictaminadores.

En caso de que los dictaminadores detecten alguna irregularidad que sea motivo de embargo precautorio realizarán su dictamen y procederán a comunicarlo al

Administrador de la Aduana correspondiente, quien a su vez ordenará a la persona que esté a cargo del reconocimiento aduanero que verifique el contenido del dictamen y en su caso, proceda a dar inicio al procedimiento.

- **En la verificación de mercancías en transporte emitida en orden escrita de la autoridad competente.** La verificación de mercancías en transporte es una facultad de comprobación de las autoridades aduaneras que se realiza con el objetivo fundamental de corroborar que las mercancías de procedencia extranjera que transitan por el territorio nacional acrediten su legal estancia o tenencia en territorio nacional, y que con ellas no se ha cometido infracciones a la legislación aduanera.

La verificación de mercancías en transporte puede llevarse a cabo por el personal de la Administración General de Aduanas, las Aduanas del país, por el personal de la Administración de Auditoría Fiscal Federal y por las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal del país.

Generalmente se practica cuando los medios de transporte en que se conducen mercancías de origen o procedencia extranjera circulan por las carreteras o caminos en territorio nacional, los cuales son detenidos por el personal antes citado.

En caso de que durante la práctica de la verificación de mercancías en transporte se llegue a detectar alguna irregularidad que pudiera presumir la comisión de infracciones a la Ley Aduanera y supuestos de embargo precautorio, se conducen los medios de transporte y mercancías a un recinto fiscal que es donde se realiza la verificación respectiva.

- **En el ejercicio de facultades de comprobación y en particular durante la práctica de visitas domiciliarias (artículos 150 y 155 de la Ley Aduanera).** El Código Fiscal de la Federación establece que las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, o bien sus responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, han cumplido con las disposiciones fiscales, y en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultados para entre otros actos, practicar visitas a

los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

Asimismo establece que podrán practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales para solicitar la exhibición de los comprobantes que amparen la legal propiedad o posesión de las mercancías.

Para efecto de realizar esta facultad de comprobación la autoridad que la practique deberá de llevar consigo una orden de visita por escrito, que señale la autoridad que la emite, fundar y motivar el propósito que persigue, y ostentar la firma del funcionario competente que la suscribe, y el nombre o los nombres de las personas a las que se dirige, o en caso de que se ignore tales datos se deberá de colocar datos suficientes que permitan la identificación de la persona o personas que deban atenderla.

Como algo importante que debe de señalar son el lugar o los lugares donde debe de efectuarse la visita, los nombres de la o las personas que puedan actuar ante el visitado, las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en su número previa notificación que para tal efecto se realice ante el interesado.

En caso de que las autoridades fiscales al momento de intentar practicar la visita no encontraran al visitado por no encontrarse, o en su caso a su representante legal, deberán de dejar un citatorio donde señalen el día y la hora en que realizarán tal visita; en caso de que al volver en la hora y días señalados el interesado o su representante legal no estuvieren, la visita domiciliaria se practicará con la persona que se encuentre en el domicilio fiscal en esos momentos.

En caso de que el interesado presentara cambio de domicilio fiscal después de que la autoridad dejó el citatorio a que se refiere el párrafo anterior, la visita domiciliaria podrá ser efectuada en el nuevo domicilio o en el que tenía anterior a la fecha del cambio de domicilio, sin que para tal efecto se requiera de una nueva orden de visita o una ampliación de la misma. Para este efecto, los visitantes podrán hacer una relación de los sistemas, registros, libros y demás documentación que integran la contabilidad del contribuyente.

En caso de que a juicio de los visitadores exista un peligro inminente de que el visitado se ausente o pueda realizar maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la visita domiciliaria, los visitadores podrán realizar el aseguramiento de la contabilidad.

Los visitados o sus representantes legales, o la persona con quien se entienda la visita en el domicilio fiscal, están obligados a permitir a los visitadores designados por las autoridades fiscales el acceso al lugar o lugares objeto de la misma, así como a mantener a su disposición la contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales de los que los visitadores podrán sacar copias, para que previo cotejo con sus originales se certifiquen por éstos y sean anexados a las actas finales o parciales que levanten con motivo de la visita. También deberán de permitir que se realice la verificación de bienes y mercancías, así como de los documentos, discos, cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos que tenga el contribuyente en los lugares visitados.

De toda la visita domiciliaria en el domicilio fiscal se levantará un acta en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos y omisiones que se hubieren conocido por los visitadores.

Los hechos u omisiones que se hubieren conocido por los visitadores en dichas actas hacen prueba de la existencia de tales hechos o de las omisiones encontradas, para efectos de cualquiera de las contribuciones.

La Ley Aduanera establece que si durante la práctica de una visita domiciliaria se encuentra mercancía extranjera cuya legal estancia en el país no se acredite, los visitadores procederán a efectuar el embargo precautorio cuando se dé algunos de los supuestos que se han comentado en los puntos anteriores, para lo cual levantarán el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, la cual deberá de cumplir con todos y cada uno de los elementos comentados en el presente trabajo.

El acta de embargo precautorio en estos casos hará las veces de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias de las mercancías que sean embargadas.

3.4.2. Principales causas o supuestos de embargo precautorio de las mercancías.

No basta que la autoridad desahogue las funciones anteriormente descritas para ordenar el embargo, sino que es menester que durante las mismas detecten y comprueben las causas que señalan los artículos 144 fracción X²⁵ de la Ley Aduanera y de manera específica, en el artículo 151 del mismo ordenamiento jurídico y cuyas fracciones son a continuación, objeto de estudio. Es importante señalar, que sólo se realizará de manera especial el análisis de las fracciones II, III y IV, lo anterior, en virtud de que es sobre éstas donde se registra un grado mayor de incidencias. En cuanto al resto, sólo se hará mención del texto contenido en la Ley Aduanera.

- **Artículo 151, Fracción I.** "Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado o cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno"²⁶.

- **Artículo 151, Fracción II.** "Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujeta a las regulaciones y restricciones no arancelarias a que se refiere la fracción II, del artículo 176 de esta Ley y no se acredite su cumplimiento o sin acreditar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias. Tratándose de las normas mexicanas de información comercial, sólo procederá el embargo cuando el incumplimiento se detecte en el ejercicio de visitas domiciliarias o verificación de mercancías en transporte"²⁷. Siendo éste uno de los puntos, junto con las fracciones III y IV, los de mayor registro de incidencias notificadas en el inicio de procedimientos administrativos en materia aduanera, se desglosarán a detalle cada uno de sus puntos para su mejor comprensión.

Existen en la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, mercancías consideradas como importación o exportación prohibida.

²⁵ Que a la letra dice: "Perseguir y practicar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se trasporten en los casos a que se refiere el artículo 151 de esta Ley".

²⁶ Texto íntegro de la fracción I del artículo 151 de la Ley Aduanera en vigor.

²⁷ Texto íntegro de la fracción II del Artículo 151, el cual, fue modificado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002.

En este sentido es importante mencionar que dichas mercancías por ningún motivo pueden ingresar al país, ya que han sido identificadas como nocivas para la salud o como agresivas para la población humana.

Existen otras mercancías que por su origen único o exclusivo de este país, y por sus fines de uso o alguna otra razón de preservación en territorio nacional por la riqueza que representa no se permite su exportación.

Estas mercancías no pueden ser motivo de operaciones de importación o de exportación y por lo tanto en caso de que alguna persona sea descubierta realizando este tipo de actividades, les será embargada dicha mercancía por parte de la autoridad aduanera.

Ahora bien, cuando esta fracción de la Ley Aduanera se refiere al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, en este grupo se contempla una gran variedad de mercancías que siendo sujetas a la verificación de algunas de las que se encuentran en cualquiera de los grupos de regulaciones y restricciones de tipo no arancelario que prevé el artículo 176 fracción II de la Ley anteriormente mencionada, y parte de dicho texto es el siguiente: "... o sin cumplir cualesquiera otras regulaciones o restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, por razones de seguridad nacional, salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, de sanidad fitopecuaria o los relativos a Normas Oficiales Mexicanas excepto tratándose de las Normas Mexicanas de información comercial, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquiera otra regulación", y no se compruebe su estricta ejecución, se procederá a su embargo precautorio hasta en tanto se realice dicho cumplimiento y se paguen las sanciones correspondientes.

Finalmente, otro de los puntos relevantes de esta fracción, resulta ser el relativo a la omisión del pago de cuotas compensatorias.

Muchas mercancías que pretendan importarse a territorio nacional se encuentran sujetas al pago de cuotas compensatorias cuando su país de origen esté identificado en los acuerdos respectivos que haya dictado en su momento la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (ahora Secretaría de Economía), o bien cuando sean mercancías de tipo idéntico o similar a aquéllas, y no se

compruebe fehacientemente dicho origen a través de la presentación del documento probatorio como puede ser el Certificado de País de Origen²⁸.

Es por esto que cuando no se demuestre que origen de las mercancías es distinto al que se encuentra obligado a pagar cuotas compensatorias, se deberá efectuar el pago total de este aprovechamiento, y cuando no se acredite dicho pago total o parcial se procederá a efectuar el embargo precautorio de las mercancías.

- **Artículo 151, Fracción III.** "Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en esta Ley para su introducción al territorio nacional... y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia ...".

Recordemos que la Ley Aduanera establece que toda mercancía que ingrese a territorio nacional se debe de someter a los trámites que en ella se prevén, para efecto de comprobar en territorio nacional su legal estancia o tenencia.

Asimismo existe disposición expresa en el artículo 146 de la Ley antes referida, el cual establece que la tenencia, transporte o manejo de mercancías deberá de ampararse en todo tiempo con alguno de los siguientes documentos: Documentación aduanera²⁹; Nota de venta expedida por autoridad fiscal federal o institución autorizada por ésta, o en su caso, documentación que acredite la entrega de las mercancías por parte de la Secretaría de Economía, y, Factura expedida por empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes que cumpla con los requisitos que establece el Código Fiscal de la Federación.

Por lo tanto, con la compilación de toda esta documentación se está en posibilidad de acreditar la legal estancia de la mercancía. En el supuesto de que dicha mercancía se presente ante la autoridad aduanera sin el pedimento que la ampare o sin los documentos que se han mencionado anteriormente se considerará que ésta no se sometió a los trámites previstos en la legislación aduanera, no

²⁸ Al respecto y como ejemplo, se tiene el *Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación en materia de cuotas compensatorias*, publicado en el diario oficial el 30 de agosto de 1994 y modificado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2002, en el cual y como lo indica su nombre, actúa como marco regulatorio para la determinación de normas de origen.

²⁹ Véase artículo 36 de la Ley Aduanera.

acreditando con ello su legal estancia, y por lo tanto, se estará en el supuesto de embargo precautorio.

Es importante hacer notar que si para una mercancía de cierta naturaleza y características se presenta documentación aduanera que ampare a otra, o en su caso no coincidan los datos individuales que permitan identificar las mercancías se considerará como no amparadas y se levantará el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.

En estos casos las mercancías que viajen en el mismo embarque donde se lleguen a encontrar aquéllas sobre las que no se acredite su legal estancia, también quedarán embargadas precautoriamente en garantía del interés fiscal, a menos que se trate de empresas maquiladoras o empresas con un programa de exportación autorizado por la Secretaría de Economía, ya que en este caso sólo se procederá al embargo de la totalidad excedente permitiéndose la salida del medio de transporte y del resto de la mercancía correctamente declarada.

Adicionalmente a lo anterior, el medio en que se transporten las mercancías que quedaron embargadas, también será embargado de manera precautoria, a menos que se presente la carta porte que señala ya mencionado artículo 181 del Reglamento de la Ley Aduanera.

- **Artículo 151, Fracción IV.** "Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías".

En muchas ocasiones el proveedor en el extranjero coloca en el embarque mercancías para repuesto de algunas que se hayan enviado previamente y que hubieran salido defectuosas, o mercancías adicionales a las que se le solicitaron, ya sea porque quiera agradar al cliente haciéndole un presente o porque quiera prevenir que algunas mercancías se deterioren durante el transporte y su manejo, o en su caso de que se extravíe durante el transporte y llegue como faltantes, y generalmente factura una cantidad menor a la que realmente embarca.

De esta manera es que muchas veces llega mercancía excedente en los embarques, que o son detectadas durante la práctica del reconocimiento previo

por parte del personal autorizado del agente aduanal, ya que no es posible en ocasiones revisar todas y cada una de las piezas en cada embarque, o en otras ocasiones no se tiene la costumbre de realizarlo, e incluso cuando se realiza se lleva a cabo en forma somera o con descuido, lo que no permite percatarse de que la cantidad de mercancías arribó en cantidad mayor a la que se señala en la factura.

En otras ocasiones el personal autorizado si detecta que llega a territorio nacional mercancías de más, pero toman la decisión de declarar en el pedimento de importación sólo las que vienen declaradas en factura y se arriesgan a que en el ejercicio de las facultades de comprobación sean encontradas por parte de la autoridad aduanera.

No existe en la disposiciones aduaneras la definición exacta de que es una mercancía sobrante o una mercancía excedente, sin embargo se ofrece la siguiente definición, la cual se ha tomado de la práctica de parte de la autoridad aduanera.

Podemos definir como mercancía excedente a aquella mercancía que llega de más, que tiene la misma naturaleza que la mercancía que ha sido declarada en la factura comercial y en consecuencia en el pedimento de importación, por ejemplo, si la factura como el pedimento amparan quinientas piezas de monitores a color de quince pulgadas, y llegan seiscientos piezas de monitores a color de quince pulgadas, estaremos ante un caso de mercancía excedente.

A diferencia de lo anterior podemos definir a una mercancía sobrante, cuando arriban mercancía de distinta naturaleza de las que se encuentran amparadas tanto en la factura comercial como en el pedimento respectivo, por ejemplo si se declaran quinientas piezas de monitores a color de quince pulgada y llegan adicional a ellas, cincuenta pares de calzado para dama, o treinta piezas de chamarras, estas últimas se considerarán como mercancía sobrante.

En este sentido si durante la práctica del reconocimiento aduanero, durante la práctica de un segundo reconocimiento, o bien durante la práctica de una verificación de mercancías en transporte, se llegaran a encontrar mercancías, ya sea de las consideradas como excedentes o como sobrantes, que representen

más de diez por ciento del valor total que venga expresado en la documentación aduanera que ampare a las mismas, se considerará como una causal de embargo precautorio.

No sería aplicable la causal de embargo precautorio si las mercancías, ya fueran excedentes o sobrantes, no superaran más del diez por ciento del valor declarado. En el supuesto de que se encontraran mercancías excedentes y sobrantes a la vez en un mismo embarque, y sumados sus valores no dieran más del diez por ciento del valor total declarado, la autoridad aduanera no podría proceder al embargo precautorio, ya que no se cumpliría el supuesto que establece la Ley Aduanera, y en conclusión podemos decir que sólo cuando el valor de las mercancías excedentes o sobrantes superen el diez por ciento del valor total comprobablemente declarado en la documentación aduanera, la autoridad aduanera podrá proceder al embargo precautorio de las mercancías.

En este caso el medio en que se transporten las mercancías quedará en garantía del interés fiscal a menos que se cumplan los requisitos que establece el ya multicitado artículo 181 del Reglamento de la Ley Aduanera.

- **Artículo 151, Fracción V.** "Cuando se introduzcan dentro del recibo fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas".

- **Artículo 151, Fracción VI.** "Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o la factura se falsa".

- **Artículo 151, Fracción VII.** "Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de esta Ley, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A fracción I de esta Ley".

3.5. Principales infracciones y sanciones en el procedimiento administrativo en materia aduanera.

Los procedimientos administrativos en materia aduanera involucran, tanto en sus supuestos como en sus sanciones, sólo a algunas de las que se contienen en Título Octavo de la Ley Aduanera.

Las sanciones a determinarse por parte de la autoridad aduanera pueden ser multas de carácter pecuniario o adicionales a éstas también pueden ser acompañadas de otro tipo de sanciones como la pérdida de la mercancía, la cual pasará a ser propiedad del fisco federal. A continuación se hace referencia a las más significativas o de mayor connotación dentro del procedimiento administrativo en materia aduanera.

3.5.1. Quien se considera que comete las infracciones relacionadas con la importación y exportación.

De conformidad con el artículo 176 fracción I de la Ley Aduanera, se considera que comete infracción relativa a la importación y exportación, aquél que omita el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de las cuotas compensatorias, que deban cubrirse, y se aplicará multa, de conformidad con el artículo 178 fracción I, del 130% al 150% de los impuestos al comercio exterior omitidos, cuando no se haya cubierto lo que correspondía pagar.

De la misma manera, el artículo 176 fracción II establece cometida la infracción sobre la importación y exportación, a aquél que incumpla cualesquiera otras regulaciones o restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, razones de seguridad nacional, salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, de sanidad fitopecuaria o los relativos a normas oficiales mexicanas excepto tratándose de las normas oficiales mexicanas de información comercial, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquiera otra regulación. Se aplicará multa, de conformidad con el artículo 178 fracción IV, siempre y cuando no se trate de vehículos, del 70% al

100% del valor comercial de las mercancías cuando no se compruebe el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias o cuotas compensatorias correspondientes, normas oficiales mexicanas, con excepción de las normas oficiales mexicanas de información comercial.

Finalmente, la fracción X del mencionado artículo 176, comete infracción aquél que no acredite con la documentación aduanal correspondiente la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país o que se sometieron a los trámites previstos en esta Ley, para su introducción al territorio nacional o para su salida del mismo. Se considerara que se encuentran dentro de este supuesto, las mercancías que se presenten ante el mecanismo de selección automatizado sin pedimento, cuando éste sea exigible, o con un pedimento que no corresponda. La multa aplicable, de conformidad con el artículo 178 fracción IX, será equivalente a la señalada en las fracciones I, II, III o IV de este artículo, según se trate, o del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías cuando estén exentas, a la señalada en la fracción X, salvo que se demuestre que el pago correspondiente se efectuó con anterioridad a la presentación de las mercancías, en cuyo caso, únicamente se incurrirá en la sanción prevista en la fracción V del artículo 185 de la Ley Aduanera.

3.5.2. Quienes se consideran que cometen las infracciones relacionadas con las obligaciones de presentar documentación y declaraciones.

Relativo a este punto, el artículo 184 fracción I de la Ley Aduanera, nos hace mención sobre la infracción cometida cuando se omitan presentar a las autoridades aduaneras, o lo hagan en forma extemporánea, los documentos que amparen las mercancías que importe o exporten, que trasporten o que almacenen, los pedimentos, facturas, copias de las constancias de exportación, declaraciones, manifiestos o guías de carga, avisos, relaciones de mercancías y equipaje, autorizaciones, así como el documento en que conste la garantía a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de esta Ley en los casos en que la ley imponga

tales obligaciones³⁰. La multa aplicable, de conformidad con el artículo 185 fracción I, será de \$2,000 a \$3,000, en caso de omisión a las mencionadas en las fracciones I, II y XVIII. Las multas se reducirán al 50% cuando la presentación sea extemporánea.

Igualmente, se considerará cometida la infracción relacionada con la obligación de presentar documentación, y de conformidad con el artículo 184 fracción III, a aquellos que presenten los documentos a que se refiere la fracción I anterior, con datos inexactos o falsos y omitiendo algún dato, siempre que se altere la información estadística. Se aplicará multa, de conformidad con el artículo 185 fracción II, de \$700 a \$1,000 por cada documento. No se aplicará la multa a que se refiere esta fracción, cuando el agente o apoderado aduanal presente la rectificación correspondiente dentro de los diez días siguientes contados a partir del día siguiente aquél en el que le fuera notificado el escrito o acta correspondiente en el que se haga constar la irregularidad detectada en el reconocimiento o segundo reconocimiento, así como de la revisión de documentos siempre que presente copia del pedimento correspondiente ante la aduana que emitió el escrito o el acta, dentro del plazo de diez días otorgado para el ofrecimiento de prueba y alegatos. No obstante lo anterior, la aduana procederá a aplicar las multas que correspondan cuando no se rectifiquen todos los datos a que se refiera el escrito o acta.

El artículo 185 fracción IV infracciona a aquellos que omitan presentar o lo hagan extemporáneamente, los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias, cuando hayan obtenido dichos documentos antes de la presentación del pedimento. La sanción de conformidad con el artículo 185 fracción III, será de \$1,500 a \$2,500.

Por último, la fracción XIV del multicitado artículo 185, cometen infracción quienes omitan o asienten datos inexactos en relación con el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas de información comercial. Se aplicará multa de conformidad con el artículo 185 fracción XIII, equivalente del 2% al 10% del valor comercial de las mercancías.

³⁰ Modificado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002.

3.5.3. Sanciones relacionadas con la tenencia ilegal de las mercancías.

La Ley Aduanera establece que se aplicarán las sanciones a quien cometa las infracciones relacionadas con la importación y exportación de mercancías, a quien enajene, comercie, adquiera o tenga en su poder por cualquier título mercancías extranjeras, sin comprobar su legal estancia en el territorio nacional.

Y asimismo establece que las citadas sanciones no serán aplicables cuando se trate de la adquisición o tenencia de las mercancías, siempre que se trate de uso personal del infractor.

Capítulo IV. El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera: Efectividad u obstáculo en el comercio internacional.

4.1. La agilización legal del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera como incentivo en las importaciones y exportaciones mexicanas en la industria de la confección y el vestido.

Ya expuesto ampliamente el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera a lo largo del capítulo anterior, ahora toca el turno de explicar y fundamentar la revisión y reforma del Artículo 155 de la Ley Aduanera, el cual, se encuentra directamente relacionado con el proceso anteriormente citado.

Como su nombre lo indica, el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera es un todo sumario en el que a través de diferentes etapas, se despliegan toda una serie de argumentaciones bajo las cuales se puede tanto consignar y pasar a propiedad del fisco mercancías detectadas con alguna incidencia durante ciertos momentos del despacho aduanero, así como también, desvirtuar y liberar dichas mercancías mediante la presentación de pruebas y alegatos ante la autoridad aduanera.

Sin embargo, cuando hablamos del desarrollo de este tipo de procedimientos, de la misma manera tenemos que hablar del tiempo que requiere la realización de éstos mismos.

Jurídicamente los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera, establecen que el periodo durante el cual se lleve a cabo todo este proceso es de cuatro meses, donde la autoridad aduanera tiene la potestad y obligación de dictaminar si resuelve favorablemente o no respecto de las acciones indebidamente incumplidas en materia aduanera de los contribuyentes.

Ahora bien, dicho periodo de valoración de documentos resulta demasiado largo, por lo que en la gran mayoría de los casos, los importadores prefieren “*abandonar*” la mercancía embargada precautoriamente, pues básicamente los gastos de custodia y almacenaje son muy altos, y a veces incosteables. Aunado al relevante

hecho de que transcurrido este periodo de tiempo, no se sabe que sucede con la mercancía cuando la autoridad no dicte resolución alguna respecto de ésta.

4.1.1. Caso práctico de un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

A continuación, mediante un caso práctico de un procedimiento administrativo en materia aduanera se mostrarán las razones por las cuales se considera extenso dicho proceso.

Del resultado arrojado por el sistema de selección automatizado (SAAI), la mercancía pasa a reconocimiento o segundo reconocimiento, según sea el caso. Durante la revisión física y documental, se detecta que la mercancía consiste en prendas de vestir, las cuales se encuentran comprendidas en el capítulo 61 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2002, y por su clasificación arancelaria se encuentran sujetas al pago de una cuota compensatoria definitiva del 533% cuando sean originarias del país de China. Se presenta un certificado de origen TLCAN, en el cual se declara una clasificación arancelaria para dichas prendas de vestir, sin embargo, físicamente se observa que la mercancía en comento resulta incorrectamente clasificada, por lo que al cambio de fracción arancelaria se anula el trato preferencial que se solicita a través de dicho documento, y toda vez que se trata de mercancía por la que se deba pagar una cuota compensatoria (artículos 151 fracción II y 176 fracción II de la Ley Aduanera), el importador, agente aduanal o representante legal está sujeto a presentar el documento correctamente llenado (Certificado de Origen) para demostrar que la procedencia de las prendas de vestir es de un país distinto de aquel (China) que se encuentra en condiciones de prácticas desleales al comercio internacional. Desprendiéndose de lo anterior que la mercancía se embargue precautoriamente dando inicio con ello al procedimiento administrativo en materia aduanera.

Recopilado todo el expediente ya sea en reconocimiento o segundo reconocimiento, éste se turna al Departamento de Inicio de PAMA's donde se

notifica una acta de inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera (artículo 150 de la Ley Aduanera). Para este momento pueden haber pasado entre dos o tres días aproximadamente.

El siguiente paso después de la notificación, es turnar de nuevo el expediente junto con el acta de inicio de PAMA al Departamento Jurídico. En esta etapa y de primera instancia, el contribuyente tiene a partir de la fecha en que se notifique por medio del acta de inicio 10 días hábiles³¹ para presentar las pruebas y alegatos para desvirtuar el supuesto de PAMA, posteriormente la autoridad aduanera tendrá 4 meses para valorar las pruebas y alegatos que el interesado presente, así como para resolver absolutoria o condenatoriamente (artículo 153 de la Ley Aduanera).

Es importante señalar que durante la valoración de documentos por parte de la autoridad, los resultados se integran a través de una *resolución definitiva*, de donde pueden derivar las siguientes situaciones: ya sea que mediante de la manifestación de las pruebas y alegatos ante la autoridad aduanera, se desvirtúen los motivos iniciales del Procedimiento y llegando hasta el capitulado de liquidaciones en los puntos resolutivos, donde se dictamine el monto de los impuestos, contribuciones y aprovechamientos omitidos (no actualizadas), y al momento de saldar dicho monto por parte del contribuyente, se procede finalmente a la liberación de la mercancía embargada. Sin embargo, por otra parte, puede ser que ante la presentación incorrecta, o la no presentación de pruebas y alegatos, la autoridad aduanera, emite una resolución condenatoria en la cual, dentro del capitulado de liquidaciones en los puntos resolutivos, se dictamina el monto ahora actualizado de los impuestos, contribuciones y aprovechamientos omitidos; finalmente, se determina que la mercancía pasa a propiedad del fisco federal. Hasta este momento, pueden pasar de dos a cuatro meses.

³¹ Código Fiscal de la Federación. Décima Segunda Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2003.

Cabe mencionar, que el procedimiento aplica de igual manera si deriva de una visita domiciliaria (artículo 155 de la Ley Aduanera), en cuanto al seguimiento que se le da en el Departamento Jurídico.

4.2. Efectividad u obstáculo en el comercio exterior de México de la imposición del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

Como se puede observar, del punto anterior se puede inferir la siguiente premisa: si bien es cierto que resulta imperante la necesidad de aplicar de regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior para con ello evitar la competencia desleal, también es cierto que los procedimientos administrativos utilizados en nuestro país derivados por el incumplimiento de éstas, en la mayoría de los casos son demasiado extensos y costosos.

Por una parte, la efectividad del PAMA radica en su empleo como medida jurídica de defensa durante las operaciones de importación de mercancías al territorio nacional, pues contribuye con el estricto cumplimiento que se le debe de dar a las regulaciones o restricciones no arancelarias cuyo principal objetivo es, el de evitar las prácticas de competencia desleal mejor conocidas como "*antidumping*"; así como también, en aquellos casos en los cuales se ha llegado a cometer alguna infracción tipificada en cualquiera de las fracciones descritas en el artículo 151 de la Ley Aduanera, actúa como recaudador de impuestos, contribuciones y aprovechamientos omitidos.

Sin embargo, por otro lado, la gran cantidad de etapas en las que se divide el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, traen consigo un sin fin de obstáculos que imposibilitan la agilización de dicho trámite, obligando de esta manera a que los contribuyentes sólo tengan dos opciones: dejar que su mercancía pase a propiedad del fisco sin que haya de por medio esfuerzo alguno de recuperarla, ó, tratar de interponer todos los recursos necesarios y depender de la prolongada resolución absolutoria que emita la autoridad aduanera. En ambas posibilidades se pierde la oportunidad de seguir compitiendo a nivel comercial con

el resto de los países del mundo, pues impiden que se lleve a cabo con rapidez el proceso del comercio exterior.

De estas dos situaciones, se puede deducir que ambas generan tanto beneficios como desventajas, de manera que no se puede circunscribir categóricamente al procedimiento administrativo en materia aduanera como un método efectivo o como un obstáculo.

Pese a lo anterior, a continuación se expone una posibilidad que ofrece al contribuyente ante la autoridad aduanera, una seguridad jurídica sobre lo que debe ocurrir con la mercancía embargada después de cumplido el periodo de 4 meses de valoración de pruebas y alegatos establecidos en la Ley Aduanera.

4.3. La reforma del 2002 al artículo 153 de la Ley Aduanera.

El artículo 153 de la Ley Aduanera en vigor, que enseguida se transcribe, norma el Procedimiento que debe seguirse, cuando se embargan precautoriamente mercancía de procedencia extranjera, derivado del Acta levantada en términos del artículo 150 de la Ley Aduanera.

Art. 153 de la Ley Aduanera. *"El interesado deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad aduanera que hubiera levantado el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley. Dentro de los 10 días siguientes a del levantamiento del acta. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación.*

Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio o acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el título III, Capítulo III, Sección Primera de esta ley en los casos a que se refiere el artículo 151 fracción VII de esta ley, la autoridad que levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta ley, dictará de inmediato la resolución sin que en estos casos se impongan sanciones ni se este obligado a pago de gastos de ejecución; de existir mercancías embargadas se

ordenará su devolución. Cuando la resolución mencionada se dicte por una aduana, la misma tendrá el carácter de provisional, en cuyo caso las autoridades aduanera podrán dictar la resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, a partir de la resolución provisional; de no emitirse la resolución definitiva, la provisional tendrá tal carácter.

En los casos en que el interesado no desvirtúe mediante pruebas documentales los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas distintas, las autoridades aduaneras dictarán resolución determinando, en su caso, las contribuciones y las cuotas compensatorias omitidas, e imponiendo las sanciones que procedan, en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley”.

4.3.1. Motivos de inconstitucionalidad del artículo 153 de la Ley Aduanera.

En el juicio de Amparo Directo 75/2002, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, resolvió que el artículo 153 de la Ley Aduanera, es inconstitucional, al contravenir la garantía de certeza jurídica, de equidad procesal y de la impartición de justicia contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³², en virtud de que la última parte del artículo 153 no establece una consecuencia legal cuando la autoridad no emita la resolución en el término de cuatro meses sobrepasándose el límite establecido en el artículo 153 de la Ley Aduanera, dejando en un estado de incertidumbre jurídica, al desconocer cual es la situación en materia de comercio exterior y el destino de la mercancía embargada.

Es decir, la autoridad fiscalizadora esta obligada a emitir la resolución en el término de cuatro meses, ya que es un deber jurídico establecido en el artículo 153 de la Ley Aduanera, para no violentar las garantías constitucionales, de no ser así violenta el artículo 17 de la Constitución, sin embargo no se establece que acontezca, si no se dicta resolución en dicho plazo.

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte el artículo 17 Constitucional señala: "...*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes...*", de tal manera que no se cumple con esta garantía constitucional de la pronta impartición de justicia, cuando la Ley Aduanera deja en incertidumbre total al gobernado, si se le ha embargado precautoriamente mercancía, para conocer que ocurrirá, sino se resuelve en el plazo de 4 meses el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (P.A.M.A). En cuanto a la equidad procesal, se invocó que: "*el artículo 46-A del Código Tributario Federal establece que en el caso de que no se finalice un acto de fiscalización, en el plazo de 6 meses, todo lo actuado será nulo*", efecto que no se prevenía en el artículo 153 de la Ley Aduanera.

4.3.2. Sentencia dictada sobre la inconstitucionalidad del artículo 153 de la Ley Aduanera.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa citado, en el Juicio de Amparo Directo 75/2002, resolvió: "*Es fundado el concepto de violación, en virtud de que tal como lo señala el artículo 153 de la Ley Aduanera efectivamente no establece cuál es la consecuencia de que la resolución definitiva en el procedimiento administrativo en materia aduanera no se emita en el término de cuatro meses, pues en la parte de conducente dicho precepto establece... "Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtúen los supuestos por los cuales fueron objeto de embargo precautorio o acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el título III, Capítulo III, Sección Primera de esta ley en los casos a que se refiere el artículo 151 fracción VII de esta ley, la autoridad que levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta ley, dictará de inmediato la resolución sin que en estos casos se impongan sanciones ni se este obligado a pago de gastos de ejecución; de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución. Cuando la resolución mencionada se dicte por una aduana, la misma tendrá el carácter de provisional, en cuyo caso las autoridades*

aduanera podrán dictar la resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, a partir de la resolución provisional; de no emitirse la resolución definitiva, la provisional tendrá tal carácter.

En los casos en que el interesado no desvirtúe mediante pruebas documentales los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas distintas, las autoridades aduaneras dictarán resolución determinando, en su caso, las contribuciones y las cuotas compensatorias omitidas, e imponiendo las sanciones que procedan, en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley”.

De la transcripción anterior, se aprecian dos hipótesis, la primera que aplica cuando el interesado presenta pruebas con las que acredita la legal estancia o tenencia de las mercancías, y en dicho caso no se le impondrán sanciones ni se le cobrarán gastos de ejecución, y además en para tal hipótesis se establece expresamente que la resolución definitiva se dictará en el término de cuatro meses, y de no hacerse así, la resolución provisional tendrá el carácter de definitiva.

Por otro lado, el segundo supuesto aplica cuando el interesado no desvirtúe mediante prueba alguna las circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, o cuando ofrezca pruebas diversas, con las que no desvirtúe las circunstancias por las que se inició dicho procedimiento.

En el supuesto indicado en el párrafo anterior, el precepto únicamente refiere que la resolución debe emitirse en el término de cuatro meses, sin embargo, dicho artículo no especifica en tal cuál es la consecuencia de que la mencionada resolución no se emita en el término de cuatro meses como sucede cuando sí se ofrecen pruebas, lo que evidentemente genera la incertidumbre a que ha referido ya anteriormente, toda vez que si bien se establece un término legal para emitir la resolución definitiva en el procedimiento administrativo en materia aduanera, lo cierto es que no se indica cuáles serán los efectos de la resolución que se emita fuera del referido término legal, esto es, si la misma surtirá efectos o no y ello

evidentemente genera inseguridad para el afectado. Cabe mencionar al respecto, que el artículo 46-A del Código Tributario, establece que *en el caso de que no se finalice un acto de fiscalización, en el plazo de 6 meses, todo lo actuado será nulo*, no obstante lo anterior, si bien en la Ley Aduanera, específicamente en su artículo 153 se prevé un término de cuatro meses para que se dé a conocer al contribuyente la resolución definitiva del procedimiento administrativo en materia aduanera, lo cierto es que el mencionado precepto no indica qué tratamiento debe darse a la resolución extemporánea, motivo por el cual debe concluirse que efectivamente se comete un acto de violación pues tal criterio en la parte que alude resulta incierto.

4.3.3. *La reforma del 2002 al artículo 153 de la Ley Aduanera.*

Para el año 2002, y reconociendo tácitamente la omisión que contiene el artículo 153 de la Ley Aduanera, la legislación federal reformó, entre otras disposiciones, el ya referido artículo, y en la exposición de motivos de ésta, la Cámara de Diputados³³, señaló lo siguiente:

“En el mismo sentido, se considera conveniente que el interesado pueda presentar pruebas documentales que acrediten la estancia o tenencia legal de las mercancías, a fin de desvirtuar los supuestos del embargo precautorio o que el valor declarado fue correcto. En este caso se considera procedente que la autoridad dicte de inmediato la resolución de que se trate y, en el caso contrario, la resolución deberá dictarse en un plazo no mayor de 4 meses y de no emitirse en este plazo, la actuación de la autoridad quedará sin efecto, reformas que se reflejan en el artículo 153 de la Ley en comento: “Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país; desvirtuen los supuestos del embargo precautorio o acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el Título III, Capítulo III, Sección Primera de esta Ley en los casos a que se refiere el artículo 151, fracción VII de esta Ley, la autoridad que levantó el acta a que se refiere el

³³ Gaceta Parlamentaria. Año V. Número 907. Miércoles 26 de diciembre de 2001.

artículo 150 de esta Ley, dictará de inmediato la resolución, sin que en estos casos se impongan sanciones ni se esté obligado al pago de gastos de ejecución; de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución. Cuando el interesado no presente las pruebas o éstas no desvirtúen los supuestos por los cuales se embargó precautoriamente la mercancía, las autoridades aduaneras deberán de dictar resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquél en que surtió efectos la notificación del inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera. De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, quedarán sin efectos las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento".

En el mismo dictamen, se establece en el artículo Primero Transitorio, fracción IV, de las disposiciones transitorias de la Ley Aduanera, que: "IV. La reforma al artículo 153, segundo párrafo de la Ley Aduanera, entrará en vigor el 1º de enero del 2003 y será aplicable únicamente para los procedimientos administrativos en materia aduanera iniciados con posterioridad al 31 de diciembre del 2002. Los procedimientos administrativos en materia aduanera iniciados con anterioridad al 1º de enero del 2003, continuarán su proceso conforme al artículo 153 de la Ley Aduanera vigente hasta el 31 de diciembre del año 2002".

4.4. Revisión y reforma del artículo 155 de la Ley Aduanera.

4.4.1. Artículo 155 de la Ley Aduanera.

El artículo 155 de la Ley Aduanera en vigor, que norma el Procedimiento derivado de la práctica de una visita domiciliaria en materia aduanera, señala lo siguiente: "*Si durante la práctica de una visita domiciliaria se encuentra mercancía extranjera cuya legal estancia en el país no se acredite, los visitantes procederán a efectuar el embargo precautorio, en los casos previstos en el artículo 151 y cumpliendo con las formalidades a que se refiere el artículo 150 de esta ley. El acta de embargo en estos casos, hará las veces de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior, y a las cuotas compensatorias de las*

mercancías embargadas. En este supuesto, el visitado, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se hubiera practicado el embargo, deberá acreditar la legal estancia en el país de las mercancías embargadas y ofrecerá las pruebas dentro de este plazo. El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se hará de conformidad con los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación. Desahogadas las pruebas se dictará la resolución determinando, en su caso, las contribuciones y cuotas compensables omitidas e imponiendo las sanciones que procedan, en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se efectúa el embargo”.

4.4.2. Motivos de inconstitucionalidad del artículo 155 de la Ley Aduanera.

Así como fue descrita en el punto 4.3.1. la inconstitucionalidad del artículo 153 de la Ley Aduanera, se realizará de la misma manera sobre el artículo 155 del mismo ordenamiento jurídico en este apartado.

Sustancialmente en el Juicio de Amparo Directo 512/2001 se argumenta como supuesto de inconstitucionalidad del artículo 155 referido, que al igual que el artículo 153 de la Ley Aduanera, contraviene la garantía constitucional de certeza jurídica, de equidad procesal y de la impartición de justicia, contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que la última parte del artículo 155 no establece una consecuencia legal cuando la autoridad en casos de embargo precautorio durante la ejecución de visitas domiciliarias, no emita la resolución en el término de cuatro meses sobrepasándose el límite establecido en el artículo 155 de la Ley Aduanera, dejando en un estado de incertidumbre jurídica, al desconocer cual es la situación en materia de comercio exterior y el destino de la mercancía embargada.

Es decir, la autoridad fiscalizadora esta obligada a emitir la resolución en el término de cuatro meses, ya que es un deber jurídico establecido en el artículo 155 de la Ley Aduanera, para no violentar las garantías constitucionales, de no ser así violenta el artículo 17 de la Constitución, sin embargo no se establece que acontece, si no se dicta resolución en dicho plazo.

Por su parte el artículo 17 Constitucional señala: *"...Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes..."*, de tal manera que no se cumple con esta garantía constitucional de la pronta impartición de justicia, cuando la Ley Aduanera deja en incertidumbre total al gobernado, si se le ha embargado precautoriamente mercancía, para conocer que ocurrirá, sino se resuelve en el plazo de 4 meses el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (P.A.M.A). En cuanto a la equidad procesal, se invocó que: *"el artículo 46-A del Código Tributario Federal establece que las visitas y revisiones de gabinete deben concluirse en un plazo de 6 meses, de lo contrario todo lo actuado será nulo"*, y ello evidentemente se encuentra motivado en la necesidad de brindar seguridad a los contribuyentes en ese tipo de investigaciones relativas al cumplimiento de sus obligaciones, efecto que no se previene en el artículo 155 de la Ley Aduanera.

4.4.3. Reforma al artículo 155 de la Ley Aduanera.

En lo que respecta al Juicio de Amparo Directo 512/2001 emitido a la par del Juicio de Amparo Directo 75/2002 (relacionado con el artículo 153 de la Ley Aduanera), se dijo: *"Efectivamente, el artículo 155 de la Ley Aduanera, no establece cuál es la consecuencia o resultado, de que la resolución definitiva que se pronuncie en el procedimiento en materia aduanera, no se emita en el término de cuatro meses que el precepto señala, pues se limita a apuntar que una vez desahogadas las pruebas, se dictará resolución en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se efectúa el embargo, lo que evidentemente, genera incertidumbre, pues no indica los efectos del incumplimiento por parte de la autoridad.*

Cabe decir al respecto, que el artículo 46-A del Código Tributario, establece que las visitas y revisiones de gabinete deben concluirse en un plazo de seis meses, y ello evidentemente se encuentra motivado en la necesidad de brindar seguridad a los contribuyentes en ese tipo de investigaciones relativas al cumplimiento de sus obligaciones fiscales, no obstante lo anterior, si bien en la Ley Aduanera,

específicamente en su artículo 155 se prevé un término de cuatro meses para que se dé a conocer al contribuyente la resolución definitiva del procedimiento administrativo en materia aduanera, lo cierto es que el mencionado precepto no indica qué tratamiento debe darse a la resolución extemporánea, y por ese motivo, resulta claro que dicho criterio transgrede, el artículo 16 Constitucional, toda vez que con tal omisión, únicamente se genera incertidumbre al respecto de la mencionada resolución extemporánea".

Para el presente año 2003, parte de la problemática (la incertidumbre jurídica) fue resuelta por la reforma al artículo 153 de la Ley Aduanera en vigor, sin embargo, y tomando en cuenta la postura emitida a través del Juicio de Amparo 512/2001, hace falta la modificación al artículo 155 de la multicitada Ley.

Es claro que el artículo 155, genera incertidumbre jurídica para los contribuyentes, toda vez que al no precisar que consecuencia debe sobrevenir, cuando la autoridad aduanera se excede del plazo establecido (4 meses), para resolver los procedimientos administrativos por ella iniciados, los que en criterio del Poder Judicial Federal, es conculcatorio del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De no reformarse dicho artículo 155 de la Ley Aduanera provocará una inequidad procesal en los procedimientos aduaneros, en virtud de que:

- 1. Los procedimientos aduaneros iniciados en el 2003, derivados del artículo 153, de excederse en el plazo de conclusión (4 meses), serán nulos.*
- 2. Los procedimientos aduaneros, derivados del artículo 155, de excederse en el plazo de conclusión (4 meses), no se prevé consecuencia legal, por lo que habrá que apelar a los fallos del Poder Judicial Federal.*

REFLEXIONES FINALES.

Como se pudo observar a lo largo del presente trabajo de investigación, el constante, variante y dinámico desarrollo del comercio exterior, ha llevado a las naciones ha adoptar políticas comerciales que basadas en las diversas corrientes de pensamiento y teorías económicas, a optar por prácticas comerciales ya sea liberalistas, proteccionistas o bien una mezcla de ambas.

El desenvolvimiento del comercio exterior en México como se explicó, ha alternado entre estas dos vertientes. Durante el periodo de la Colonia, la total dependencia hacia España trajo consigo un comercio con características 100% proteccionistas, lo que implicó que México se viera imposibilitado para diversificar sus relaciones comerciales.

Ahora bien, en la historia de México, se gestaron dos etapas de suma importancia bajo las cuales se determinarían las directrices para formular las políticas comerciales del país. La primera de ellas, desarrollada entre 1940-1982, donde el enfoque del comercio básica y predominantemente fue proteccionista; posterior a este periodo, las prácticas comerciales se caracterizan por una etapa transitoria al librecambismo, lo anterior se da a través de la instrumentación de una política de apertura al exterior.

Lo anterior se puede ejemplificar hacia la década de los ochenta, cuando las prácticas comerciales eran casi nulas hacia el exterior y se manejó ampliamente el modelo de sustitución de importaciones. Sin embargo, los constantes y acelerados cambios dentro de las políticas comerciales de las naciones a partir de la creación y consolidación de organismos internacionales como el FMI, GATT y posteriormente la OMC facilitan, en cierto sentido, el camino a México concediéndole la pauta para dar un giro a su estrategia comercial, iniciando con ello un proceso de apertura que le permite insertarse de manera gradual en la economía mundial, cuya tendencia apuntalaba desde entonces hacia la globalización. De ahí, que múltiples sectores nacionales se vieran impulsados a competir internacionalmente con el resto del mundo (aunque esto implique en la mayoría de los casos un gran riesgo al mercado interno).

Uno de estos sectores y como ya se pudo analizar detalladamente en su momento, es el de la confección y el vestido, el cual tiene que enfrentar por principio de cuentas y fundamentalmente, la introducción al territorio nacional de productos ilegales que se encuentran bajo prácticas desleales al Comercio Exterior.

El crecimiento que ha registrado el contrabando en las últimas décadas, ha puesto en riesgo la supervivencia de las empresas formales de la cadena fibras – textil – vestido, y ha mermado gravemente el empleo que estas generan.

La magnitud actual de la economía ilegal y las múltiples causas que originan este fenómeno, demandan elevar el combate a la ilegalidad como una de las prioridades nacionales.

Este esfuerzo nacional para el combate a las prácticas de dumping y para la aplicación del estado de derecho requiere tres elementos básicos: por un lado, una visión integral del problema y atacar los distintos canales de los cuales se abastece la economía ilegal. En segundo lugar, se requiere una mayor coordinación de esfuerzos, ya que con las acciones aisladas de las dependencias o instancias responsables no se han logrado resultados eficaces para revertir este problema. Igualmente, no sólo es necesaria la implementación de mecanismos objetivos y transparentes que permitan medir el avance real del combate a la ilegalidad, sino también es ineludible la correcta aplicación tanto de los elementos ya existentes como la participación de los reciente creación.

Dentro de dichos mecanismos se encontró que existe el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, el cual se define como el conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva y con la finalidad de emitir una resolución condenatoria o absolutoria, respetando la garantía de audiencia al particular al valorar las probanzas y analizar las argumentaciones que pretenda justificar la legal importación, tenencia o estancia de las mercancías de procedencia extranjera en territorio nacional. Se puede observar que de las características básicas de este procedimiento, es que se deriva del incumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, establecidas a través de los Acuerdos determinados entre los países del mundo.

Ahora bien, el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera encuentra su base legal en diversos artículos de la Ley Aduanera, dentro de los cuales se determinan ya sean tanto las causales por las que la autoridad aduanera puede levantar un Acta de PAMA, así como los mecanismos a través de los cuales dicha autoridad se vale para dar resolución o no, a este procedimiento.

Sin embargo, dos de estos artículos y de los cuales se deriva el presente trabajo, Art. 153 y Art. 155 de la Ley antes referida, privan de toda seguridad jurídica al contribuyente que incurre en alguna falta que dé origen a un PAMA, con respecto a las mercancías embargadas durante este proceso,

De lo anterior se obtuvieron dos premisas de igual importancia.

Primeramente, se infiere que el procedimiento administrativo en materia aduanera es una imposición directa al interesado, situación que influye directamente y de manera considerable en el desarrollo del comercio exterior de México, toda vez que a través del PAMA se *obliga* al afectado a cumplimentar (mediante la presentación de sus pruebas y alegatos) lo establecido en la Ley Aduanera (artículos 153 y 155 del mismo ordenamiento jurídico).

Segundo, se determina que el PAMA no puede encuadrarse ni como un método cien por ciento efectivo, ni como un total obstáculo al comercio exterior de México, pues ambas perspectivas se pueden considerar como posibilidades reales de funcionamiento de este procedimiento, ya que contribuye como el medio de defensa al comercio nacional al protegerlo de prácticas desleales, así como también se califica de obstáculo al recurrir a plazos y trámites extensos, y por demás costosos.

Finalmente, se establece que de manera apremiante se realice la revisión y modificación del artículo 155 de la Ley aduanera. La anterior propuesta parte de la reforma que tuvo el artículo 153 de la Ley Aduanera en el 2002, en la cual se decreta particularmente lo que sucede con la mercancía embargada, concluido el periodo de valoración de pruebas y alegatos por parte de la autoridad aduanera durante los cuatro meses posteriores a la notificación del contribuyente, a través del acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, pues anteriormente se desconocía la circunstancia en la que permanecería la

mercancía embargada, situación que se vió resuelta a partir de este año 2003, ya que se estipuló que concluido el periodo para resolver el PAMA y al no existir para ese momento una resolución por parte de la autoridad, la mercancía será liberada. Es por ello, que la propuesta de la presente investigación, es la homologación inmediata de criterio para el artículo 155 de la Ley Aduanera. Este artículo se refiere a la mercancía embargada durante la ejecución de las visitas domiciliarias, sin embargo, no se tiene contemplado que sucede con la mercancía cuando no se emita resolución alguna después del periodo de 4 meses con los que cuenta la autoridad aduanera, creando una inseguridad jurídica para el contribuyente contraviniendo lo señalado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

BIBLIOGRAFÍA

Baptista Lucio, Pilar; Fernández Collado, Carlos y Hernández Sampieri, Roberto. Metología de la investigación. Editorial McGraw-Hill . México 1997.

Colegio de México. Comercio Exterior de México 1977-1911. Estadísticas Económicas del Porfiriato, México 1960.

Mercado H., Salvador. Comercio Internacional II. 4ª Edición. Editorial Limusa. México, 1997.

Miltiades Chacholeades. Economía Internacional. McGraw Hill Ed. México, 1986.

Ortiz Wadgymar, Arturo. La problemática externa de la economía mexicana, Instituto de Investigaciones Económicas, UNam, 1977.

Ortiz Wadgymar, Arturo. El fracaso Neoliberal en México, Ed. Nuestro Tiempo, 1989.

Ortiz Wadgymar, Arturo. Introducción al Comercio Exterior. ¿Proteccionismo o librecambismo?. 6ª Edición. Editorial Nuestro Tiempo. México, 1997.

Ortiz Wadgymar, Arturo. Política Económica de México 1981-2000. El Fracaso Neoliberal. 7ª Edición. Editorial Nuestro Tiempo. México, 1999.

Rodhe Ponce, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano. Fundamentos y regulaciones de la actividad aduanera 1. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2002.

Rodhe Ponce, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano. Regímenes, contribuciones y procedimientos aduaneros 2. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2002.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales. Instrumentos Jurídicos Fundamentales. Sistema Mexicano de Defensa contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional. México, 1988

Torres Gaytán, Ricardo. Teoría del Comercio Internacional. 22ª Edición. Editorial Siglo Veintiuno. México, 2000.

LEGISLACIONES.

Código Fiscal de la Federación 2003. Décima Segunda Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2003

Compendio de disposiciones sobre Comercio Exterior 2003. Vigésima Novena Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México 2003.

Hernández De la Cruz, Arturo. Estudio práctico de los PAMAS. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2002.

HEMEROGRAFÍA

Comercio Exterior. Vol. 53. Número 3. Marzo de 2003

Gaceta Parlamentaria. Año V. Número 907. Miércoles 26 de diciembre de 2001.

CIBERGRAFÍA.

WWW.BANCOMEXT.COM.MX

WWW.SE.GOB.MX

WWW.CNIV.COM.MX