

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“EL GOBIERNO MEXICANO Y EL TRATADO DE  
LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE: UN  
ANÁLISIS SOBRE LOS CUPOS DE IMPORTACIÓN  
DEL FRIJOL”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

(OPCION ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A

Francisco Buenrostro Correa

Prof. Miguel Angel Marquez Zarate

México, D. F. Noviembre de 2006.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## INDICE

### Introducción

### Capítulo I. Gobierno Mexicano y Tratado de Libre Comercio de América del Norte

1.1. Estado, Gobierno y Administración Pública.....	10
1.2. Reforma del Estado y Globalización.....	23
1.2.1. Globalización.....	23
1.2.2. Integración y Regionalización de Bloques Económicos.....	30
1.2.3. La Reforma del Estado.....	33
1.3. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	39
1.3.1. Antecedentes de la Integración económica de México.....	40
1.3.2. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Organización Mundial de Comercio (OMC).....	42
1.3.3. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	44

### Capítulo II. La función de la Secretaría de Economía en el sistema de cupos

2.1. Desarrollo Histórico de la Secretaría de Economía.....	50
2.2. Organización de la Secretaría de Economía.....	54
2.2.1. Dirección General de Comercio Exterior.....	56
2.3. Ley de Comercio Exterior .....	60
2.3.1. Origen de las mercancías.....	60
2.3.2. Aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias del comercio exterior.....	60
2.3.3. Medidas de regulación y restricción no arancelaria.....	62
2.3.4. Permisos previos, cupos y marcado de país de origen.....	66
2.3.5. Otras medidas de regulación al comercio exterior y normas oficiales mexicanas.....	66
2.4. El concepto de Cupo y su funcionalidad.....	67
2.4.1. Administración del cupo.....	71
2.4.2. Licitación Pública.....	72
2.4.3. Asignación directa.....	76

### Capítulo III. Análisis y perspectivas del Sistema de Cupos en la importación de Frijol

3.1. El proceso de eliminación arancelaria del frijol en el TLCAN.....	78
3.2. Procedimiento de licitación de los cupos para importar frijol: bases.....	81
3.3. Perspectivas de la importación desgravada del frijol en México.....	93
3.4. Conclusiones.....	96

Anexos.....	104
-------------	-----

Bibliografía.....	108
-------------------	-----

## INTRODUCCIÓN

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se ha convertido en un factor trascendental de la economía mexicana. Si bien, ha contribuido al crecimiento de las exportaciones, ha compensado la contracción del mercado interno, dándole un nuevo horizonte al desarrollo industrial del país; el TLCAN no es más que un instrumento de la estrategia de desarrollo del país. La prosperidad que anhelan y merecen los mexicanos requiere mucho más que una exitosa red de negociaciones y pactos con nuestros socios comerciales; requiere de un conjunto de políticas gubernamentales orientadas a convertir al TLCAN en una fuerza de cambio interno; sin ello, acabaremos desperdiciando su potencial, quedando rezagados competitivamente.

La firma del TLC constituyó un momento decisivo para México. Dicho acuerdo significó no sólo una dura negociación sobre asuntos comerciales y de inversión, sino también implicó definiciones fundamentales sobre la dirección que México quería seguir. Por consiguiente, para México, este Tratado fue mucho más que un tratado comercial, en la medida que se fueron dando los acontecimientos políticos y económicos después de que entró en vigor, éste cobró mucha mayor importancia.

El impulso reciente de la política comercial de México se ha concentrado, en gran parte, en ampliar los mercados para los productores mexicanos y atraer a inversionistas extranjeros, pero también en defender sus intereses dentro del TLCAN, y todo ello se ha tenido que llevar a cabo en un entorno político extremadamente complejo.

La integración económica con Estados Unidos no fue una decisión fácil para el gobierno mexicano. El resultado de este proceso fue doble: por un lado, los gobiernos postrevolucionarios, buscaban la diversificación del comercio, y por otro, la realidad impuso sus términos, ya que el comercio con Estados Unidos se había estado concentrando, acelerando y profundizando. Décadas después de haber

anunciado la política de diversificación, la concentración del comercio era mucho mayor que antes.

Después de que por décadas la política económica sirvió a los intereses de un grupo de industriales y políticos relativamente pequeño, la reforma económica representó un rompimiento trascendental con el pasado y una nueva definición de las alianzas políticas, así como de los grupos de apoyo que sostenían a la coalición gobernante en el poder.

Para todos estos grupos, el TLCAN constituía una garantía de la permanencia de la reforma económica y, consecuentemente, de la viabilidad de esta coalición. Además, un tratado de libre comercio podría servir para despolitizar la reforma económica, mientras esta última adquiría permanencia.

Pero aún más significativo que las cifras totales es el hecho de que las exportaciones manufactureras mexicanas crecieron de manera dramática, llegando a representar más del 80 por ciento de las exportaciones del país. Pese al TLCAN y a sus mecanismos de resolución de controversias, ha sido imposible resolver varios conflictos comerciales. Los más notorios tienen que ver con tomates, aguacates y el libre tránsito de los camiones mexicanos dentro de Estados Unidos. Otros conflictos incluyen la entrega de paquetería en México, el cemento y el acero. En todo caso, a pesar de notoriedad, las controversias han disminuido drásticamente como proporción del comercio total.

La decisión del gobierno mexicano de proponerle a Estados Unidos, en 1989, negociar un acuerdo comercial general tuvo una naturaleza profundamente política. Para ese momento, el gobierno mexicano llevaba varios años incorporando cambios drásticos en su política económica, dejando atrás las políticas industriales y comerciales de corte autárquico de las décadas anteriores.

Después de años de estancamiento económico y tasas de inflación que amenazaban con incrementarse vertiginosamente a principios de los ochenta, la

nueva política económica constituyó un cambio radical. El gobierno comenzó a redefinir su función en la economía y en la sociedad, y dejó de asumir que su propósito central era el de manejar y controlar el desarrollo de la economía, para colocarse como el generador de condiciones para que el crecimiento económico fuese posible.

En este proceso, fue evidente que sería imposible hacer de México un país competitivo si éste no lograba aumentar exitosamente su presencia económica internacional. Por otra parte, los altibajos de las décadas anteriores habían hecho imposible que las sucesivas administraciones ganaran y retuvieran la confianza del sector privado y de la comunidad inversionista, tanto de México como del exterior, sin la cual era imposible lograr un crecimiento rápido.

Por la misma razón, en México fue evidente que la liberalización por sí sola no aseguraría la confianza del sector privado. Si el gobierno mexicano quería tener éxito en la consolidación de sus reformas domésticas, iba a tener que dar garantías creíbles, a largo plazo, de que no se cambiarían fácilmente dichas reformas.

Durante los años ochenta, la reforma económica siguió adelante, pero tuvo poca credibilidad entre la comunidad empresarial, los inversionistas extranjeros y los mexicanos en general. La administración de Carlos Salinas llegó a la conclusión de que las reformas necesitaban una fuerte ancla política, no sólo para ganar credibilidad en la política económica, sino para convertirla en algo permanente. Una vez que se comprobó que ninguna opción interna era la adecuada para alcanzar el objetivo declarado, Estados Unidos, fue identificado como la única fuente potencialmente creíble de permanencia para las reformas en el país.

La negociación del TLCAN provocó una transformación profunda de algunas de las relaciones clave de poder en México, así como de ciertos mitos profundamente enraizados. Cuando comenzaron las negociaciones del TLCAN, la

política mexicana ya había comenzado a sufrir severas convulsiones. Las reformas económicas emprendidas desde mediados de los años ochenta alteraron fundamentalmente la ecuación en cuya base descansaba la política mexicana.

El viejo arreglo que desde los años treinta aseguraba la paz política -el arreglo por medio del cual se intercambiaba lealtad y disciplina de todas las fuerzas políticas al Presidente de la República en turno, a cambio del acceso a la riqueza (casi siempre en la forma de corrupción) y al poder- se estaba desmantelando con gran rapidez. La liberalización de las importaciones y la desregulación redujeron cada vez más la capacidad gubernamental para garantizar el acceso a la riqueza, mientras que la competencia electoral, rápidamente creciente, amenazaba al monopolio del PRI.

En términos políticos, el TLCAN sería el símbolo inevitable de que dichas reformas ya no podrían revertirse. De hecho, existía un compromiso legal, en el marco del Tratado, de no dar marcha atrás a la apertura y desregulación de la economía. Al lanzar las reformas económicas, los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas tomaron un riesgo atrevido, si bien calculado. Su propósito inmediato había sido el de resolver la problemática económica para evitar el colapso de toda la estructura política tradicional.

Calculaban o percibían que al colapso económico le seguiría otro en el sistema político. Mantener el *statu quo* político implicaba, por tanto, una reestructuración profunda de la economía. Desde este punto de vista, las reformas económicas fueron profundamente políticas en su naturaleza. Esta circunstancia también explica por qué no se lanzó una reforma política de manera paralela y por qué siguen existiendo tantas contradicciones en la forma como el gobierno protege diversos intereses del sector paraestatal y de otros más, mismos que han impedido una franca recuperación económica. Es decir, el gobierno mexicano nunca se propuso reformar al país en su conjunto; más bien, recurrió a las reformas económicas y, con ellas al TLCAN, para darle viabilidad a la economía y mantener, en lo posible, el orden político inalterado.

Esta es la razón por la cual el país sigue siendo incapaz de concluir, de una vez por todas, una amplia y coherente reforma política y económica que sienta las bases para un desarrollo saludable en el futuro. En retrospectiva, resulta obvio que el *statu quo* político no podía salvarse por el camino -la reestructuración económica- que se emprendió. La liberalización económica y la desregulación desactivaron innumerables mecanismos de control político que no siempre eran evidentes. Esto, además de los años de crisis económica, liberó todo tipo de fuerzas políticas, muchas de las cuales ya estaban activas desde antes. Para finales de los ochenta, la política mexicana se encontraba en gran ebullición y las posiciones cada vez más polarizadas.

En el caso particular del TLCAN, este forma parte de una integración de regionalismo estratégico, que ha desviado el comercio mundial, y en consecuencia ha tenido efectos negativos en el ámbito, alterando de forma directa los procesos de integración en los países de la cuenca del Pacífico y los países de Europa.

De esta manera, el TLCAN propicia la libre competencia que según ésta, induce a que los fabricantes eleven el volumen de su producción y disminuyan sus márgenes de utilidad, lo que se traduce en menores precios para el consumidor y, en el largo plazo, en una mejor distribución del ingreso. Esto es algo que jamás ocurre en una economía cerrada. En México, el mismo proceso de cambio de prácticas tradicionales comerciales ha sufrido una transformación extraordinaria, donde muchos sectores de las diversas actividades productivas y comerciales no están de acuerdo con el TLCAN y lo culpan de todo tipo de males, casi nadie duda que este Tratado ha sido un factor crítico de cambio político.

Los cambios también se han ido fraguando en otras partes. El TLCAN ha tenido un impacto en el comercio de México. El comercio total entre México y Estados Unidos pasó de 89.5 mil millones de dólares en 1993 a 196.2 mil millones de dólares en 1998. Antes del TLCAN, México tenía un déficit comercial de 5 mil millones de dólares con Estados Unidos, cifra que se invirtió para arrojar un superávit de 12 mil millones después de la recesión de la economía mexicana. Con



Canadá el comercio alcanzo los 3 103 millones de dólares lo que denota un incremento del 12% con respecto a 1993 que fue de 2,744 millones de dólares.

Dada la relevancia que representa el Tratado de Libre Comercio de América del Norte para la economía mexicana, es importante analizar el caso de los cupos de importación de frijol en el marco de la normatividad y procedimientos que establece el gobierno mexicano en el contexto de éste Tratado internacional con Estados Unidos y Canadá.

Para fines de presentación de la siguiente investigación se divide en 3 capítulos donde se establece la desgravación de bienes alimenticios básicos, y en particular, de un alimento básico que constituye parte del consumo del pueblo mexicano como es el frijol, cuyas unidades de producción o áreas de cultivo en su mayoría son consideradas como minifundistas puesto que la cosecha es para el autoconsumo del trabajador agrícola y su familia; los aranceles disminuirán en el lapso de quince años y quedaran libres de gravamen a partir del 1 de enero de 2008.

En el capítulo I, establece el marco teórico-conceptual, en primer lugar del significado de Estado, gobierno y administración Pública. En segundo lugar, por su importancia que reviste se analiza el fenómeno de la globalización, la integración y regionalización de los bloques económicos, la inclusión de México en el comercio internacional, aunado a la Reforma del Estado y el Tratado de Libre de Comercio de América del Norte.

En el capítulo II, se estudia el desarrollo histórico del órgano gubernamental encargado de la regulación de nuestro comercio, siendo actualmente la Secretaría de Economía, la cual es responsable del comercio exterior y específicamente de llevar a cabo el sistema de cupos. Además, se establece el marco normativo como es la Ley de Comercio Exterior, como su reglamento para entender el procedimiento de las medidas arancelarias y de regulación para la importación de frijol.

En el capítulo III, se estudia en el marco del proceso de eliminación arancelaria, el procedimiento administrativo de licitación 2003, para adjudicar los cupos de importación de frijol de los Estados Unidos y Canadá, con preferencia arancelaria prevista en el TLCAN. En este contexto, observa que las importaciones de frijol que se realizan en México a través de los cupos de importación, libre de arancel se estableció para 1994 en 50 mil toneladas para Estados Unidos y mil 500 toneladas para Canadá. A partir de 1995 el cupo de importación se incrementó en tres por ciento respecto al cupo del año anterior. Para el año 2000 fue de 61 mil 500 toneladas libres de arancel.

Asimismo, en este capítulo se establecen las perspectivas de la importación desgravada de frijol en México y, por último, se incluyen las conclusiones señalando algunas reflexiones generales sobre las repercusiones de la libre competencia del frijol y delineando las ventajas y desventajas que para nuestro país representan.

## **CAPÍTULO I. GOBIERNO MEXICANO Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN)**

En este capítulo se presenta un panorama contextual y conceptual del fenómeno que en las últimas décadas hemos observado del proceso de globalización en el ámbito mundial, que indudablemente ha repercutido en México y que en este contexto se inscribe el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN); siendo tema que ha adquirido especial importancia en el comercio internacional. En este sentido, el Estado Mexicano cumple un papel relevante en este proceso de transformación mundial, donde la regionalización va determinando el poder comercial.

### **1.1. Estado, Gobierno y Administración Pública**

Es conveniente que antes de desarrollar los temas que inciden en el proceso de globalización, se revisen el significado de Estado, gobierno y Administración Pública, como conceptos que marcan el análisis del tema central de referencia.

**Estado.** Para tratar el concepto de Estado, partiendo desde su justificación, atribuciones y obligaciones, es necesario ubicarse en el proceso histórico de la humanidad, a la vez por su representación abstracta, teórica e incluso hipotética. Se observa que desde la polis griega, se hacía referencia a una comunidad de ciudadanos libres; en el caso de los romanos el Estado es la civitas, la comunidad de todos los ciudadanos, o la res pública, la cosa común al pueblo como comunidad.<sup>1</sup>

Con Maquiavelo en su obra *El Príncipe*, introduce la palabra Estado para analizar la época histórica de ese momento: “todos los Estados, todos los dominios. Que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son

---

<sup>1</sup> De la Cueva, Mario, *La idea del Estado*, FCE, México, 1994, p.35. Los romanos no conocieron el concepto abstracto del Estado como una personalidad jurídica invisible.

repúblicas o principados”. El término de Estado utilizado por Maquiavelo encontró una Europa nueva, las nuevas unidades habían roto la jerarquía medieval y destruido el sistema feudal: eran comunidades territoriales con un poder político unitario.<sup>2</sup> Estado viene acompañado del vocablo dominio, así el nombre de Estado surge en virtud de una nueva relación entre la sociedad e instituciones.

Tal fue la influencia que tuvo el concepto de Estado en la obra *El Príncipe*, que revolucionó el papel de la ciencia política en general y de la teoría del Estado en particular. De esta manera, el concepto del Estado Moderno nace por la necesidad histórica que planteó Maquiavelo, a fin de brindar los conocimientos necesarios para unificar el Estado-nación de la península Itálica y formar un Estado republicano vigoroso, en sustitución de los principados, que se desintegraban por sus luchas internas.

Con las aportaciones de este autor, se obtuvo el sustento teórico para consolidar a los Estados nacionales modernos, que adoptaron formas de organización estatal, basadas en la monarquía, asamblea y república, y que accionaron en el concierto mundial como entes soberanos con iguales derechos y obligaciones.

Por su parte, Tomás Hobbes, en su obra *el Leviatán* escrita en 1651, trata la esencia del Estado, definiéndolo como un monstruo omnipresente que denomina *Dios mortal*. La idea de asociación de voluntades surge como la única vía para formar un poder común para todos los hombres, poder que sea capaz de darles la defensa de sus personas y propiedades frente a otros hombres, donde se les permitiera vivir del producto de su trabajo y de su tierra. De esta manera, se le confiere a un solo hombre o a una asamblea de hombres todo el poder y la fortaleza. Por mayoría de votos se reducen las voluntades a una voluntad, que representa y atiende las cosas comunes; y así a esa multitud unida en una persona se denomina Estado.

---

<sup>2</sup> *Ibid*, p. 65

La soberanía, entonces reside esencialmente en el pueblo y no se somete, como lo expone Hobbes, a transacción alguna, no puede ser enajenada ni se puede renunciar a ella, porque la soberanía es popular. De aquí se desprende la legitimidad de la estructura política; el Estado será legítimo en tanto sea respaldado por los ciudadanos y en tanto cumpla satisfactoriamente con sus obligaciones. Hobbes no toca las libertades y se concentraba en el compromiso de asegurar la vida y la seguridad.

En cambio Locke, liberal finalmente, acentuaba las libertades y derechos, ya que pensaba en un Estado menos poderoso al Leviatán hobbesiano y respetuoso de la esfera privada. En el caso de Rousseau, se refería a una comunidad de ciudadanos única, siendo una asociación sustentada en la voluntad general hecho en el contrato social, de tal suerte que el orden social es un derecho sagrado que sirve de base a todos los demás. Los hombres llegan a ser iguales, “por convención y por derecho”.

En este contexto, la concepción contractualista de Hobbes, Rousseau y Locke, existe una explicación análoga sobre el origen del aparato estatal, porque el Estado nace desde la óptica iusnaturalista como el resultado de un contrato social. En este sentido, los individuos cohabitan en un *estado de naturaleza* donde impera la *ley del más fuerte* y, en consecuencia la constante dominante es el abuso, por ello, los miembros de una comunidad determinan firmar un acuerdo, por unanimidad, para crear un órgano supremo e irresistible en el cual depositan su voluntad y al que ceden sus derechos, con antelación a la constitución del órgano supremo.

De aquí emergen las obligaciones primordiales del Estado en la perspectiva contractualista o iusnaturalista: garantizar la seguridad y la libertad de los ciudadanos; empero, se puede llegar a una conclusión general sobre la intención hipotética, más no histórica, que impulsa la creación del Estado: generar una comunión civilizada, ordenada y próspera entre los individuos, lo

que exige del órgano creado privilegiar la seguridad y la libertad dentro de la sociedad.

En el caso de Weber, las características se orientan a la comunidad humana, al territorio, al monopolio de la violencia física legítima y a la relación de dominación, conservando los aspectos tradicionales del ente estatal: territorio, población y poder.

Weber en su obra “Economía y Sociedad” describe el concepto de Estado como:

“... una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose así mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema.”<sup>3</sup>

Entonces, la violencia física legítima y se ejerce a través del Estado, situándose en la burocracia civil y militar, siendo la dominación tradicional, carismática y racional.

Por otra parte, se destaca la concepción marxista del Estado, la cual se caracteriza por la crítica al capitalismo evidenciando la separación tajante entre Estado y sociedad en este modo de producción. La teoría marxista, aparece orientada hacia el análisis de las relaciones de producción y explotación en un sistema económico bien definido, y que de alguna forma nos permite comprender el concepto de la lucha de clases. El Estado, surge como aquella estructura de poder que se encuentra por encima de la sociedad, considerada como la superestructura política de la economía y destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de la propiedad y de las relaciones de explotación. A la vez actúa como mecanismo de la clase dominante; así el Estado surge en el

---

<sup>3</sup> Weber, Max. Economía y Sociedad, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1984. p. 1060.

momento en que las contradicciones de clase no pueden conciliarse, y funciona como un regulador.

Más adelante, Hegel establece que todo individuo está sometido a la finalidad del Estado, ya que el hombre tiene existencia racional en el mismo, en este ente supremo, donde todo individuo tiene un valor y voluntad. De esta manera, es en el propio Estado donde se justifica la sujeción de los individuos y no existen límites reales, ya que todo lo conforma dicha entidad.<sup>4</sup>

En términos jurídicos para Hans Kelsen, el Estado es concebido desde la perspectiva normativa, que le otorga personalidad jurídica, cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del marco de Derecho. En este contexto, la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto indivisible, opuesto a los individuos y como tal conforma un ser jurídico que se encuentra personificado en el propio Estado.

Al ser una unidad perteneciente a la esfera de las normas o los valores, mantiene una relación estrecha con el orden legal y por lo tanto, existe una identidad entre el Derecho y el Estado. Así, toda la problemática estatal es jurídica, y la metodología que explica las acciones que sigue el Estado ante determinadas situaciones que afectan su integridad es a través del Derecho, mismas que se explican de acuerdo a la conducta que dicte la norma sobre los ciudadanos.<sup>5</sup>

Para Heller, el Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión. De este modo el Estado está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su territorio por el hecho de que los órganos estatales pueden reclamar, con éxito normal, la aplicación a ellos exclusivamente reservada, del poder físico o activo, y también por que están en condiciones de ejecutar sus

---

<sup>4</sup> Hegel, G.W.F *Filosofía del derecho*, UNAM, México, 1985, p.p.242-243

<sup>5</sup> Kelsen, Hans, *Compendio de Teoría del Estado*, Barcelona, Blume, 1979, p.118

decisiones, llegado el caso, quienes se opongan a ellas, por medio de todo el poder físico o activo de la organización estatal actualizado de manera unitaria.

En suma, se puede decir que el Estado es un ente cuyas principales funciones son las de procurar el interés público y aminorar el conflicto y las pugnas que le son inherentes a la sociedad, las cuales no puede resolver por sí misma, es por ello que sede parte de su voluntad a esté con el objeto de que garantice el bien común, como el satisfacer los mínimos de bienestar: educación, trabajo, vivienda y salud, para que la sociedad se conserve en armonía.

En este sentido, Ricardo Uvalle afirma que el Estado es “una de las construcciones más importantes y valiosas para dirigir la sociedad, asegurando su conservación, desarrollo y bienestar. Como creación artificial, el Estado se encuentra dotado de elementos volitivos y de fuerzas que articulan su esencia política y administrativa para conseguir el bien común”<sup>6</sup>.

Sin embargo el Estado no puede actuar por sí mismo, sino que se materializa en el gobierno para cumplir con sus cometidos. El Estado se sirve de la Administración Pública como brazo ejecutor de las acciones políticas, planes, programas, etcétera encaminados a reconocer y satisfacer las demandas colectivas.

**El Gobierno.** El gobierno, se define como el poder público que dimana del pueblo por el cual éste ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la Nación, constituido por los poderes de la Unión que son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación.<sup>7</sup>

El gobierno, también se comprende como el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su

---

<sup>6</sup> Ricardo Uvalle, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, Ed. IAPEM, México 2000, p. 11.

<sup>7</sup> Secretaría de la Presidencia, *Glosario de Términos Administrativos*, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1976, p.93



poder sobre la sociedad y asimismo, manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. La acción del gobierno se hace palpable en los reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales.

Todo Gobierno es parte de un Estado, el cual habla a nombre de él. Es el aparato administrativo que concretiza las funciones y atribuciones del mismo Estado, por medio de su dirección. Esta dirección se cristaliza a través de organismos e instituciones públicas. Surge como organización política de la sociedad, el cual está compuesta por una población, un territorio y un régimen de Gobierno. Se origina con el fin de que la sociedad cuente con todos los satisfactores para su permanencia y desarrollo, y sus atribuciones de proporcionar bienestar social, educación y protección, así como los medios adecuados para desarrollarse. Estas tareas son responsabilidad del Gobierno.

Por medio del gobierno el Estado conoce las demandas de la sociedad, el gobierno asimila la problemática de la comunidad, se liga a ésta, para que a través de sus instrumentos le proporcione los bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella. El gobierno permite el ejercicio del poder en la medida que sus aparatos o instituciones intervienen en la vida de la sociedad; la mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo llevan a establecer vínculos que enlazan el rompimiento que existe entre sociedad y estado. También, permite mantener la vinculación de las demandas sociales y el propio Estado, ya que éste al concebirse como un ente por encima de la sociedad, requiere de un mecanismo que le permita vincularse con la misma y mantener contacto con ésta sin dejar de ser la unidad de las clases o las facciones dominantes.<sup>8</sup>

El gobierno representa un ente más concreto y definido a través de la soberanía del Estado y del pueblo. El Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran

---

<sup>8</sup> Guerrero Orozco Omar, La administración pública en el Estado capitalista, Fontamara, México, 1986, p.73

las de bienestar social, representación política de sus asociados, y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa.

El gobierno es legítimo en las normas constituidas del Estado, reconoce y garantiza los derechos adquiridos de los particulares, además de administrar y vigilar los bienes y servicios encaminados al bienestar de la sociedad a la cual pertenece.<sup>9</sup>

El gobierno concretiza funciones del Estado a través de diversos actos, tanto en materia jurídica como administrativa (política de coacción, protección y mantenimiento del Estado, de la seguridad, la salubridad y el orden público, regular actividades económicas, crear servicios públicos, así como atribuciones para intervenir en la vida social económica, cultural y asistencial del país), esto con el fin de dar cumplimiento a objetivos que se trazan para responder a necesidades sociales.

Como es sabido, el gobierno se rige por principios juristas y se le reconocen, mediante actividades legislativas, administrativas y jurisdicciones. En México esta actividad se rige dentro de los Artículos 49 al 114, donde se establecen las funciones de cada uno de los Poderes de la Unión.<sup>10</sup>

Sin perdernos en tiempos, espacios, conceptos y autores, la importancia de que un gobierno sea elemento de equidad –partiendo de diversas conceptualizaciones, fines y funciones tanto de Estado como de gobierno en concreto- radica en que este debe dar un adecuado cumplimiento a políticas de bienestar, encaminado a eliminar desigualdades y respondiendo a necesidades de aquella población que se encuentra al margen de los beneficios económicos y sociales, principalmente.

El gobierno es el responsable de realizar aquellas actividades que se encaminen a satisfacer demandas, brindar servicios, implantar modelos y

---

<sup>9</sup> *Ibid*, p.90

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Instituto Federal Electoral, 1997.

esquemas que den respuesta a las necesidades y características propias de nuestro país.

Gobierno, entonces, significa dirigir y coordinar los esfuerzos privados y públicos hacia metas de propósito común. Significa estimular y regular la vida social y económica para que la sociedad sea más productiva y prospera.”<sup>11</sup>

En suma podemos considerar al gobierno como la acción de gobernar, regir una nación, provincia o plaza. Es un conjunto de personas u órganos revestidos de poder, que expresan la voluntad del Estado y la hacen cumplir, por medio del los Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En el caso del Poder Ejecutivo, los gobernantes, son los que gobiernan, mandan con su autoridad o rigen una cosa. Pero su sentido usual es el de las personas que forman parte de un gobierno, que es la acción o efecto de gobernar, regir una nación, provincia o plaza. Así, se denomina gobierno en sentido lato al conjunto de personas u órganos revestidos de poder, para expresar la voluntad del estado y hacerla cumplir.

**Administración Pública.** La Administración Pública es el conjunto de normas, organizaciones, procesos, actividades y personal del poder Ejecutivo, mediante los cuales se lleva a cabo la provisión permanente de bienes y servicios públicos a la ciudadanía, en conformidad con lo prescrito constitucional y legalmente establecido. Obviamente cada uno de los poderes públicos, el Legislativo y Judicial, para cumplir con las funciones públicas, crean estructuras administrativas para responder a sus necesidades. No obstante, es en el Ejecutivo donde se define la Administración Pública.

La Administración Pública tiene sus raíces en la antigüedad, ya que se ha caracterizado como actividad humana, objeto y fenómeno real, desde las primeras civilizaciones que dejaron huella en la historia de la humanidad. Por ello se ha considerado que los inicios de la actividad administrativa se plantean

---

<sup>11</sup> Ricardo Uvalle Berrones, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, Ed. IAPEM. México 1996. p.157.

al reunirse los esfuerzos de dos hombres para mover una piedra que ninguno de los dos sería capaz de hacerlo; o bien cuando varios individuos se agrupan, o ya agrupados, mediante ruidos y gritos espantan y conducen a animales prehistóricos hasta precipicios con el objeto de despeñarlos para que la caída les produjera la muerte y de esta manera utilizar los restos del animal como alimento. Bajo este enfoque el hombre siempre ha vivido en sociedad y lo hace para facilitar su subsistencia al ir dominando la naturaleza.

La Administración Pública como ciencia moderna nace en el siglo XIX; fundada en 1808 por Carlos Juan Bonnín quien la llamo ciencia de la administración en su obra *Compendio de los Principios de Administración;* que tenía como fin explicar el sentido y contenido de la administración en la primera República Francesa, creada por la Revolución.

Como Ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que comprende como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas cuyo arreglo corresponde. Instituida para cuidar en los pueblos de las personas y bienes en sus relaciones públicas, haciéndolos concurrir a la común utilidad, la administración en su acción ejecutiva directa de aplicación, es el gobierno de la sociedad.

Como ley o como voluntad determinante es pasiva, y activa como acción determinada. Bonnín forma una idea acabada de la administración, porque desarrolla una doctrina entre al arte de gobernar, y confirma que la administración es una ciencia aplicable no sólo a un Estado y a un sistema particular de legislación, sino a todos los pueblos, cualquiera que sean sus leyes.

De esta manera, la teoría de Bonnín se enmarcó en el espíritu de las ideas progresivas y liberales de la Revolución Francesa. La ciencia administrativa de Bonnín es una compleja disciplina que sintetiza diversas Ciencias Sociales, como la Economía, Ciencia Política y Sociología, es así que nace en tiempos de una enorme importancia intelectual, es la edad de la razón y

las luces; época del pensamiento político moderno, donde el conocimiento se abre al talento humano.

Por otro lado, la ciencia de la administración tiene su origen moderno en 1887, con el *Estudio de la Administración* de Woodrow Willson, obra que tiene la doble virtud de ser la primera en tratar la administración como objeto específico de estudio y al mismo tiempo, establecer la integración de una Ciencia de la Administración.

En otro orden de ideas, para que el Estado alcance la realización del bien público es necesario el orden, la coordinación y la unidad de la sociedad que se logra con la acción del gobierno para dirigir y orientar los órganos públicos, la administración pública y la obediencia de los gobernados respecto a las órdenes gubernamentales. De esta manera, es posible afirmar que la Administración Pública es el gobierno en acción.

Asimismo, aportaciones de la Ciencia Política, el Derecho Administrativo y la Teoría de la Administración han definido a la Administración Pública como la rama ejecutiva del gobierno encargada de materializar las políticas del Estado y se complementa con los siguientes criterios:

- Es un conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de las instancias del gobierno: federal, estatal y municipal; y de las diferentes entidades públicas como los organismos descentralizados.
- El enfoque estructural la define, como la agrupación e integración de las dependencias y entidades por el Poder Ejecutivo y constituyen los medios para conseguir los propósitos del Estado.
- El criterio formalista la explica, como una estructura legal que fundamenta y orienta la acción del Estado a partir de disposiciones jurídico-administrativas que la sociedad comparte y acepta.

- Es un cuerpo de conocimientos sobre todo el contexto general de las unidades administrativas que forman parte del área ejecutiva del gobierno.
- La política determina los fines, objetivos y metas, mientras que la administración marca los medios para alcanzar los fines. La política prevé y la administración provee. La administración pública encuentra su razón de ser en el servicio público canalizado a la ciudadanía, con respeto, responsabilidad y compromiso.

Para Omar Guerrero, la administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado, en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos.<sup>12</sup>

De esta forma todas las acciones que realiza el gobierno relacionadas con las cuestiones que ligan al Estado con la sociedad, se hacen presentes a través de la ejecución de políticas fiscales, legislaciones diversas, educación, salud y vivienda. Así como otras funciones del Estado que al concretizarse se hacen visibles en la administración pública.

Ricardo Uvalle, dice que la administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político-administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad. La administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases, es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para

---

<sup>12</sup> *Ibid*, p. 75

dominar; asimismo, la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general.<sup>13</sup>

La administración pública concebida de esta forma permite apreciar la relación contradictoria entre Estado y sociedad, y la intervención de la acción del Ejecutivo como encargado de unirlos, siendo la administración pública el depositario del poder puede entenderse como el gobierno en acción y como el enlace, por medio del cual la sociedad recibe el poder del Estado. Inmersa en el funcionamiento de todo sistema político, le corresponde ser la base del gobierno.<sup>14</sup>

Por otra parte, en el marco del derecho, la administración pública se aprecia como el conjunto de normas sancionadas por el Estado, incluyendo las ideales, técnicas e institucionales que la conforman. Este cuerpo de preceptos tiene como objeto determinar los derechos y obligaciones de las personas y resolver cualquier tipo de controversias de acuerdo a lo establecido. La administración pública en este ámbito, se orienta a crear una cultura política y administrativa respaldada por un gobierno determinado.

En este sentido, la administración pública como agente administrativo, debe llevar a la sociedad a un cambio de actitud, a una modificación o a reformas que permitan mejoras en los niveles de vida y transformaciones en la dinámica de la sociedad, a formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos alejados de la corrupción, el soborno, la apatía y la ineficiencia administrativa que repercuten en la vida cotidiana de la ciudadanía; de tal forma que toda mejora social comience el compromiso de servicio de quienes encabezan la dirección de la administración pública y de la sociedad.

Entonces, la administración pública se entiende como el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos,

---

<sup>13</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, El gobierno en acción, Ed. FCE, México, 1984. p. 10

<sup>14</sup> La administración pública no se puede concebir separada de la política, ya que todo plan o programa que surja de ésta se encuentra sustentada en una decisión política.

regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder.

## **1.2. Reforma del Estado y Globalización**

La Reforma del Estado es un tema recurrente desde la década de 1980 cuando en Europa Occidental y posteriormente en Estados Unidos, las críticas sistemáticas al funcionamiento del Estado de Bienestar, al tamaño de las burocracias y a las crisis fiscales, forzaron a las instituciones estatales a buscar nuevas formas de organización para el mejor funcionamiento de la gestión gubernamental.

Asimismo, estamos inmersos en un proceso de globalización, en el cual se persigue mayor productividad, competitividad, mejorar la calidad de vida de la población, tener formas democráticas de gobierno, y con esto fomentar el desarrollo integral y sostenido del país.

Así los procesos de transición democrática y económica dieron lugar a reformas estructurales en los aparatos estatales con el fin de hacer más eficientes los procesos administrativos y permitir la consolidación de la democracia. El proceso de transformaciones esta ligado al fenómeno de la globalización que ha permeado en todos los países del mundo. Para efectos de este estudio se analizaran estos dos conceptos de forma separada.

### **1.2.1 Globalización**

El fenómeno de la globalización se entiende como la estrategia del sistema económico para superar la crisis de la economía mundial, a través de la reorganización de las relaciones productivas y comerciales, en donde el objeto es la integración de todos los países ha dicho proceso. De esta manera, el



Estado cumple un papel determinante para entrar a esta nueva fase del desarrollo capitalista.

La función del Estado es vincular “a los sujetos en su carácter de miembros de una totalidad pública en donde deciden las formas, parámetros y contenidos de su vida en común.”<sup>15</sup>

El Estado, es el escenario en el que el capital, las demandas y luchas sociales se desenvuelven y se institucionalizan; la Administración Pública valiéndose del ejercicio del poder público, atenúa el conflicto social y proporciona las condiciones generales de la reproducción del capital en su conjunto.

Al considerar a la globalización como una estrategia para solucionar la actual crisis que se está padeciendo en nivel mundial, es necesario analizar el sistema de producción capitalista a fin de comprender su dinámica con base en la forma de trabajo referente a cómo se produce el plusvalor en función del proceso de trabajo y modo de consumo, así como *al modo de regulación*, que consiste en cómo se institucionaliza la vida del ser humano de forma individual o grupal con relación al proceso de acumulación, sistema que fomentamos los seres humanos a través de las relaciones de intercambio mercantil; así como las condiciones que proporciona el Estado con base en la Administración Pública para garantizar su continua reproducción.

Entonces, el capitalismo, se podría decir que es un sistema que en varias ocasiones ha entrado en periodos de crisis, como ejemplo, durante el pasado siglo con la transición del modelo liberal al interventor y de este al modelo neoliberal, periodos de catarsis que dan como resultado el ingreso a una nueva fase de desarrollo.

---

<sup>15</sup> Gerardo Ávalos, *Prólogo*, en Joachim Hirsch, *Globalización, Capital y Estado*, , Universidad Autónoma Metropolitana, México 1996, p. 12.

Se observa que a finales de la década de los treinta, el agravio producido por la Primera Guerra Mundial y la crisis de 1929<sup>16</sup>, que trajo consigo una crisis moral, una idiosincrasia de derrota y desesperanza y un agudo desempleo, la solución fue implantar un nuevo modo de acumulación, conocido como *fordismo*, creando nuevas condiciones para la acumulación del capital a escala mundial, que consiste principalmente en la producción en masa, expansión del trabajo asalariado y la implantación de un modelo de consumo masivo; donde el obrero empieza a pensar como trabajador asalariado, como la venta de su fuerza de trabajo<sup>17</sup>.

La permanencia de ésta forma de acumulación duró un periodo de estabilidad, teniendo su mayor auge durante dos décadas después de la Segunda Guerra Mundial conocida también como la etapa del capitalismo, periodo en el cual se constituye el Estado de Bienestar; resultado de un proceso global en el modo de organización de la vida tanto estatal como individual, produciéndose una recomposición interna de la vida de los trabajadores en su forma organizativa a través de los sindicatos, lo que implicó una reconfiguración de las clases sociales estableciendo un Estado Interventor.

No es hasta los años setenta cuando se origina una nueva crisis económica mundial, la cual mostró sus primeros velos de gestación con los movimientos sociales de 1968 pero que estalló abiertamente en los años setentas, situación de la cual el Estado Mexicano no se ve privado, crisis que aún permanece actualmente.

En 1974 se celebró una reunión con la alta dirección de las finanzas y la industria de Alemania, Japón y Estados Unidos de América, con el objetivo de hacer un diagnóstico de la situación de la crisis del Estado de Bienestar, en donde se concluyó que este modelo estaba desgastado y que no respondía a las

---

<sup>16</sup> Durante ese periodo se sentaron las bases institucionales de las tareas que asumiría el Estado, quedaban establecidos los fundamentos económicos y políticos, con un sentido nacional objetivo del régimen callista para acceder a la modernidad económica, con base en la conformación de un estado interventor. María del Socorro Jacales, *La empresa pública en México, 1917-1996*. Tesis de Maestría, México, UNAM-FCPyS, 1997. p.21.

<sup>17</sup> Hirsch, *op. cit.*, p. 86.

condiciones generadas por sí mismo, ya que implicaba un gasto social totalmente desproporcionado, ocasionado por el gasto fiscal enormemente deficitario, así como el engrandecimiento del Estado. En suma, se puede decir que esta crisis devino por la incompatibilidad de las ganancias del capital con el bienestar colectivo promovido por el Estado de Bienestar (*Welfare Estate*)<sup>18</sup>.

Lo anterior tuvo como resultado la aplicación de políticas neoliberales, reducción del Estado de bienestar, flexibilidad en las fábricas, se le inculca al obrero la idea de que la empresa es parte de él y que el éxito de esta es suyo también, acontecimientos como la sustitución de regímenes militares por civiles, la caída de muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética fortalecieron el desarrollo de la nueva estrategia de acumulación<sup>19</sup>, repercutiendo a implementar políticas de redimensionamiento y reestructuración del aparato gubernamental.

En la actualidad se vive una etapa del desarrollo del capitalismo caracterizada por una interrelación de los Estados nación cada vez más estrecha, en cuanto a las relaciones de producción y de comercialización que se le conoce como globalización.

También la globalización es a su vez resultado del desarrollo tecnológico, que se caracteriza por el avance en las telecomunicaciones, la computación, la biotecnología y la robótica, entre otros. En este proceso las cadenas productivas cada vez se vuelven más dependientes en los avances tecnológicos y la participación cada vez más amplia de los diversos países en dicho proceso. Así, un automóvil se arma con diferentes partes que se producen en diferentes países.

La globalización entonces, es un fenómeno que obedece a la actual integración económica mundial, es una estrategia del desarrollo del capitalismo, no es un fenómeno nuevo que surge en las últimas decenas del siglo XX, es la

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, pp. 88-93.

<sup>19</sup> Hirsch, *op. cit.*, p. 85.

recomposición del sistema de dominación sobre la explotación del trabajo vivo, que implica recomposición del aparato estatal, modificación de los espacios físicos más allá de las fronteras nacionales.

El concepto de globalización contiene varias acepciones, donde se han ido insertando ideas que van desde los avances de la cibernética y la robótica hasta el internet, así como renombradas marcas como Samsung, Coca-Cola; la reestructuración de la economía, las transformaciones de las relaciones Estado y sociedad; la difusión de los valores de la ciencia y la tecnología; desde este punto de vista podemos hablar de globalización en varias dimensiones:

- “Ámbito Técnico, se refiere a la implantación de nuevas tecnologías, vinculadas con las modernas posibilidades de elaboración y transferencias de información, con rapidez y “on line” permiten unir regiones del mundo distantes.
- Ámbito Político, se relaciona con la culminación de la “Guerra Fría”, la caída de la Unión Soviética y la hegemonía de EUA como potencia militar dominante.
- Ámbito Ideológico-cultural, en el sentido universalización de determinados modelos de valor, reconocimientos de los principios liberal democráticos o de los derechos humanos o como la generalización del modelo de consumo capitalista.
- Ámbito Económico, liberación de tráfico de mercancías, servicios, dinero y capitales; la internacionalización de la producción y a la posición cada vez más importante de las empresas multinacionales”<sup>20</sup>.

En este contexto, la globalización se ubica en la denominada “Teoría General de la Integración Económica”, que articula los Estados-nación, en un nivel mundial a través de las prácticas que comprende el comercio, el intercambio de bienes y servicios, dando lugar a una relación de reciprocidad entre las partes lo que desemboca en un relación de interdependencia, que tiene como objeto corregir las fallas, dirimir los conflictos y desequilibrios que se generan en estas relaciones para llegar a un todo armonioso a escala global<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> *Ibid*, p. 85.

<sup>21</sup> *Vid.* Francisco Dávila, “La “globalización”, la “integración global” o bien la “globalización económica”, conceptos a repensarse en el campo de las Relaciones Internacionales Actuales, en *Relaciones Internacionales*, 1999, p.17.

La globalización es un proceso dinámico y complejo que implica y abarca tres aspectos:

1.Un proceso de regionalización económica, sustentado en dos fenómenos principales: por una parte el desarrollo económico de las regiones sede de las viejas alianzas anticomunistas, como Japón, Asia del este y Europa occidental, y por otra, en la integración de nuevas áreas a este proceso, como la ex Unión Soviética, Europa oriental y China, en Asia, con su proyecto de apertura e inserción en la economía mundial desde fines del decenio de los setenta.

2.Un cambio importante relativo al desmontaje institucional o normativo del sistema mundial, caracterizado por la reducción de las capacidades sociales del estado-nación y todos sus efectos, sobre todo al activar la dinámica de las fuerzas del mercado y abandonar la protección social de grandes sectores de la población.

3.El relativo a la revolución\tecnológica actual. La información y el conocimiento se convierten en los bienes de mayor valor en el mercado y esto modifica de golpe los sistemas de manufactura y de administración empresarial, así como también produce efectos en la política y la cultura en todos sus referentes. La revolución de la informática, al servicio de los intereses financieros, toma el liderazgo sobre el mercado mundial y determina no solo su revolución inmediata, sino las enormes contradicciones económicas del sistema mundial contemporáneo, y agudiza a su vez, su crisis política.

En consecuencia, la globalización es un mecanismo de política estratégica internacional, que caracteriza al sistema mundial de principios del siglo XXI, que ha dado lugar –después de décadas de desregulación y rompimiento de las fronteras económicas – a privilegiar las estructuras financieras sobre las políticas y sociales.

En la globalización está implícita, quizás en forma contradictoria, la regionalización o regionalismo. Precisamente cuando es planteado el tema de la

regionalización de la economía mundial, hay quienes sostienen que el regionalismo significa el primer paso hacia la liberalización del comercio mundial. Sin embargo, el regionalismo no necesariamente entraña incongruencia con el globalismo. El riesgo es que el “regionalismo” –de acuerdo a la hipótesis de esta investigación – está encubriendo nuevas formas de proteccionismo.<sup>22</sup>

Un rasgo relevante de las grandes transformaciones a nivel mundial que ha sufrido recientemente la economía internacional, es el fenómeno de la globalización, ya que ha sido una total apertura de las diversas economías nacionales, lo que ha traído como consecuencia una precipitada integración de las economías de los países que integran la Comunidad Internacional.

Esta integración económica mundial a la par convive con esquemas de integración económica de carácter regional, prueba de ello son la Unión Europea (UE), los llamados “tigres y dragones asiáticos”, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entre otros bloques comerciales que se han formado para enfrentar este proceso de transformación.

Bajo esta lógica, se puede decir que la globalización es un proceso que tiene dos caras, por un lado busca integrar la economía en proporción mundial y por otro la desintegra en forma de regiones, consideramos que este regionalismo a escala mundial que se nos manifiesta ciertamente contradictorio, actúa como complemento del mismo, es decir, la división regional del mundo, de acuerdo a la forma en que se integre, tiende a una integración a través de la apertura de los distintos mercados con el fin del libre tránsito de mercancías entre los bloques establecidos en regiones.

“...Una de las manifestaciones del proceso de globalización es la transnacionalización creciente, impulsada por el sistema capitalista, al cual no le basta operar en los mercados nacionales, porque éstos le resultan pequeños para sus necesidades de reproducción y expansión en el momento actual. Por tanto, las fuerzas transnacionales demandan

---

<sup>22</sup> Sánchez Ortiz Alfredo, *TLCAN: regionalización y regionalismo estratégico*, en Gaceta Universitaria, UDG, México, 9 de junio de 2003.

mercados igualmente transnacionales, esto es, espacios económicos más amplios, que trascienden las fronteras.”<sup>23</sup>.

### **1.2.1.1. Integración Regional de bloques económicos**

Una de las tendencias de la economía mundial es la integración regional la cual apunta a la conformación de bloques económicos y comerciales, que permiten con mayor libertad la circulación de bienes y servicios.

La conformación de los de los bloques comerciales esta sujeto en función de los compromisos que asume la política comercial en su conjunto, al mismo tiempo depende de las relaciones que se sostienen los diferentes países miembros de un bloque económico y la política que mantienen estos frente al exterior.

También es importante, la elaboración de los acuerdos de integración según las características de los compromisos que se establecen entre los países signatarios. Al respecto existe una clasificación de los puntos a considerar en el diseño de dichos acuerdos comerciales, considerando la forma más elemental hasta la más avanzada como la unión económica.

- “Área de preferencia comercial, cuando dos o más países se otorgan recíprocamente preferencias arancelarias manteniendo sus niveles arancelarios frente a terceros países, un ejemplo de esto lo constituye la Asociación Latinoamericana de Integración Económica (ALADI)
- *Área (Zona, Acuerdo) de Libre Comercio*, cuando dos o más países eliminan restricciones cuantitativas y aranceles al comercio bilateral, manteniendo

---

<sup>23</sup> Rosas, Maria Cristina, “La globalización y la recomposición de la hegemonía económica de Estados Unidos en el marco del TLCAN”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 79, FCPyS, UNAM México 1999, p. 40.

políticas comerciales independientes, así como los niveles arancelarios originales frente a terceros países.

- *Unión Aduanera*, cuando dos o más países además de constituir una zona de libre comercio, adoptan una política comercial común frente al resto del mundo.
- *Mercado Común*, este se constituye cuando después de conformada la Unión Aduanera los países involucrados permiten la libre circulación de todos los factores de producción entre ellos.
- *Unión Económica*, esta se constituye cuando después de conformado el Mercado Común, se coordinan o unifican las políticas fiscales y monetarias de los países involucrados<sup>24</sup>.

Las zonas de libre comercio se realizan entre dos o más países procurando una desgravación hasta tasa cero, con el fin de que tengan igualdad de es condiciones de venta, al mismo tiempo mantienen una política comercial independiente frente al resto de los países con los que tengan relación comercial.

Cabe mencionar que este tipo de acuerdos no subsume el libre tránsito de personas y de capitales a diferencia de otras formas de integración. Por ello, la integración se lleva a cabo a través de un proceso de desgravación paulatina, de acuerdo a los niveles de industrialización de cada país con el fin de eliminar hasta su totalidad estas barreras, incluyen también los plazos en que debe realizarse esta desgravación, los porcentajes e insumos o contenidos nacionales que debe tener cada producto o servicio negociado para ser aceptado libre de impuestos, así como el reconocimiento de las diferencias en los niveles de desarrollo o asimetrías que existen entre ellos, con lo que se restringe la posibilidad de que un país se use como puente para tener acceso a otro país.

Vemos que en el ámbito internacional existen regiones, y que se integran “por un conjunto de Estados Nacionales que poseen intereses políticos, económicos y/o sociales comunes así como una organización formal”, como lo es el bloque que integran los llamados tigres asiáticos, la Unión Europea (UE), la

---

<sup>24</sup> Fernando Calzada, et. al, *Un Tratado en Marcha*, México, El Nacional, 1992, p. 43.



Organización de Estados Americanos (OEA), y los países que integran el TLCAN, etcétera.

El concepto de región es aplicado desde distintos enfoques, hay regiones que pertenecen a diferentes Estados nacionales que se identifican entre sí en función de intereses políticos, económicos, culturales, etc., las cuales forman coaliciones con el fin de alcanzar metas planteadas, apegándose a lineamientos que se establecen entre los Estados-Nación.

**Empero, podemos decir que la región es un espacio geográfico formado a partir de características físicas, culturales, históricas, entre otras, así como intereses económicos, políticos, o cualquier otro que convengan los Estados parte, los cuales la homogenizan y diferencian de las zonas geográficas próximas, y desde una óptica internacional van más allá de las fronteras físicas de la Nación.**

“El regionalismo es un proceso que surge del calor del Tratado de Roma en la década de los cincuenta, que aspira a formar bloques comerciales y económicos, formaciones que pueden asumir distintos niveles de obligatoriedad por los miembros de dichos bloques”<sup>25</sup>.

El proceso de regionalización se da principalmente a partir de un criterio económico, casi siempre es motivado por los países más desarrollados en busca de un equilibrio frente a las distintas regiones, es un instrumento del que se valen las naciones para potenciar sus capacidades y reducir sus debilidades, en la lógica del sistema capitalista; prueba de ello, en los países de la Cuenca del Pacífico es impulsada por Japón, en Europa principalmente por Alemania, en América por Estados Unidos, quien apoyándose en la regionalización fortalece su hegemonía, primero a través del Acuerdo de Libre Comercio (ACL) para luego reafirmarla con la firma del TLCAN.

Lo anterior aparece como alternativa ante la incapacidad de los estados de garantizar condiciones económicas y sociales de desarrollo relativamente homogéneas dentro de las fronteras nacionales lo que desemboca en proyectos económicos de carácter regional.

---

<sup>25</sup> Jorge Witker, et. al., *Régimen Jurídico del Comercio Exterior*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 33.

### **1.2.2. La Reforma del Estado**

Como se ha visto, una de las grandes transformaciones que ha sufrido recientemente la economía internacional es el fenómeno de la globalización, que contempla una total apertura de las economías nacionales, lo que ha implicado una precipitada integración de las diversas economías de los países que conforman la Comunidad Internacional, estableciendo el libre tránsito de mercancías, bienes, servicios y capitales.

“Ante la existencia de mercados abiertos y competitivos es importante iniciar un proceso de privatización, apertura liberalización, desregulación y desburocratización para eliminar los excesos administrativos y económicos del Estado. Por eso, la vuelta a la economía de libre mercado se erige en condición fundamental para reactivar los procesos de producción, consumo y distribución de bienes servicios y capitales”<sup>26</sup>.

La fase actual del sistema capitalista comprende la tercera revolución tecnológica e inciden en la transformación y depuración tanto de la estructura como de la acción estatal, esta se caracteriza por los:

“Procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre; causa a su vez de los cambios en la naturaleza y estructura de operación de los mercados: el tránsito del mercado espacial a las redes de intercambio... el paso de estructuras de competencia “oligopólica” en el mercado internacional a las alianzas estratégicas oligopolísticas; los cambios en la organización de la estructura industrial a partir de la fábrica mundial, la subcontratación y el comercio intrafirma, el nuevo sistema de comercio internacional donde el comercio complementario y competitivo da paso al comercio adversario de bloque regionales”<sup>27</sup>.

Todos estos cambios que implica la globalización, trastocan a todos los países del mundo y México no es la excepción, lo que se ha reflejado en la necesidad no sólo de implementar cambios en la economía sino también en el aspecto político, administrativo, social y cultural

---

<sup>26</sup> Jorge Witker, et. al., *Op. Cit.*, p. 15.

<sup>27</sup> Rene Villareal, *Liberalismo Social y Reforma del Estado*, en Uvalle, *op. cit.*, p. 93.

del país, situación que trae como consecuencia la necesidad de una reforma integral del aparato estatal, es decir una reforma jurídica, económica, administrativa y política, que desemboca en la Reforma del Estado.

“La Reforma del Estado como proceso mundial es una suma de experiencias que tiene como elemento en común eliminar la sobredilatación de estructuras administrativas y de organismos burocráticos para abrir y reconocer espacios que le corresponden a la sociedad; aprovechar con racionalidad los recursos públicos escasos, ensanchar los márgenes de democracia; acrecentar la gobernabilidad y que el bienestar social no sea masivo y anónimo, sino que favorezca a individuos, grupos, regiones, comunidades y localidades”<sup>28</sup>.

El proceso de Reforma del Estado no se agota en un periodo, sino que se encuentra sujeto, de manera permanente, a posteriores modificaciones. La Reforma del Estado obedece al propósito explícito de adaptar las instituciones políticas a las circunstancias prevalecientes y a una sociedad cuyos valores, cultura, necesidades y demandas no son estáticos.

El Estado mexicano requiere reformarse ante los nuevos retos de una economía en proceso de transformación, los cuales se suman a los viejos retos del crecimiento; el papel del Estado de nuevo se encuentra en la línea de los cambios con ello detiene su dinámica de crecimiento, como Estado propietario pero no como Estado regulador, encargado y responsable del manejo de los asuntos de interés público.

La Administración Pública en los últimos sexenios ha sufrido el redimensionamiento o adelgazamiento del aparato estatal, justificado a partir del desgaste del Estado Benefactor<sup>29</sup>, ya que la economía nacional y el gasto público eran financiados por el déficit fiscal, y que cobra sus excesos a un alto costo social.

Durante el gobierno de José López Portillo, se impulso una reforma teniendo como resultado una serie de instrumentos jurídicos, destacándose la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras.

---

<sup>28</sup> Uvalle, *Op.Cit.*, p. 16.

<sup>29</sup> “Un aspecto fundamental del Estado de Bienestar es la inclusión de amplios sectores sociales a beneficios universales como la educación, pensiones, seguridad social entre otros[.....] la distribución de la riqueza son esferas donde el Estado de Bienestar tuvo participación importante. Su carácter de propietario y administrador se intensifica de manera sobresaliente. Se constituye en propietario de empresas productivas, comerciales y de servicios, Uvalle, *op. cit.* p. 83 y 84.

Paralelamente, el gobierno adquirió fuertes empréstitos con el extranjero lo cual influyó en las medidas correctivas que se implantan en la administración pública principalmente a partir de 1982 como fecha más significativa para la puesta en marcha de las nuevas políticas, año en que se da con mayor empuje el proceso de redimensionamiento estatal que marca el fin del intervencionismo y del Estado Benefactor.

“Para solventar los compromisos financieros más urgentes se firmó una carta de intención con el FMI, en la que se pretendía negociar la deuda externa con los bancos privados para conseguir el paquete de rescate por 3.92 mmdd. Con ello el gobierno se comprometió a seguir lineamientos que le fijo el FMI: reducción del gasto público, eliminación del déficit presupuestal, liquidación de todo tipo de subsidios, reducción del tamaño del Estado, despido de burócratas y privatización de empresas paraestatales; disminución de la intervención del Estado en la economía, eliminación del control de precios, no limitar las ganancias, no gravar el capital, el nivel de los salarios sería fijado en función de la oferta y la demanda; apertura total a la inversión Extranjera y a los mercados externos; libre circulación de capitales”<sup>30</sup>.

El punto nodal no es el tamaño grande, mediano o pequeño del aparato gubernamental, sino el de llevar a cabo el papel fundamental del Estado en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y por la democratización. El problema era plantear el perfil del Estado deseable, normativo y capaz de gestionar con las nuevas demandas sociales.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se emprendieron reformas contemplando políticas de suma importancia como la privatización (desincorporación) y descentralización del sector público. El proceso de desincorporación<sup>31</sup> de empresas públicas tuvo como finalidad sanear las finanzas públicas. En términos generales, esta política permitió reducir de forma permanente el gasto corriente del Gobierno Federal, formando parte del proyecto integral de ajuste y estabilización económica.

---

<sup>30</sup> Jacales, María del Socorro, *La empresa pública en México 1917-1996*, México, UNAM, 1997, p. 35.

<sup>31</sup> Desincorporación es la expresión que suele emplear el gobierno mexicano para incluir todos los procesos de redimensionamiento: liquidación o extinción (de las entidades sin viabilidad económica o con objetivos alcanzados), fusión (para mejorar el uso de los recursos), transferencia (a los gobiernos estatales de empresas prioritarias de importancia regional), venta (de empresas no estratégicas ni prioritarias que, por su viabilidad económica pueden ser de interés para el sector social o privado). En el fondo, es una cuidadosa expresión elaborada para no denotar ni enfatizar la privatización, particularmente si denota un compromiso ideológico o valorativo con tesis liberales duras (utilitaristas o no), del individualismo, la autorregulación de los mercados y, en consecuencia, el llamado “Estado mínimo”.

Uno de los propósitos del gobierno de Carlos Salinas fue el de ganar legitimidad a través de la gestión pública. Lo anterior se basó en dos procesos que transformaron radicalmente el campo de la administración pública: el redimensionamiento y la Reforma del Estado.

El primer proceso, de menor alcance, se sustentó principalmente en razones administrativas de saneamiento de las finanzas públicas y, parcialmente, en razones político ideológicas acerca de la necesidad de repensar el sentido y ámbito de la acción estatal. El segundo replanteó la función del Estado y modificó su patrón de rectoría, poniendo fin al Estado interventor, propietario y empresario, con base en el argumento de que el crecimiento exagerado de sus empresas y ámbitos de acción había terminado por enclaustrar administrativa y financieramente al Estado, llevándolo, en consecuencia, a incumplir funciones básicas, sobre todo las sociales, asignadas por la Constitución de 1917.<sup>32</sup>

El proyecto de Reforma del Estado durante el periodo salinista tuvo como principal premisa que “un Estado propietario no es el más justo”. Esta idea llevó al régimen a desarrollar una política de reforma basada en cinco dimensiones interdependientes: reformas en la organización del gobierno federal y en el patrón y ámbito de gobierno y administración; reformas a la Constitución política que rediseñaron el ámbito de lo público y lo privado del Estado y del mercado, con el objetivo de construir la nueva economía política nacional; reformas en el modelo de desarrollo que dieron paso a la liberalización, apertura y globalización económica y reubicaron el papel del Estado en el nuevo patrón productivo y distributivo; reformas en la cultura política o filosofía pública. Surgieron y se argumentaron nuevas ideas y expectativas sobre la función del Estado y el criterio de legitimidad del gobierno.

Una posición fundamental en torno al Reforma del Estado debe entenderse a través de la transición democrática, los que no consideramos procesos opuestos sino coexistentes,

---

<sup>32</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. “Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)”, *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 1-2, enero-junio, 1996, p. 188.

complementarios de manera que la transición forma elemento esencial, se concreta a partir de procesos de cambio institucional en la Reforma de Estado.

Son características de la transición democrática, la ruptura con el antiguo régimen y el reajuste de la sociedad en su conjunto a un nuevo sistema político; a través de la vía pacífica y consensual, ya que de lo contrario, o sea, por la vía de la violencia se conduce hacia la revolución, lo que difícilmente propicia espacios democráticos por los contrapesos que la misma conlleva.

La transición estriba en el acto de consentimiento social, que se da bajo fuertes presiones políticas y se presenta como el método para evitar la ruptura de la paz pública, la necesidad de que la transición democrática se lleve dentro de un marco jurídico aceptado por todos y destinado a regular efectivamente los procesos políticos. Cuando se cumplen las transiciones democráticas hay una emergencia y una sustitución de elites políticas; se termina la pugna entre viejos actores, las antiguas posiciones, para transitar hacia la nueva representación de sociedad civil<sup>33</sup>.

Lo que se había llamado transición democrática en México era un acto organizado desde la cúpula del poder hacia abajo a través de contubernios entre la elite política, la actual transición la podríamos ubicar en una etapa más evolucionada hacia una forma democrática de gobierno, impulsada por la obsolescencia de aquella elite y la progresiva participación ciudadana en los asuntos públicos.

Uno de los objetivos de la Reforma del Estado es consolidar un orden democrático que asegure la alternancia del poder político con las condiciones necesarias tanto jurídico-normativas como institucionales, que garanticen el pleno ejercicio de sus facultades y atribuciones. En este sentido, debe tomarse en cuenta que una Reforma del Estado no es un proceso que se vincule a una política específica, aunque sí es el resultado de una serie de reformas que inician en el gobierno y la administración, que transforman el funcionamiento de las instituciones y que redefinen el alcance de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.

---

<sup>33</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. Cit.*, 135-138.

La Reforma del Estado crea un espacio político necesario para la conciliación entre grupos y sectores en aras de la construcción de acuerdos políticos para lograr una convivencia política armónica basada en el diálogo y la negociación evitando confrontación y posibles conflictos.

El impulso a la Reforma del Estado como tal, se inicia con la administración del presidente Carlos Salinas, siendo retomado por Ernesto Zedillo, quien propuso a principios de enero de 1998 a los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión la formación de la Agenda Legislativa para la Reforma del Estado donde se incluyen temas generales como régimen político y gobernabilidad democrática, seguridad y justicia, federalismo, y extensión de derechos y participación ciudadana.

Posteriormente, como resultado de las reuniones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se obtuvo el consenso de una Agenda Legislativa incluyente y equilibrada con los temas a resolver en el trabajo legislativo del Congreso de la Unión. Cabe señalar que a petición de los partidos políticos se incluyó en la agenda el tema de asuntos electorales donde se analizan aspectos como el voto de los mexicanos en el extranjero; la segunda vuelta electoral; la reelección de legisladores; y la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos en campañas electorales.

Además de la agenda principal donde se incluían rubros como la reforma fiscal integral; las formas de democracia directa y participación ciudadana; el fortalecimiento del Poder Legislativo; la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Federalismo y fortalecimiento municipal, entre otros. También se contemplan otros temas que se añadirían conforme se vayan resolviendo los anteriores y que incluyen reformas a la Ley Federal del Trabajo, la expedición de una Ley sobre Medio Ambiente y otra sobre Medios de Comunicación.

La Reforma del Estado es un aspecto de gran envergadura no sólo política y administrativa, sino también económica, es por ello que debe

analizarse como un esfuerzo conjunto de la sociedad mexicana para eficientar la administración pública que responda a las grandes transformaciones mundiales y a las diferentes demandas de la población, así como a generar esquemas de toma de decisiones que permitan que la acción gubernamental se oriente a la solución de problemas y a la construcción de medidas a favor del interés público.

Entonces la Reforma del Estado es un conjunto de transformaciones que dependen de las modificaciones que se suscitan en el contexto internacional y de la dinámica interna del gobierno; depuración del aparato estatal y políticas de austeridad, cambios en lo político, transición a la democracia y ruptura con el antiguo régimen; cambios en lo social, creciente participación y demandas; cambios en lo económico dirigiendo la economía nacional hacia nuevos horizontes.

### **1.3. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte**

El gobierno mexicano basándose en la regionalización internacional del espacio, impulsa el TLCAN, haciéndose partícipe en el proceso de integración económica. Uno de los propósitos principales era destrabar el comercio internacional, liberarlo a través de su adecuada regulación para que se pueda dar de manera paulatina el libre tránsito de mercancías. Es así, como la firma del TLCAN es uno de los pasos más significativos que ha dado México hacia el esquema integracionista del mundo a través de la transnacionalización de los mercados, principalmente el Norteamericano, que ante la competencia internacional busca las condiciones óptimas del aprovechamiento del capital.

#### **1.3.1. Antecedentes de la integración económica de México**



En las últimas décadas la economía internacional ha sufrido grandes transformaciones, a través de la globalización que ha consistido en una total apertura de las diversas economías nacionales basada en esquemas integracionistas, donde las garitas aduaneras reducen barreras, para dar paso a un flujo de mercancías, servicios, bienes y capitales.

México se inserta en este proceso de globalización, a diferencia de aquel modelo adoptado de desarrollo económico, el de la sustitución de importaciones. Dicho modelo significaba una política claramente proteccionista, la cual consiste, en proteger a sus productos y productores del embate de los productos extranjeros. Esta política se inició después de la Segunda Guerra Mundial y se practicó hasta la década de los setenta.

“El modelo empezó a mostrar grandes fisuras o fallas, cabe señalar que hasta el año de 1970 se había hecho un uso ilimitado del financiamiento externo, en esencia proveniente del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y créditos de proveedores [...] México a partir 1981 recurrió enormes volúmenes de crédito externo, el endeudamiento externo total aumento en paralelo de 4,000 millones en 1970 a 88,000 millones a principios de 1982, los cuales se debía en muy grande medida, con vencimientos cortos a la banca comercial europea y norteamericana. Así en términos de globalización financiera, México ingreso por una puerta falsa. El servicio de la deuda externa, combinada con déficit excesivo del sector público, inflación y sobre valuación de la moneda dio lugar a una profunda crisis financiera”<sup>34</sup>.

En este contexto es que el gobierno mexicano había firmado varios tratados internacionales, en materia económica y otros más recientes de apertura comercial, lo cual forma parte de la estrategia para el combate a la inflación aunque no precisamente de libre comercio, los más antiguos son los suscritos con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que datan desde 1945, y los más recientes son con el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Tratado de Montevideo donde se integra a la ALADI, y su integración a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup>Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. Cit.*, p. 316.

<sup>35</sup>Witker, *op. cit.*, p.33.

“El fin del boom petrolero fue en 1982, debido a la caída estrepitosa del precio internacional del petróleo, se puso de nueva cuenta en entredicho el modelo de crecimiento, se caracterizó por una aguda depresión de la economía”<sup>36</sup>.

México en 1986 ingresa al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), con la intención de buscar paulatinamente la eliminación de las barreras arancelarias y el adelgazamiento del sector público, de esta manera asumimos una política francamente aperturista con el propósito deliberado de abrir la economía mexicana hacia los comerciantes e inversionistas de otras latitudes, y de integrar nuestra economía a la mundial, lo que se ha dado en denominar “crecimiento hacia afuera”, ya que el modelo de sustitución de importaciones había evidenciado enormes fracturas. A partir de estos hechos México inicia su entrada hacia la globalización.

“Los ajustes económicos que se emprendieron a partir de la segunda mitad de la década de los ochentas, consistieron, en profundizar la liberalización comercial, privatización de gran parte de las empresas propiedad del Estado incluido el sector bancario nacionalizado en 1982, así como la liberación del sistema financiero y la eliminación a las que este había estado sujeto anteriormente”<sup>37</sup>.

En 1988, esta el pronunciamiento de iniciar negociaciones con el gobierno de los EU para integrar una sola economía con dicho país, con la intención de suscribir un convenio que institucionalizara una zona de libre comercio. Esta decisión trajo como consecuencia la firma del Acuerdo de Libre Comercio el 1 de enero de 1989 entre Canadá y los Estados Unidos de América, el cual constituye antecedente inmediato del TLCAN.

Posteriormente se llevaron a cabo intensas negociaciones a partir de 1991 hasta 1993 para elaborar y firmar un tratado que contemplara la zona de la América del Norte, comprendiendo a México, Canadá y los Estados Unidos de América, uniendo sus economías a fin de constituir una sola área comercial.

---

<sup>36</sup> Leandro Sánchez, y Alejandro Mungaray, “Fragilidad estabilización y política industrial en el proceso de apertura económica de México”, en *México y el mundo*, p. 255.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, p. 256.

Ante la dinámica de la economía mundial el gobierno federal se había inclinado por involucrarse a esta situación a través de las políticas neoliberales dictadas por el FMI, creando las condiciones para la atracción de inversión extranjera y fomentar la circulación de capitales.

La privatización o reestructuración de las empresas públicas fueron el factor fundamental de esta política neoliberal, las cuales se vieron afectadas en el mejor de los casos con la reducción de su gasto, la mayoría de estas fue desincorporada, de las 1155 que había en 1982<sup>38</sup> se redujeron a 280 para 1991 cifra que se ha mantenido.

“El neoliberalismo exige el retiro del Estado en la economía argumentando que la privatización era una estrategia modernizadora cuyo propósito principal era insertarnos en el proyecto mundial. En este proceso, el estado ha tenido un papel relevante al haber hecho posible la apertura económica e incluso ha sido impactado por las nuevas formas de producción y administración que ha llevado una estructura estatal diferente”<sup>39</sup>.

### **1.3.2. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Organización Mundial de Comercio (OMC).**

El parteaguas que motivo a crear un organismo mundial que coordinara y regulara el comercio internacional fue el término de la Segunda Guerra Mundial, donde los países integrantes de la entonces Comunidad Internacional de Estados estimaron que era urgente crear internacionalmente una organización con el fin de ir eliminando, paulatinamente, las trabas comerciales que imperaban en este momento, ya que se estimaba que entre menos obstáculos se pusieran a los flujos transfronterizos, el comercio de mercancías aumentaría y por lo tanto, la producción, trayendo como consecuencia una mayor creación de empleos y una mayor generación de riqueza.

---

<sup>38</sup> Jacales, *op. cit.*, p. 14.

<sup>39</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. Cit.*, p. 10.

Lo anterior dio como resultado el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, o, *General Agreement of Tariffs and Trade* más conocido como GATT, por sus siglas en inglés, el cual fue firmado por 23 países miembros el 30 de octubre de 1947.<sup>40</sup>

El GATT tuvo su inicio en 1947 como una negociación arancelaria multilateral, con el fin de disminuir los aranceles entre los países firmantes, de los cuales destacan; Estados Unidos de América, Japón, la Comunidad Europea, Australia, entre otros. Este acuerdo se estableció de manera provisional ha consecuencia de las diversas negociaciones comerciales que implicaron modificaciones sucesivas, la última reunión se celebró en Uruguay, donde se trataron temas como los aranceles, las medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de controversias, textiles, vestido, agricultura; principalmente motivo a la creación y establecimiento de la Organización Mundial de Comercio, como organismo que sustituye al GATT, el 15 de abril de 1994 en Marruecos y fue suscrita por 125 países.<sup>41</sup>

En esta ronda los Estados negociadores estimaron que el GATT tenía que transformarse en virtud de que sus mecanismos estaban bastante desgastados y por la urgencia de crear organismos comerciales regionales más eficientes que este, entre otros, el TLCAN.

“El 15 de abril de 1994 los ministros de los 125 países participantes firmaron, en Marrakesh, Marruecos, los convenios constitutivos de la Organización Mundial de Comercio (OMC)”<sup>42</sup>, refiriéndose, uno de ellos, a la creación de un sistema de solución de controversias.

---

<sup>40</sup> Es firmado por 23 países el 30 de octubre de 1947, entró en vigor el 1 de enero de 1948 de manera provisional hasta el 31 de diciembre de 1994, Witker, *op. cit.*, p. 52.

<sup>41</sup> Esta constituyo la octava ronda del GATT que finalizo el 15 de abril de 1994 en Marruecos y fue suscrita por 125 países. Los principales temas que se trataron: 1) textiles y vestidos, 2) agricultura, 3) Medidas contra el comercio desleal: normas y criterios *antidumping* , fortaleciéndose las medidas compensatorias, 4) salvaguarda, 5) normas técnicas y procesos de certificación, 6) servicios, 7) propiedad intelectual, 8) Solución de controversias, 9) Creación de la OMC como reemplazo al GATT, *Vid*, José Cerro y Félix Vélez, “la agricultura a cinco años de vigencia del Tratado de Libre Comercio”, en *¿socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, p.433.

<sup>42</sup> Witker, *op. cit.*, p.67

La OMC comenzó a funcionar en 1995, teniendo entre otras actividades la de administrar los acuerdos comerciales multilaterales, tales como los relativos a *Antidumping*, Subsidios, y Salvaguardias<sup>43</sup>. Cabe mencionar que una de sus funciones principales es la de resolver disputas de carácter comercial internacional.

En efecto, se creó el Entendimiento relativo a las Normas y Procedimientos, que tiene como objetivo resolver controversias entre los miembros de la OMC para el caso de que los países estimen que una medida adoptada por uno de ellos menoscaba los derechos o ventajas de los acuerdos de la Ronda de Uruguay.

Junto a los mecanismos para resolver disputas existen los métodos de consulta y los grupos especiales de la OMC que tienen como propósito fundamental prevenir controversias entre sus miembros.

En el Derecho Internacional se contempla un conjunto de medios para resolver disputas entre los miembros de la Comunidad Internacional, siendo, algunos de ellos, las consultas, la investigación, los buenos oficios, la mediación, la conciliación, el arbitraje y, desde luego, los medios jurisdiccionales.

A los primeros cinco se les llama métodos políticos, en tanto que al arbitraje y a los jurisdiccionales se les denomina medios jurídicos.

### **1.3.3. El Tratado de Libre Comercio en América del Norte**

Como ya se mencionó en la década de los cuarentas, México adoptó como modelo de desarrollo económico la llamada sustitución de importaciones, lo cual implicó una política proteccionista de los productos mexicanos frente al embate y agresividad de mercancías procedentes del extranjero. Dicho modelo fue seguido por el gobierno mexicano hasta la mitad de la década de los

---

<sup>43</sup> Witker, *Op. Cit.*, p. 68.

ochenta, en donde empezó a desgastarse y a enfrentar severas adversidades, lo que implicó una profunda crisis del endeudamiento en 1982. Por lo tal motivo el gobierno de la República comenzó a explorar otras opciones para la economía mexicana, dando apertura a nuestros mercados a la competencia extranjera, lo que significaba adoptar una política aperturista y en 1986 decidió ingresar al entonces GATT.

Ante la quiebra de una economía cerrada y protegida, el gobierno mexicano inicia una reestructuración del aparato productivo para adoptar un modelo de crecimiento “hacia afuera”.

La decisión del gobierno mexicano de proponerle a Estados Unidos, en 1989, negociar un acuerdo comercial general tuvo una naturaleza profundamente política. Para ese momento, el gobierno mexicano llevaba varios años incorporando cambios drásticos en su política económica, dejando atrás las políticas industriales y comerciales de corte autárquico de las décadas anteriores.

Después de años de estancamiento económico y tasas de inflación que amenazaban con incrementarse vertiginosamente a principios de los ochenta, la nueva política económica constituyó un cambio radical. El gobierno comenzó a redefinir su función en la economía y en la sociedad, y dejó de asumir que su propósito central era el de manejar y controlar el desarrollo de la economía, para colocarse como el generador de condiciones para que el crecimiento económico fuese posible. En el proceso, fue evidente que sería imposible hacer de México un país competitivo si éste no lograba aumentar exitosamente su presencia económica internacional. Por otra parte, los altibajos de las décadas anteriores habían hecho imposible que las sucesivas administraciones ganaran y retuvieran la confianza del sector privado y de la comunidad inversionista, tanto de México como del exterior, sin la cual era imposible lograr un crecimiento rápido.

Por la misma razón, en México fue evidente que la liberalización por sí sola no aseguraría la confianza del sector privado. Si el gobierno mexicano

quería tener éxito en la consolidación de sus reformas domésticas, iba a tener que dar garantías creíbles, a largo plazo, de que no se cambiarían fácilmente dichas reformas.

A lo largo de los años ochenta, la reforma económica siguió adelante, pero tuvo poca credibilidad entre la comunidad empresarial, los inversionistas extranjeros y los mexicanos en general. La administración de Salinas llegó a la conclusión de que las reformas necesitaban una fuerte ancla política, no sólo para ganar credibilidad en la política económica, sino para convertirla en algo permanente. Una vez que se comprobó que ninguna opción doméstica era la adecuada para alcanzar el objetivo declarado, Estados Unidos, el virtual enemigo histórico, fue identificado como la única fuente potencialmente creíble de permanencia para las reformas en el país.

De esta manera en 1990 México y Estados Unidos de América inician conversaciones con el propósito de crear una zona de libre comercio que abarcará toda América del Norte: Canadá, Estados Unidos de América y México, haciendo pública su intención de firmar un tratado trilateral sobre la materia.

Durante 1990 a 1993 se negoció el tratado trilateral, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 1993. Este "Tratado por el que se crea la Zona de Libre Comercio de América del Norte", inició el 1 de enero de 1994, cumpliendo así con todos y cada uno de los requisitos establecidos por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>44</sup>.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte tuvo como objetivos principales, aumentar sus exportaciones a fin de generar las divisas necesarias para emprender la modernización de su aparato productivo nacional; lograr competitividad en bienes y servicios que a su vez crearían empleos y, consiguientemente, el aumento de los salarios de los trabajadores mexicanos; aprovechar al máximo un mercado zonal de más de 370 millones de potenciales

---

<sup>44</sup>Vid. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 1993.

consumidores; utilizar las ventajas comparativas de nuestro país frente a los otros dos países y frente a terceros países; explotar el caudal tecnológico aportado por Canadá y los Estados Unidos de América, además de establecer mecanismos con reglas claras para resolver disputas comerciales a fin de arrancarlas de actitudes unilaterales, impositivas y arbitrarias que hasta entonces habían prevalecido.

Es de destacar que México tiene un comercio exterior con los Estados Unidos de América que ha oscilado entre el 76% y 81% de 1994 al 2001, actualmente el área de América del Norte implica un mercado potencial de aproximadamente 410 millones de habitantes, y para el año 2001 cuenta con un comercio total de 301, 237 <sup>45</sup> millones de dólares superior al mercado de la Unión Europea, integrado por 15 países y que tiene un comercio total aproximado a los de 19, 782 millones de dólares<sup>46</sup>.

El TLCAN ha sido visto como punto intermedio entre el Acuerdo de Libre Comercio (ALC), como su continuación, y al mismo tiempo como punto de partida del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Con base en lo expuesto es que México-Estados Unidos- Canadá, logran una cohesión regional. No siendo nuevo con Estados Unidos porque ya se contaba con un fuerte lazo integracional en lo que a comercio respecta, sin embargo la firma del TLCAN le proporciona un carácter formal ya que institucionaliza las relaciones comerciales -lo cual significa un hecho novedoso ya que este tipo de acuerdos se celebraba generalmente entre países con un grado similar de desarrollo-, asimismo a México lo coloca en una posición frente a los demás bloques comerciales, que refleja en este sentido la construcción de generar mayores posibilidades de comercialización a nivel mundial.

En este contexto, vemos que en 1994 el intercambio comercial con los Estados Unidos de América fue de 106,436 millones de dólares, lo que implicó un incremento notable de la actividad comercial de casi 21% con respecto a 1993 que fue de 88, 145 millones de dólares, con Canadá el comercio alcanzo

---

<sup>45</sup> Datos obtenidos de [www.economia-snci.mx](http://www.economia-snci.mx), 7 de marzo de 2001.

<sup>46</sup> *Ibid.*



los 3 103 millones de dólares lo que denota un incremento del 12% con respecto a 1993 que fue de 2,744 millones de dólares<sup>47</sup>.

En 1995 las exportaciones e importaciones hacia Estados Unidos de América alcanzaron los 120,400 millones de dólares, es decir, 13% más que en 1994 en tanto, que el intercambio entre México y Canadá creció un poca más del 8% respecto a 1994, lo cual implicó 3,361 millones de dólares.

Las exportaciones de México hacia los Estados Unidos de América crecieron más del 28%, comparado con 1994, lo que sumó un total de 66,273 millones de dólares.

En 1996, el comercio total entre el bloque sumo 185, 472 millones de dólares, al comercio con Estados Unidos de América reflejo un incremento del 23% respecto al año anterior, con respecto con Canadá crecimos el doble, reflejado en un 16%<sup>48</sup>.

En 1997 México contó con un incremento del 18% con respecto a 1996, similar al obtenido por Estados Unidos, en lo que corresponde a Canadá en este periodo sólo obtuvo el 5% de incremento con respecto a 1996 con 3, 915 millones de dólares, situación que cambia para 1998, con menor actividad comercial tanto para México como Estados Unidos de América, incrementándose tan sólo en un 7% y 10% respectivamente, mientras que para Canadá hubo decremento del 7%.

En 1999 los tres países experimentan una recuperación en su comercio, especialmente Canadá con un 40%, Estados Unidos con un 15% y finalmente México con un 10%, la actividad total entre los tres países alcanzó un total de 278, 365 millones de dólares<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Datos obtenidos de [www.economia-snci.mx](http://www.economia-snci.mx)., 7 de marzo de 2001.

<sup>48</sup> *Ibíd.*

<sup>49</sup> Datos obtenidos de [www.economia-snci.mx](http://www.economia-snci.mx)., 7 de marzo de 2001.

Para el 2000 este bloque alcanzó su mayor actividad comercial con un total de 340, 897<sup>50</sup> millones de dólares cifra que supera en un 13% el total de 2001 que refleja un decremento del 11%.

El comercio que sostiene el bloque de Norteamérica supera por mucho la actividad comercial de otros bloques, por ejemplo, durante el año 2000 la ALADI tuvo un comercio total de 6, 670 millones de dólares, frente a 20, 635 que obtuvo la Unión Europea<sup>51</sup>.

En materia de comercio internacional ha habido un aumento cuantitativo en el bloque norteamericano, de casi 200% después de la firma del TLCAN, sin embargo cualitativamente el comercio ha tenido minúsculos cambios que se refleja en el porcentaje de la actividad comercial de cada país, que se mantiene con una participación similar con la que contaba anterior a la firma del acuerdo.

Actualmente existe una fuerte actividad comercial con nuestros socios de Norteamérica, por lo que es necesario contar con procedimientos eficientes que diriman los conflictos que se puedan dar entre ellos.

El TLCAN, representa un instrumento fundamental donde México directamente es participante en el proceso de integración económica. Sus funciones se insertan en agilizar el comercio internacional, liberarlo a través de su adecuada regulación para que se pueda dar de manera gradual el libre tránsito de mercancías. Este escenario es significativo en las prácticas comerciales que se están dando a nivel mundial, lo que repercute considerablemente en la economía de México para su concreción del área comercial.

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*

<sup>51</sup> *Ibíd.*

## **CAPÍTULO II. LA FUNCIÓN DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA EN EL SISTEMA DE CUPOS**

Para comprender la regulación y funcionamiento del comercio exterior en México, es importante conocer el desenvolvimiento que ha tenido la actividad gubernamental en este rubro de la economía, a través de la dependencia encargada de llevar a cabo esta tarea. Por ello, se analiza su trayectoria, estructura y organización de la Secretaría de Economía, que dentro de sus funciones esta la de apoyar la competitividad de las empresas que actúan en el comercio exterior, mediante la administración de los programas que rigen la importación y exportación, dentro del contexto del Tratado de Libre Comercio.

### **2.1. Desarrollo histórico de la Secretaria de Economía**

El origen de la Secretaría se remonta a principios del siglo XIX, con el “Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal”, expedido por la Junta Provisional Gubernativa el ocho de noviembre de 1821, el cual establece la creación de cuatro Secretarías de Estado y del despacho: Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina, Hacienda y Relaciones Interiores y Exteriores, facultando a esta última la atención de todas las ramas económicas, entre ellas la de comercio. Más adelante con las “Bases de Organización Política de la República Mexicana” de 1823, se crea el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e industria, cuyo articulado le atribuye también funciones en materia de comercio”<sup>52</sup>.

No fue sino hasta 1853 que se crea la Secretaria de Fomento y Comercio encomendándosele los siguientes asuntos, la estadística general de la industria agrícola, minera y mercantil, siguiendo en cada año el movimiento que estos ramos tengan, la colonización, las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles, la expedición de las patentes y

---

<sup>52</sup> Omar Guerrero, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 5.

privilegios, las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola, minera y fabril, los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República, el desagüe de la Ciudad de México y todas las obras concernientes al mismo, así como todas las obras públicas de utilidad y ornato que se hagan con fondos públicos.

En 1861 mediante un decreto de fecha 23 de febrero, las atribuciones descritas se reasignan entre seis Secretarías de Estado, correspondiendo a la Secretaría de Fomento, las de intervenir en el comercio, exposiciones de productos industriales, lonjas, corredores, agentes de negocios, pesas y medidas.

Del mismo modo por decreto del 13 de mayo de 1891, la Secretaría de Fomento conservó parte de las funciones públicas que hasta entonces le correspondían, transfiriendo otras a la dependencia denominada Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio<sup>53</sup>.

Derivado de la Carta Magna de 1917, se elabora una nueva Ley de Secretarías e Estado en la que se contemplan las Secretarías de Gobernación, de Relaciones, Industria y Comercio, de Fomento, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, de Industria.<sup>54</sup> Posteriormente, en 1935 por decreto se le faculta al Ejecutivo, a través de la entonces Secretaría de Economía Nacional para legislar en materia de comercio, minas y petróleo.<sup>55</sup>

En 1946 se le denomina a la dependencia Secretaría de Economía, adicionándole a su competencia facultativa, la conservación y el desarrollo de los recursos naturales del país, así como asuntos relacionados con el seguro social.<sup>56</sup>

En 1958 a través de la promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos, se le vuelve a cambiar de nombre a esta Secretaría,

---

<sup>53</sup> Secretaría de Economía, *Manual de Organización de la Secretaría de Economía*, México, 2000

<sup>54</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1917. p. 1.

<sup>55</sup> Decreto por el se faculta a la Secretaría de Economía Nacional..., *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1935, p. 4.

<sup>56</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre de 1946, p. 5

regresando a Secretaría de Industria y Comercio, donde se le otorgó facultades como: fomentar junto con la Secretaría de Relaciones Exteriores el comercio exterior de país, estudiar y proyectar junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la política arancelaria y las restricciones a los artículos de importación y exportación, asesorar técnicamente a la industria privada para el establecimiento de nuevas industrias, intervenir en las ventas cuando los productores nacionales las hagan directamente a compradores radicados en el extranjero, proteger y fomentar la industria nacional, sí como asesorar vigilar y promover e los asuntos referentes a las pesca, flora y fauna marítimos<sup>57</sup>.

Con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, la dependencia se transforma en Secretaría de Comercio, suprimiéndosele las atribuciones relativas a industria y pesca, y se le faculta para el despacho de los siguientes asuntos: dirigir las políticas generales de comercio, dirigir en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos las políticas referentes a la agricultura; fomentar el comercio exterior; proyectar y determinar los aranceles tomando opinión de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público; determinar las restricciones a los artículos de importación; intervenir en las ventas cuando los productores nacionales las hagan directamente a los compradores radicados en el extranjero; y determinar junto con la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público los estímulos fiscales necesarios para el fomento de las exportaciones.<sup>58</sup>

En 1982 se publicó el “Acuerdo de Austeridad”, en cual se orientaba a proteger los recursos patrimoniales de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, atribuyéndole su aplicación a la Secretaría de Programación y Presupuesto<sup>59</sup>.

Asimismo, a través de las reformas la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la entonces Secretaria de Comercio cambia de denominación por la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, confiriéndosele nuevas

---

<sup>57</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 1958, p. 5.

<sup>58</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976, p.8.

<sup>59</sup> *Diario Oficial de la Federación*., 15 de diciembre de 1982. p.1.

facultades, tales como: el fomento al comercio exterior, conducir las políticas generales de la industria y comercio exterior e interior; estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ambas tiene que proyectar, determinar y estudiar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y fijar los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior, así como regular las medidas de protección al consumidor, normar y vigilar las normas de calidad de pesas y medidas necesarias para la actividad comercial así como otras atribuciones que le correspondían a la ya extinta Secretaría de Pesca y Fomento Industrial<sup>60</sup>.

Cabe mencionar, que se destacan otras modificaciones que se le hicieron a esta Secretaria, como la transferencia de funciones en materia de precios y tarifas del Sector Público pasa a ser facultad de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, y a las Secretarias de Programación y Presupuesto, y de la Contraloría General de la Federación, las correspondientes a compras sobre adquisiciones y bienes muebles.<sup>61</sup>

Durante el sexenio que comprende los años de 1988-1994, se definieron las directrices básicas de gobierno orientadas a impulsar la modernización de la Administración Pública del país, destacándose el inicio de las negociaciones correspondientes para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Entre 1997 y 1999 se lleva a cabo la reestructuración integral de la Secretaría, motivada principalmente por el proceso de redimensionamiento de estructuras orgánicas, coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde se destaca la operación de proyectos, la confirmación de áreas sin generar recursos adicionales.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1982, p. 6 y 7.

<sup>61</sup> Esta atribución se le había otorgado por decreto en el DOF del 29 de diciembre de 1978, para intervenir en las adquisiciones que realizará la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de los bienes muebles que utilice.

<sup>62</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre del 2000.

Entrando el cambio de administración gubernamental en el 2000, esta dependencia cambia de denominación, de ser Secretaría de Comercio y Fomento Industrial pasa a la denominación de Secretaría de Economía, teniendo modificaciones en su estructura orgánica.

## **2.2 . Organización de la Secretaría de Economía**

La Secretaría la encabeza el secretario de despacho, quien para el desarrollo de sus atribuciones cuenta con cuatro Subsecretarías: Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa; Subsecretaría de Normatividad y Servicios a la Industria y al Comercio Exterior; Subsecretaría de Comercio Interior; la Coordinación General de Minería; Oficialía Mayor, Secretariado Técnico de Comunicación, Planeación y Enlace, Coordinación General del Programa Nacional del Financiamiento al Microempresario, Coordinación General de Asuntos Jurídicos, Coordinación General de Delegaciones Federales<sup>63</sup>.

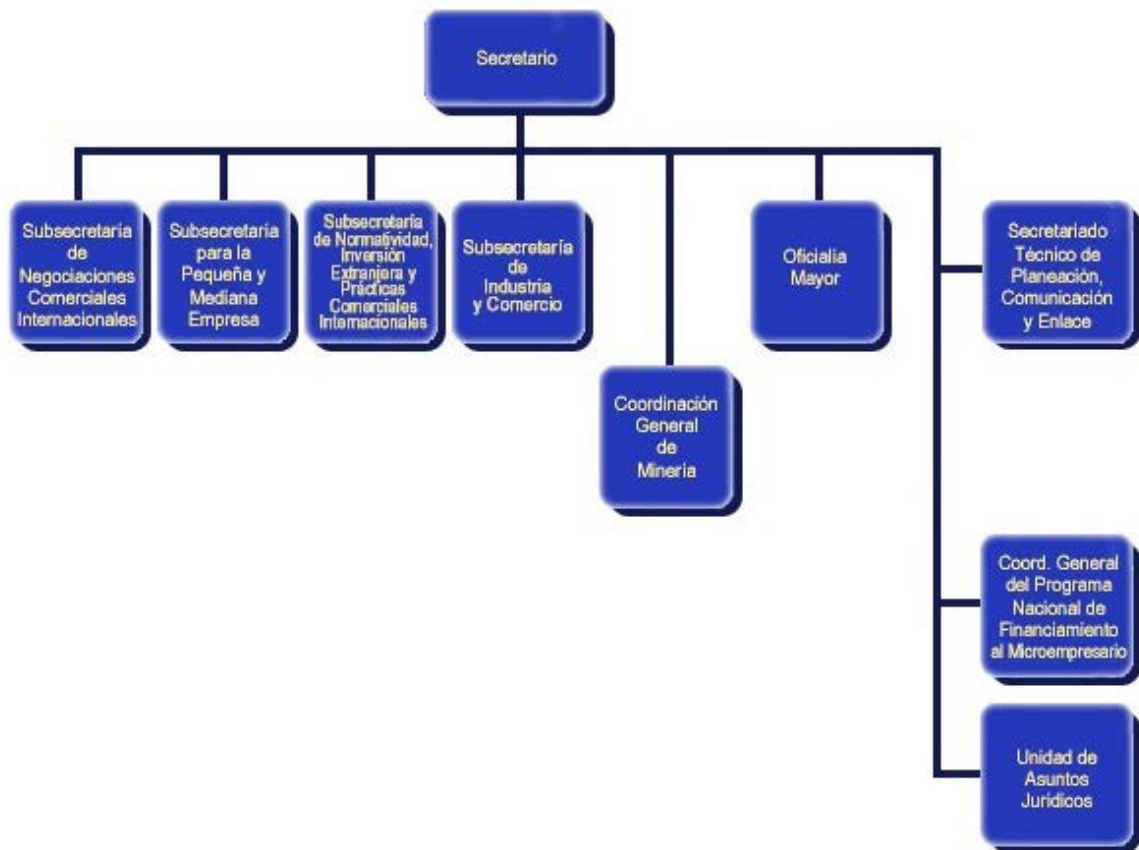
La misión de esta Secretaria es crear las condiciones necesarias para fortalecer la competitividad, tanto en el mercado nacional e internacional, de todas las empresas del país; en particular de las micro, pequeñas y medianas. Instrumentar una nueva política de desarrollo empresarial que promueva la creación y consolidación de proyectos productivos que contribuyan al crecimiento económico sostenido y generen un mayor bienestar para todos los mexicanos.

Su visión es proyectar un sector empresarial moderno y competitivo operando bajo una nueva cultura empresarial, un marco regulatorio eficiente y con una alta vinculación de las cadenas productivas, como elementos fundamentales en el desarrollo económico sostenido del país y en la integración de nuestra economía a los diversos mercados internacionales.

---

<sup>63</sup> Secretaría de Economía, *Manual de Organización de la Secretaría de Economía*, México, 2000.

## Estructura Orgánica



Fuente: Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2002

Dentro de las unidades administrativas se encuentran las siguientes: I.- Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario; II.- Coordinación General de Delegaciones Federales; III.- Unidad de Asuntos Jurídicos; IV.- Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales; V.- Unidad de Coordinación de Negociaciones Internacionales; VI.- Dirección General de Inversión Extranjera; VII.- Dirección General de Normas; VIII.- Dirección General de Normatividad Mercantil; IX.- Dirección General del Registro Nacional de Vehículos; X.- Dirección General de Industrias Básicas; XI.- Dirección General de Industrias Pesadas y de Alta Tecnología.



XII.- Dirección General de Comercio Interior y Economía Digital; XIII.- Dirección General de Comercio Exterior; XIV.- Dirección General de Consultoría Jurídica de Negociaciones; XV.- Dirección General de Política Comercial; XVI.- Dirección General de Evaluación y Seguimiento de Negociaciones; XVII.- Dirección General de Negociaciones Multilaterales y Regionales; XVIII.- Dirección General de Capacitación e Innovación Tecnológica; XIX.- Dirección General de Promoción Empresarial; XX.- Dirección General de Desarrollo Empresarial y Oportunidades de Negocio.

XXI. Dirección General de Oferta Exportable; XXII.- Dirección General de Minas; XXIII.- Dirección General de Promoción Minera; XXIV.- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto; XXV.- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales; XXVI.- Dirección General de Recursos Humanos; XXVII.- Dirección General de Informática; XXVIII.- Delegaciones y subdelegaciones federales, y oficinas de servicios, y XXIX.- Representaciones Comerciales en el Extranjero.<sup>64</sup>

### **2.2.1 Dirección General de Comercio Exterior**

Para efectos de la presente investigación, se exponen la área relacionada al comercio exterior. La Dirección General de Comercio Exterior es la instancia que concentra las actividades en relación al funcionamiento del cupo de importación del frijol en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, en el artículo 25 establece que la Dirección General de Comercio Exterior participa en el diseño, instrumentación y evaluación; promueve, administra, evalúa y vigila el cumplimiento de los instrumentos y programas de comercio exterior, incluyendo las medidas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de acuerdos o tratados comerciales internacionales en los que México sea parte, en el ámbito de su competencia.

---

<sup>64</sup> Manual de Organización de la Secretaría de Economía, 2001.

Esta Dirección General, emite resoluciones sobre los instrumentos de apoyo a la exportación tales como programas de importación temporal para producir artículos de exportación, devolución de impuestos de importación, empresas de comercio exterior, empresas altamente exportadoras, importación temporal para servicios integrados a la exportación, fomento y operación de la industria maquiladora de exportación, proveedores nacionales de exportación y cualquier otro mecanismo de apoyo a la exportación previa opinión, en su caso, de las unidades administrativas de la Secretaría o de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Otra de sus atribuciones es informar resoluciones sobre los programas de promoción sectorial, previa opinión, en su caso, de las unidades administrativas de la Secretaría y otras dependencias de la Administración Pública Federal.

Además, comunica las resoluciones sobre medidas de regulación y restricción no arancelarias, incluyendo avisos automáticos de importación, constancias de producto nuevo, permisos previos y cupos, tomando en cuenta, en su caso, el dictamen que emitan las unidades administrativas de la Secretaría y otras dependencias de la Administración Pública Federal.

También expide los certificados de cupo; certificados de origen así como sobre el origen de un producto, de conformidad con los tratados comerciales internacionales de que México sea parte; constancias relacionadas con preferencias arancelarias pactadas en los acuerdos establecidos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración.

De la misma forma, tiene a su cargo la exención del cumplimiento de regulaciones o restricciones no arancelarias, en el ámbito de su competencia, a las mercancías donadas al Fisco Federal; y la autorización o reconocimiento de verificadores para emitir dictámenes en materia de comercio exterior.

Por su importancia, esta Dirección emite las convocatorias respectivas, expide las reglas para su operación, así como vigila su actuación y resultados,

aplicando las disposiciones de carácter general en la materia, dentro del ámbito de la competencia de la Secretaría. Coordina y participa en la elaboración de criterios generales, y en el establecimiento de mecanismos para la asignación de cupos, y para la resolución de permisos.

Participa en comisiones, comités, grupos de trabajo y órganos o consejos directivos de las instituciones y organismos que atiendan asuntos vinculados con el comercio exterior, asuntos relacionados con la elaboración, procesamiento y difusión de estadísticas de comercio exterior, así como en las negociaciones comerciales internacionales en la materia de su competencia.

Emite opiniones sobre la exportación temporal de mercancías, considerando la de las demás unidades administrativas competentes; verifica y vigilar el cumplimiento de las leyes, acuerdos o tratados comerciales internacionales, decretos, reglamentos, acuerdos y demás ordenamientos generales de su competencia, conforme a los procedimientos, criterios y disposiciones correspondientes, así como emitir las resoluciones necesarias para su cumplimiento.

Igualmente, preside la Comisión de Comercio Exterior cuando ésta sesiona a nivel de directores generales y funge como Secretario Técnico cuando sesiona a nivel de Subsecretarios, llevando a cabo las actividades inherentes a aquélla para su óptimo funcionamiento.

Además, coadyuva en las modificaciones a la nomenclatura arancelaria y a los aranceles de la Tarifa de la *Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación*, así como, propone las notas explicativas para la interpretación de dicha Tarifa. Opina, sobre la interpretación y aplicación de las reglas complementarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

Del mismo modo, propone la identificación de las mercancías sujetas a medidas de regulación y restricción no arancelarias en términos del código y descripción de las fracciones arancelarias que les corresponda conforme a la

Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación; solicita a empresas, organismos, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estados y municipios, la información y documentación necesaria en el ámbito de sus funciones, a efecto de coadyuvar al desarrollo del comercio exterior.

Por último, resuelve sobre las consultas que formulen los particulares en la materia de su competencia, así como solicita la información y documentación necesaria en el ámbito de sus funciones.

La Dirección General de Comercio Exterior esta a cargo de un Director General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los Directores del Secretariado Técnico de la Comisión de Comercio Exterior; de Nomenclatura; de Política Arancelaria y de Regulaciones No Arancelarias; de Operación de Cupos de Importación y Exportación; de Programas de Fomento; de Permisos de Importación y Exportación, Certificados de Origen y Cupos ALADI; de Industria Manufacturera de Exportación; de Información de Comercio Exterior.

Para cumplir con sus atribuciones, tiene las Subdirecciones de Productos Agrícolas, Agroindustriales y Forestales; de Productos Textiles y otras Manufacturas; de Programas de Fomento de Productos Industriales; de Programas de Fomento de Productos Primarios y otras Manufacturas; de Fomento a la Industria Maquiladora; de Programas de Comercialización; de Permisos de Importación y Exportación; de Certificados de Origen; de Devolución de Impuestos, y de Estadísticas de Comercio Exterior; y por los Jefes de Departamento de Productos Textiles; de Expedición de Permisos; de Certificados ALADI, y de Certificados del Sistema Generalizado de Preferencias.<sup>65</sup>

### **2.3. Ley de Comercio Exterior**

La Ley de Comercio Exterior es la norma que regula y promueve el comercio exterior a fin de incrementar la competitividad de la economía

---

<sup>65</sup> Secretaría de Economía. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Reglamento Interior de esta Secretaría 2003.

nacional. Además propicia el uso eficiente de los recursos productivos del país, integra adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuye a la elevación del bienestar de la población.

Esta ley norma a la *Comisión de Comercio Exterior*, la cual es un órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en relación con las materias de comercio exterior. Esta Comisión es la encargada de emitir opinión en los asuntos de comercio exterior y revisará periódicamente las medidas de regulación y restricción al comercio exterior que se encuentren vigentes, a fin de recomendar las modificaciones a que haya lugar. Además podrá celebrar audiencias públicas con los interesados.<sup>66</sup>

### **2.3.1. Origen de las mercancías**

El artículo 9 de esta Ley, señala que el origen de las mercancías se podrá determinar para efectos de preferencias arancelarias, marcado de país de origen; la aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas que al efecto se establezcan. El origen de la mercancía podrá ser nacional, si se considera un solo país, o regional, si se considera a más de un país. También, el origen de las mercancías se determinará conforme a las reglas que establezca la Secretaría de Economía, para los efectos que así se determinen, conforme a las reglas establecidas en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

Las reglas de origen se deben someter a los siguientes criterios enunciados en el artículo 10 de la Ley:

1. Cambio de clasificación arancelaria. En este caso se especificarán las subpartidas o partidas de la nomenclatura arancelaria del sistema armonizado a que se refiera la regla.

---

<sup>66</sup> Ley de Comercio Exterior, últimas reformas aplicadas, 13-marzo- de 2003

2. Contenido nacional o regional. En este caso se indicará el método de cálculo y el porcentaje correspondiente.
1. De producción, fabricación o elaboración. En este caso se especificará con precisión la operación o proceso productivo que confiera origen a la mercancía.
2. La Secretaría podrá utilizar criterios adicionales cuando no se pueda cumplir con los anteriores, mismos que deberán especificarse en la regla de origen respectiva.

En la importación de mercancías sujetas al cumplimiento de reglas de origen, el importador deberá comprobar su origen en el tiempo y forma establecidos en los ordenamientos aplicables. Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilar y verificar el cumplimiento de las reglas de origen.<sup>67</sup>

### **2.3.2. Aranceles y Medidas de Regulación y Restricción no Arancelarias del Comercio Exterior**

*Aranceles.* La Ley de Comercio Exterior, en el artículo 12 establece que los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, y podrán ser:

- a) Ad-valorem, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.
- b) Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida.
- c) Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.

Por otro lado, los aranceles podrán adoptar las siguientes modalidades:<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Artículo 11, Ley de Comercio Exterior, Diario oficial de la Federación.

<sup>68</sup> Artículo 13, *Ibid.*

I. Arancel-cupo cuando se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que excedan dicho monto.

II. Arancel estacional, cuando se establezcan niveles arancelarios distintos para diferentes períodos del año.

III. Las demás que señale el Ejecutivo Federal.

Asimismo, podrán establecerse aranceles diferentes a los generales previstos en las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación cuando así lo establezcan tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte.<sup>69</sup>

### **2.3.5. Medidas de regulación y restricción no arancelaria**

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación de mercancías, se podrán establecer en los siguientes casos:

1. Para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y el abastecimiento de materias primas a los productores nacionales o para regular o controlar recursos naturales no renovables del país, de conformidad a las necesidades del mercado interno y las condiciones del mercado internacional.

2. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

3. Cuando se trate de productos cuya comercialización esté sujeta, por disposición constitucional, a restricciones específicas.

---

<sup>69</sup> Artículo 14, *Ibid.*

4. Cuando se trate de preservar la fauna y la flora en riesgo o peligro de extinción o de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies.

4. Cuando se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico o arqueológico.

5. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia.<sup>70</sup>

En cuanto a las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, circulación o tránsito de mercancías, se podrán establecer en los siguientes casos:

I. Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdo a los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

II. Para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia.

III. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

IV. Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países.

V. Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

---

<sup>70</sup> Artículo 15, Ley de Comercio Exterior, Diario Oficial de la Federación.



VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia.<sup>71</sup>

El establecimiento de las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, deberán previamente someterse a la opinión de la *Comisión de Comercio Exterior* y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Las dependencias del Ejecutivo Federal competentes para expedir o hacer cumplir estas medidas deberán publicar también en el Diario Oficial, los procedimientos para expedición o cumplimiento, e informar a la *Comisión* acerca de la administración de dichas medidas y procedimientos.

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación e importación de mercancías, deberán expedirse por acuerdo de la Secretaría de Economía, o conjuntamente con la autoridad competente. Estas medidas consistirán en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de la legislación del comercio exterior. Las cuotas compensatorias sólo se aplicarán en el caso previsto de las prácticas desleales de comercio internacional.<sup>72</sup>

Es importante destacar que, en los casos previstos que la *Comisión de Comercio Exterior* evalúe siempre debe de basarse en un análisis económico que contendrá los costos y beneficios que se deriven de la aplicación de la medida, estipulado específicamente en artículo 18 de esta Ley. Para los efectos de los análisis se toma en cuenta, entre otros, el impacto sobre los siguientes factores: precios, empleo, competitividad de las cadenas productivas, ingresos del gobierno, ganancias del sector productivo, costo de la medida para los consumidores, variedad y calidad de la oferta disponible y nivel de competencia de los mercados.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Artículo 16, Ibid.

<sup>72</sup> Artículo 17, Ibid.

<sup>73</sup> Artículo 18, Ley de Comercio Exterior, Diario Oficial de la Federación.

No obstante en el artículo 19, dice que las dependencias del Ejecutivo Federal competentes podrán establecer medidas de regulación o restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías sin someterlas a la opinión de la *Comisión*, cuando se trate de productos cuya comercialización esté sujeta, por disposición constitucional, a restricciones específicas; cuando se trate de preservar la fauna y la flora en riesgo o peligro de extinción o de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies; cuando se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico o arqueológico.

Además, cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia<sup>74</sup> siempre que: se trate de una situación de emergencia susceptible de producir un daño difícilmente reparable; se notifique a la Comisión de Comercio Exterior; se publique en el Diario Oficial de la Federación, en los casos que proceda, mediante acuerdo del titular de la dependencia respectiva; se limite la vigencia de la medida a un período máximo de 20 días a partir del primer acto de aplicación de la medida, dentro del cual dicha medida y, en su caso, la expedición de la norma oficial mexicana de emergencia, en los términos de la legislación en la materia.

En todo caso, las mercancías sujetas a restricciones o regulaciones no arancelarias se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa respectiva.<sup>75</sup>

#### **2.3.4. Permisos Previos, Cupos y Mercado de País de Origen**

A la Secretaría de Economía le corresponde sujetar la exportación e importación de mercancías a permisos previos y expedirlos conforme a lo siguiente:

---

<sup>74</sup> Artículo 16, fracción VI, *Ibid.*

<sup>75</sup> Artículo 20, *Ibid.*

I. La sujeción a permisos previos deberá someterse a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior.

II. El formato de las solicitudes, así como los requerimientos de información y los procedimientos de trámite se deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

III. La expedición se resolverá en un plazo máximo de 15 días.

IV. En los permisos se indicarán las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como el valor y la cantidad o volumen de la mercancía a exportar o importar y los demás datos o requisitos que sean necesarios.<sup>76</sup>

### **2.3.5. Otras medidas de Regulación al Comercio Exterior y Normas Oficiales Mexicanas**

La importación, circulación o tránsito de mercancías están sujetos a las normas oficiales mexicanas de conformidad con el marco legal de la materia, y no pueden establecerse disposiciones de normalización a la importación, circulación o tránsito de mercancías diferentes a las normas oficiales mexicanas. De este modo, las mercancías sujetas a éstas normas se identificarán en términos de sus fracciones arancelarias y de la nomenclatura que les corresponda conforme a la tarifa respectiva.

La Secretaría de Economía determinará las normas oficiales mexicanas que las autoridades aduaneras deban hacer cumplir en el punto de entrada de la mercancía al país. Esta determinación se someterá previamente a la opinión de la Comisión y se publicará en el Diario Oficial de la Federación.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Artículo 21, Ley de Comercio Exterior, Diario Oficial de la Federación.

<sup>77</sup> Artículo 26, *Ibid.*,

También se establece que cualquier otra medida administrativa de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que tenga como propósito regular o restringir el comercio exterior del país y la circulación o tránsito de mercancías extranjeras, deberá someterse a la opinión de la *Comisión de Comercio Exterior* previamente a su expedición, a fin de procurar su mejor coordinación con las medidas arancelarias y no arancelarias previstas en esta Ley.<sup>78</sup>

#### **2.4. El concepto de Cupo y su funcionalidad**

El “cupo” es un concepto que se refiere cuantitativamente a un límite y cualitativamente a los beneficios que dentro de ese límite se obtienen. En el ámbito de comercio exterior, cupo es el monto de una mercancía que puede ser importado o exportado en condiciones especiales al resto de las importaciones o exportaciones de la misma mercancía que excedan ese límite.

La reglamentación de la Ley de Comercio exterior, faculta a la Secretaría de Economía de otorgar los permisos previos y asignar cupos de exportación e importación de mercancías. El permiso previo de exportación o importación, es el instrumento expedido por la Secretaría de Economía para realizar la entrada o salida de mercancías al o del territorio nacional. Por su parte, el certificado de cupo, es el instrumento expedido por la Secretaría para asignar un cupo máximo o arancel-cupo a la exportación o importación.

Como se ha visto, la Ley de Comercio Exterior establece la restricción en la entrada de mercancías hasta cierto monto, en el concepto “cupo máximo” y por otra parte, establece el “cupo dentro de un arancel-cupo”, que permite obtener un instrumento que si bien se refiere a importaciones o exportaciones en condiciones preferentes, el arancel normal establecido en la Tarifa, lo

---

<sup>78</sup> Artículo 27, *Ibid.*

que permitirá mayor dinamismo a su aplicación. La administración de los cupos se podrá hacer por medio de permisos previos.

De la misma forma, las disposiciones que establece el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior que se refieren a cupos de exportación o importación se aplicarán también a los montos de mercancías que, dentro de un arancel-cupo, se exporten o importen a un nivel arancelario preferencial.<sup>79</sup>

Las resoluciones a través de las cuales se establecen los cupos, deben contener los siguientes datos:<sup>80</sup>

- I. El producto sujeto al cupo de que se trate.
- II. La cantidad, volumen o valor del cupo.
- III. El periodo de vigencia del cupo y, en su caso, del permiso correspondiente.
- IV. El procedimiento de asignación y los requisitos que deberán cubrir los interesados.

De esta manera, la Secretaría de Economía es quien especifica y publica en el Diario Oficial de la Federación la cantidad, volumen o valor total del cupo, los requisitos para la presentación de solicitudes, la vigencia del permiso correspondiente y el procedimiento para su asignación entre los exportadores o importadores interesados. La determinación, las modificaciones y los procedimientos de asignación de los cupos deberán someterse previamente a la opinión de la Comisión.

Para la determinación del volumen o valor de los cupos, dicha Secretaría tomará en cuenta las condiciones de abasto y la oferta nacional del producto

---

<sup>79</sup> Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, Título III, Capítulo I, artículos 14 y 15.

<sup>80</sup> Artículo 16, Ley de Comercio Exterior, Diario Oficial de la Federación.

sujeto a cupos, escuchando la opinión de los integrantes de la cadena productiva.<sup>81</sup>

Asimismo, los procedimientos de asignación de cupos se podrán determinar en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte. En todo caso, la asignación de los cupos entre importadores o exportadores se hará conforme a procedimientos administrativos que no constituyan, por sí mismos, un obstáculo al comercio.

El cupo ha sido utilizado en los tratados comerciales internacionales como un mecanismo para preferenciar las corrientes comerciales de mercancías del interés de las partes que celebran el tratado. México ha utilizado este mecanismo desde la década de los 60's otorgando preferencias a la importación de montos de ciertas mercancías en el contexto de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), actualmente Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Sólo en casos excepcionales los cupos ALADI se asignan por medio de licitación pública, por lo que los interesados no ven encarecida ni administrativamente ni económicamente su asignación.

Las cuotas establecidas en ALADI se refieren al monto de una mercancía determinada que puede importarse a la que se hará un descuento arancelario sobre el arancel normal con que está gravada la importación para terceros países de acuerdo a lo que señale la Tarifa de la Ley del impuesto General de Importación o Exportación. Conforme a los términos en que se haya negociado el arancel cupo, se puede obtener una preferencia arancelaria o descuento (reducción porcentual del pago del impuesto general de importación

---

<sup>81</sup> Artículo 23, *Ibid.*

-arancel-) se establece en el acuerdo comercial y puede variar entre 1% y el 100% del arancel normal.

Cabe mencionar que desde 1994, México ha negociado dentro de 10 Tratados de Libre Comercio, 2 Acuerdos y unilateralmente, 217 cupos tanto de importación como de exportación. Hasta 2002 existían 183 cupos vigentes (129 de importación y 56 de exportación) de los cuales 164 son administrados por la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior.<sup>82</sup>

Con el concepto de “cupo”, México puede sustituir un permiso previo a la importación por un arancel tan elevado como sea necesario para proteger a la cadena productiva correspondiente y crear un cupo al amparo de un arancel-cupo, con objeto de permitir que las importaciones necesarias para complementar la oferta nacional entren al país en condiciones similares al exterior, sin constituirse en un elemento para la elevación de precios al consumidor y puede cumplir, también, con el compromiso de incrementar corrientes con los países con los que ha firmado tratados, de los productos que son de interés para cada una de las partes, sin lastimar a la producción nacional.

El Cupo también es aplicado por otros países en beneficio de México, lo que constituye una posibilidad para que las mercancías mexicanas lleguen a un mercado determinado en condiciones preferenciales frente a competidores de terceros países, ya sea por un arancel menor o por el acceso al mercado, limitado para terceros.

Dentro de las características de las negociaciones actuales de México, se encuentra el concepto de “desgravación”. Este concepto implica que los aranceles de las mercancías originarias de los países, para ser importadas a

---

<sup>82</sup> [www.economía.gob.mx](http://www.economía.gob.mx).

otra de las partes, terminarán por ser eliminados, desgravándose paulativamente en etapas concertadas.

El cupo dejará de producir efecto cuando el arancel desgravado sea igual al arancel, sea igual al arancel-cupo establecido para el mismo; esto no sucedería así con un cupo máximo, ya que en este concepto, lo negociado es el acceso a un monto determinado, por lo que aún cuando el arancel se encuentre eliminado, el monto a importar estaría predefinido por un tiempo establecido.

Un “cupo” puede ser establecido unilateralmente, esto es, sin mediar negociación alguna, México puede establecer un cupo dentro de un arancel-cupo para importar el complemento de la oferta nacional de los bienes que considere necesarios, lo que da las mismas ventajas al mercado que los cupos de importación negociados, con la posibilidad adicional de establecer la temporalidad ya que pueden ser eliminados en el momento que se considere conveniente, sin peligro de caer en responsabilidades con algún acuerdo internacional.

#### **2.4.1. Administración del cupo**

Importar o exportar al amparo de un cupo otorga una ventaja comparativa al beneficiario, por lo que la Secretaría pone singular cuidado en la administración de los mismos.

Con fundamento en el artículo 24 de la Ley de Comercio Exterior, los cupos establecidos deberán, en primera instancia, ser asignados mediante licitaciones públicas, para lo cual se expedirá convocatoria con el fin de que cualquier persona física o moral presente proposiciones para adquirir parte o la totalidad del cupo asignado a determinada mercancía de exportación o importación.



Sin embargo, como se señala en el segundo párrafo del propio artículo, la Secretaría podrá optar, de manera fundada y razonada, por otros procedimientos de asignación que promuevan la competitividad de las cadenas productivas y garanticen un acceso adecuado a nuevos solicitantes.

En el artículo 25, de la *Ley de Comercio Exterior*, se marca que la Secretaría de Economía previa consulta a la *Comisión*, podrá exigir que una mercancía importada al territorio nacional ostente un marcado de país de origen en donde se indique el nombre de dicho país.

#### **2.4.2.Licitación Pública**

En el marco de la Constitución Política de México, se establece en el artículo 134 que “las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación que realice el gobierno federal, se adjudicaran o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurara al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.”

En apego a esta disposición constitucional, en el caso de comercio exterior, la subasta (o licitación), es un “mecanismo de mercado”, con un conjunto explícito de reglas que permite determinar la asignación de recursos sobre la base de “pujas” de los participantes.

La licitación pública permite que los participantes, en un escenario de libre competencia, determinen sus necesidades para llevar a cabo sus procesos productivos.

De manera general, el desarrollo de una licitación se divide en tres fases:

1. Acopio de información
2. Registro y Actos de apertura de ofertas y de adjudicación
3. Eventos posteriores

Además, en el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior se establece el procedimiento para que la Secretaría asigne por medio de licitación pública un cupo de exportación o importación:

Cuando un cupo de exportación o importación se asigne por medio de licitación pública, la Secretaría de Economía.<sup>83</sup>

- I. Publicará la convocatoria correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, por lo menos 20 días antes de que inicie el periodo de registro, y
- II. Pondrá a disposición de los interesados, en la fecha en que se indique en la convocatoria, las bases conforme a las cuales se regirá la licitación pública.

***Datos que contendrá la convocatoria***<sup>84</sup>

Los datos de la convocatoria contendrá, como mínimo: la descripción del cupo y su monto y, en su caso, el monto máximo que cada interesado podrá obtener; el lugar, fecha y horario en que se proporcionarán las bases de la licitación y su costo, y el lugar, fecha y hora para la celebración del acto de apertura de posturas y de su adjudicación.

***Información que especificarán las bases de la licitación pública***<sup>85</sup>

Las bases de la licitación pública especificarán información referente a:

- a) El cupo objeto de la licitación pública;

---

<sup>83</sup> Artículo 27, Reglamento Interior de la Ley de Comercio Exterior, Diario Oficial de la Federación, 27 de julio de 1993.

<sup>84</sup> Artículo 28, *Ibid.*

<sup>85</sup> Artículo 29, *Ibid.*

- b) El monto a licitar;
- c) Los requisitos para participar en la licitación pública;
- d) El periodo y lugar para presentar posturas;
- e) El lugar, día y hora para celebrar el acto de apertura de posturas;
- f) La garantía;
- g) Los criterios de adjudicación;
- h) El periodo de vigencia del certificado, y
- i) Los demás datos que la Secretaría de Economía considere necesarios.

Es importante la presencia de representantes de las Secretarías que se indican en el acto de adjudicación y el acto de adjudicación se llevará a cabo en presencia de representantes de las secretarías de Comercio y Fomento Industrial, y de Hacienda y Crédito Público y, en su caso de la dependencia competente, pudiéndose invitar a un representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.<sup>86</sup>

Los procedimientos distintos a la licitación pública para asignar un cupo a la exportación o importación, se indica que será cuando la Secretaría de Economía lo juzgue necesario, podrá asignar un cupo a la exportación o importación por medio de procedimientos distintos a la licitación pública.

En los casos en que los cupos se asignen de manera directa o en el orden en que los importadores lleguen a la aduana, la Secretaría de Economía podrá establecer topes individuales máximos de valor, cantidad o volumen para determinada mercancía de exportación o importación.<sup>87</sup>

### ***Expedición del certificado, realizado el acto de adjudicación***

---

<sup>86</sup> Artículo 30, Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1993.

<sup>87</sup> Artículo 31, Ibid.

En esta reglamentación de la Ley de Comercio exterior, en el artículo 32, indica que una vez realizado el acto de adjudicación, la Secretaría de Economía expedirá el certificado correspondiente al beneficiario de un cupo. El certificado especificará, entre otros, los siguientes datos: el régimen, ya sea de exportación o importación; el nombre del beneficiario; la descripción del cupo; el monto que ampara el certificado, y su periodo de vigencia.

### ***Plazos en los que la Secretaría de Economía expedirá el certificado***

Asimismo, en el Reglamento se estipula en el artículo 33, que la Secretaría expedirá el certificado en los siguientes plazos:

I. Dentro de los cinco días posteriores a la publicación de resultados en el caso de licitación pública, y

II. Dentro de los siete días posteriores a la fecha en que se hayan aportado todos los elementos requeridos, en el caso de asignación directa.

### ***Monto del cupo que amparen los certificados***

De la misma forma reglamenta que la Secretaría de Economía, asignará el monto del cupo que amparen los certificados que los ganadores de una licitación pública no hayan reclamado en el plazo determinado en las bases,<sup>88</sup>

Cuando se trate de una asignación directa el interesado deberá presentarse ante la Secretaría dentro de los 20 días siguientes para conocer la decisión y reclamar su derecho

### ***Certificados otorgados por medio de licitación pública serán nominativos y podrán transferirse***

---

<sup>88</sup> Artículo 34 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior., Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1993.

El artículo 36 del Reglamento, establece que los certificados otorgados por medio de licitación pública serán nominativos y podrán transferirse. Cuando el titular de un certificado lo transfiera, el interesado en obtener la titularidad del mismo deberá informar por escrito a la Secretaría de Economía, dicho acto y le solicitará la expedición de un nuevo certificado. La Secretaría, podrá evaluar la conveniencia de las transferencias con el objeto de prevenir y evitar prácticas monopólicas u obstáculos al comercio, en los términos de la ley en la materia.

Los resultados de la licitación se exhiben al día siguiente del evento en los estrados del área de atención al público de la Secretaría y permanecen durante cinco días hábiles.

Los participantes ganadores deberán realizar el pago de la adjudicación dentro de los diez días hábiles siguientes al acto de adjudicación en la forma 16 “declaración General de pago de productos y aprovechamientos” de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, exclusivamente en los módulos bancarios ubicados en las aduanas del país.

Es la misma Secretaría de Economía quien expedirá, en un plazo no mayor a cinco días hábiles siguientes a la comprobación de que el pago de la adjudicación se ha realizado por el beneficiario, el certificado de cupo correspondiente. Asimismo, las Bases de la licitación establecen si está permitido realizar transferencias de la adjudicación y su procedimiento para realizarla.

### 2.4.3. Asignación Directa

El mecanismo de asignación directa se utiliza frecuentemente por las autoridades comerciales como parte de una política sectorial para promover la competitividad de algunas cadenas productivas.

Consiste en otorgar los cupos a los beneficiarios en función de ciertos criterios, como pueden ser los antecedentes de importación o de exportación, la capacidad instalada de las empresas, el tipo de productos finales que elabora o el segmento de la población a que están dirigidos.

En el artículo 35 del Reglamento de la *Ley de Comercio exterior*, estipula que cuando se trata de asignación directa, una vez transcurrido el plazo establecido, el interesado deberá presentarse ante la Secretaría dentro de los 20 días siguientes para conocer la decisión y reclamar su derecho. En su caso, la autoridad aduanera competente expedirá y entregará el certificado en el momento de la asignación de los cupos.

Dentro de este mecanismo, se ha implementado la modalidad de “Primero en tiempo, primero en derecho”, conocido internacionalmente como “First come-First served” y que consiste en otorgar los cupos conforme los interesados lo soliciten, hasta agotar la cantidad que se haya negociado. Esta modalidad se utiliza en aquéllos cupos que a la “luz” de la experiencia son muy grandes o se requiere fomentar la utilización.

Lo anterior, se presenta como el marco normativo donde se desenvuelve los mecanismos para adjudicar el cupo de importación de los Estados Unidos y Canadá, con preferencia arancelaria prevista en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

## **CAPITULO III. ANALISIS Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE CUPOS EN LA IMPORTACION DE FRIJOL EN MÉXICO (2003)**

### **3.1. El proceso de eliminación arancelaria del frijol en el TLCAN**

En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que firmaron los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá en 1992 y puesto en marcha en enero de 1994, se establecen los mecanismos para la entrada paulatina de bienes de consumo y servicios que producen las economías de estas naciones. En el caso del frijol las reglas de operación definieron que, el grano se desgravaría en 15 años, plazo que terminará en el 2008.

En lo que se refiere a la eliminación de las barreras arancelarias de manera trilateral en el Capítulo III. Tratado Nacional y Acceso de bienes al Mercado, el artículo 302 de este Tratado Comercial (TLCAN) señala<sup>80</sup>:

1. Ninguna de las Partes podrá incrementar ningún arancel aduanero existente, ni adoptar ningún arancel nuevo, sobre bienes originarios.
2. Cada una de las Partes eliminará progresivamente sus aranceles aduaneros sobre bienes originarios, en concordancia con sus listas de desgravación.
3. Las Partes realizarán consultas para examinar la posibilidad de acelerar la eliminación de aranceles aduaneros prevista en sus listas de desgravación. Cuando dos o más de las Partes, de conformidad con sus procedimientos legales aplicables, aprueben un acuerdo sobre la eliminación acelerada del arancel aduanero sobre un bien, ese acuerdo prevalecerá sobre cualquier arancel aduanero o periodo de desgravación señalado de conformidad con sus listas para ese bien.
4. Cada una de las Partes podrá adoptar o mantener medidas sobre las importaciones con el fin de asignar el cupo de importaciones realizadas según

---

<sup>80</sup> Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Capítulo III, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 1993.

una cuota mediante aranceles (arancel cuota), siempre y cuando tales medidas no tengan efectos comerciales restrictivos sobre las importaciones, adicionales a los derivados de la imposición del arancel cuota.

5. La Parte que aplique o se proponga aplicar medidas sobre las importaciones, conforme a lo anterior, realizará consultas para revisar la administración de dichas medidas.

Existen diferentes categorías de desgravación arancelaria a las que se aplica la eliminación de aranceles aduaneros por cada una de las Partes: México, Estados Unidos y Canadá, dependiendo el bien o producto.<sup>81</sup>

Sobre la desgravación de bienes alimenticios básicos, y en particular, de un alimento básico que constituye parte del consumo del pueblo mexicano como es el frijol, cuyas unidades de producción o áreas de cultivo en su mayoría son consideradas como minifundistas puesto que la cosecha es para el autoconsumo del trabajador agrícola y su familia; los aranceles disminuirán en el lapso de quince años y quedaran libres de gravamen a partir del 1 de enero de 2008.

Esto es, que México se abrirá al flujo comercial de productos agrícolas y otras mercancías procedentes de sus dos socios comerciales: Estados Unidos y Canadá. Las importaciones o compras de diversos productos agropecuarios quedaran libres de impuestos. Sin embargo, el TLCAN le permite a México mantener y adoptar impuestos sobre la exportación de alimentos considerados como básicos hasta por diez años después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado.

Respecto a los impuestos de las exportaciones de “bienes alimenticios básicos” como serían: aceite vegetal, arroz, atún en lata, azúcar blanca o morena, bistec o pulpa de res, café soluble o tostado, carne molida de res, cerveza, chile envasado, chocolate en polvo, concentrado de pollo, frijol, harina de trigo, hígado de res, hojuelas de avena, huevo, jamón cocido, leche en

---

<sup>81</sup> Tratado de Libre Comercio de América del Norte, *Op. Cit.*, p. 27



polvo o pasteurizada, sardina en lata, tortilla de maíz, entre otros. Cabe mencionar lo que dice el anexo 314:<sup>82</sup>

1. México podrá mantener o adoptar un impuesto, gravamen u otro cargo sobre la exportación de los bienes alimenticios básicos, sobre sus ingredientes, o sobre los bienes de los cuales dichos productos alimenticios se derivan, si dicho impuesto, gravamen o cargo se adopta o mantiene para la exportación de esos bienes a territorio de todas las otras Partes, y es utilizado:
  - a) Para que los beneficios de un programa interno de asistencia alimentaria que incluya dichos alimentos sean recibidos sólo por los consumidores nacionales;
  - b) Para asegurar la disponibilidad de cantidades suficientes del bien alimenticio para los consumidores nacionales, o de cantidades suficientes de sus ingredientes o de los bienes de que dichos bienes alimenticios se derivan para una industria procesadora nacional, cuando el precio interno de dicho bien alimenticio sea mantenido por debajo del precio mundial como parte de un programa gubernamental de estabilización, siempre que tales impuestos, gravámenes o cargos:
    - No tengan el efecto de aumentar la protección otorgada a dicha industria nacional; y
    - Se sostengan solo por el periodo necesario para mantener la integridad del plan de estabilización.
  
2. Además, México podrá adoptar o mantener un impuesto, gravamen o cargo a la exportación de cualquier bien alimenticio a territorio de otra de las Partes si dicho impuesto, gravamen o cargo se aplica temporalmente para aliviar un desabasto crítico de ese bien alimenticio. Para propósitos de este párrafo, “temporalmente” significará hasta un año, o un período más largo acordado por las Partes.

### **3.2. Procedimiento de licitación de los cupos para importar frijol**

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 39-40

De acuerdo a la Ley de Comercio Exterior, los comerciantes que pretenden importar frijol de origen norteamericano o canadiense con la preferencia arancelaria prevista en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tienen que atender las bases de licitación pública nacional, para asignarle un cupo para la importación de frijol.

El concepto de “cupo”, como se expuso anteriormente, en el ámbito del comercio exterior, es el monto de una mercancía que puede ser importado o exportado en condiciones preferenciales. Cabe añadir que al monto de una mercancía que se importa, como sería el caso del frijol en este caso, se le hace un descuento arancelario sobre el arancel normal que aparece gravado en la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación o Exportación.

### **3.2.1. Las licitaciones Públicas para adjudicar el cupo para importar de Estados Unidos y Canadá frijol en el marco del Tratado de Libre Comercio durante el 2003**

Como se ha visto en el capítulo anterior, la normatividad marca que la licitación es similar a una subasta y es un mecanismo de mercado, con un conjunto de reglas que permite determinar la asignación de recursos sobre la base de “pujas” de los participantes. Además, les permite a los participantes en un escenario de libre competencia, determinar sus necesidades para llevarlas a cabo en el proceso productivo en el que está involucrado.

En el año 2003 se celebraron las siguientes licitaciones públicas nacionales:

A) Número 17/2003 correspondiente a adjudicar el cupo para importar de los Estados Unidos de América, con la preferencia Arancelaria prevista en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 43,492,711 (cuarenta y tres millones cuatrocientos noventa y dos mil setecientos once) kilogramos de frijol, excepto para siembra.

B) Número 18/2003 para adjudicar el cupo para importar de Canadá, con la preferencia arancelaria prevista en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1,304,670 (un millón trescientos cuatro mil seiscientos setenta) kilogramos de frijol, excepto para siembra.<sup>83</sup>

No. De Licitación	Fracción Arancelaria	Descripción del cupo	País de Origen	Unidad de Medida	Cantidad a licitar	Monto máximo a licitar por participante	Fecha y hora de la licitación
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
17/2003	0713.33.02 0713.33.03 0713.33.99	Frijol, excepto para siembra	Estados Unidos de América	Kilogramos	43,492,711	8,698,542	01/07/2003 10:30 hrs.
18/2003	0713.33.02 0713.33.03 0713.33.99	Frijol, excepto para siembra	Canadá	Kilogramos	1,304,670	-----	01/07/2003-17:00 hrs.

### 3.2.2. Participantes

En las licitaciones públicas nacionales para adjudicar el cupo para importar de Estados Unidos de América y Canadá con preferencia arancelaria prevista en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, las bases de licitación establecían que podrían participar las personas físicas o morales establecidas en México que acrediten que en sus actividades figuran la compra-venta y empaquetado de granos básicos y que tengan cuando menos un año de operación; así como empresas integradoras de productores y organizaciones de productores de frijol que hubieran operado durante 2002 en sus respectivos estados en el Programa del Fondo de Apoyo Especial a la inversión en frijol de la SAGARPA y que obtengan la constancia de calificación. La documentación requerida es la siguiente:

a) Para las personas físicas

<sup>83</sup> Bases de las licitaciones públicas nos. 17/2003 y 18/2003 para asignar el cupo para importar frijol, Secretaría de Economía, México 2003.

I. Solicitud de Inscripción y Cédula de Identificación Fiscal del Registro Federal de Contribuyentes (RFC).

II. Identificación oficial vigente con fotografía y firma (cartilla del servicio militar nacional, pasaporte, cédula profesional o credencial de elector).

III. Declaración anual del Impuesto Sobre la Renta correspondiente a 2002 presentada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, original y copia para su cotejo.

IV. Los interesados deberán presentar factura comercial en las que conste la compra venta o empaclado de granos básicos en el año inmediato anterior.

V. Si participan a través de un representante legal: Póliza, testimonio o copia certificada del instrumento legal en el que conste el otorgamiento de poder general para actos de dominio o administración, o poder especial para realizar todos los actos realizados con la licitación pública nacional en que participará, expedida por fedatario público (notario o corredor público). Además, identificación oficial vigente tanto de la persona física como del representante legal con fotografía y firma (cartilla del servicio militar nacional, pasaporte, cédula profesional o credencial de elector).

b) Personas morales

I. Acta constitutiva de la sociedad y sus modificaciones inscrita en el Registro Público de Comercio.

II. Póliza, testimonio o copia certificada del instrumento legal en el que conste el otorgamiento de poder general para actos de dominio o administración, o poder especial para realizar todos los actos realizados con la licitación pública nacional en la que participará, expedida por fedatario público (notario o corredor público).

III. Cédula de identificación fiscal (RFC) de la persona moral participante.

IV. Identificación oficial vigente del representante legal con fotografía y firma (cartilla del servicio militar nacional, pasaporte, cédula profesional o credencial de elector).

V. Declaración anual del Impuesto Sobre la Renta correspondiente a 2002 presentada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, original y copia para su cotejo.

VI. Presentar factura comercial en las que conste la compra- venta o empaclado de granos básicos en el año inmediato anterior.

<b>Participantes licitación no.17/2003 para adjudicar el cupo para importar frijol de Estados Unidos de América</b>	
1. Mercantil de Viveres, S.A. de C.V.	18. Amieva Guevara, S. De R.L. de C.V.
2. García Francisca	19. Ocho Comercial, S.A. de C.V.
3. Productos Diamond, S.A. de C.V.	20. La Económica de Juárez, S.A. de C.V.
4. Central Detallista, S.A. de C.V.	21. Supermercado González de Altavista, S.A. de C.V.
5. Alimentos y Forrajes del Norte, S.A.	22. Raúl Avitia Arras
6. Comercializadora Elinita, S.A. de C.V.	23. Mexicana de Arroz, S.A. de C.V.
7. Granos y Semillas San Miguel, S. De R.L. de C.V.	24. Compañía General de Viveres, S.A. de C.V.
8. Comercializadora La Rivera del Norte, S.A. de C.V.	25. Granos Selectos, S.A. de C.V.
9. Abintec, S.A. de C.V.	26. Mercantil Cuautitlan, S.A. de C.V.
10. Alimentos Santa Isabel, S.A. de C.V.	27. Enlace Comercial El Horizonte, S.A. de C.V.
11. Importación y Distribución de Alimentos, S.A. de C.V.	28. Empacadora de Semillas Zaragoza, S.A. de C.V.
12. Molino La Rosaleda, S.A. de C.V.	29. Comercial Fercarsa, S.A. de C.V.
13. Operadora la Sierra, S.A. de C.V.	30. Abastos del País, S.A. de C.V.
14. Operadora de Reynosa, S.A. de C.V.	31. Casa Abascal, S.A. de C.V.
15. Operadora de Ciudad Juárez, S.A.	32. Viveres Abascal, S.A.
16. Ramos Hermanos Internacional, S.P.R.L. de C.V.	33. Importadora y Exportadora de Frutas y Legumbres, S.A. de C.V.
17. Comercializadora de Marcas Líderes, S.A. de C.V.	34. Abastos Cantabria, S.A. de C.V.

<b>Participantes licitación no.17/2003 para adjudicar el cupo para importar frijol de Estados Unidos de América</b>	
35. Semillas Selectas La Barata, S.A. de C.V.	45. Industrias de Carnes La Tampiqueña, S.A. de C.V.
36. Abastos Cantabria, S.A. de C.V.	46. Comercializadora Suárez, S.A. de C.V.
37. López Ruíz Antonio	47. Intercontinental de México, S.A.

38. La Castellana, S.A. de C.V.	48. Matanzo, S,A. De C.V.
39. Schettino Hermanos, S. R.L. y C.V.	49. Comercializadora de Semillas Campo Verde, S.A. de C.V.
40. Comercial García, S.A. de C.V.	50. Super Comercial González, S.A. de C.V.
41. Distribuidor El Fromar, S.A. de C.V.	51. Integración Internacional de Comercio, S.A. de C.V.
42. Surtidora Abarroitera, S.A. de C.V.	52. Granos y Semillas de México, S.A. de C.V.
43. Mexigranos, S.A. de C.V.	53. Comercializadora Ruver, S,A. de C.V.
44. Alonso Morales Francisco Javier	54. Corporación Rural de Granos, S.A.

<b>Participantes licitación no.18/2003 para adjudicar el cupo para importar frijol de Canadá</b>	
1. Francisca García	7. Kadosa Internacional, S.A. de C.V.
2. Comercializadora Suárez, S.A. de C.V.	8. Importación y Distribución de Alimentos, S.A. de C.V.
3. Granos Selectos, S.A. de C.V.	9. Operadora Comercial La Morelense, S.A. de C.V.
4. Bodega de Granos El Alazan y el Rocío, S.A. de C.V.	10. Enlace Mercantil, S.A. de C.V.
5. Intercontinental de México, S.A. de C.V.	11. Epitalacio Salvador Castillo Torres
6. Grupo Gafsa, S.A. de C.V.	

### **3.2.3. Oferta y Posturas**

Se entiende por postura el precio ofrecido y la cantidad demandada a ese precio. El precio ofrecido debe incluir el impuesto al valor agregado, y debe expresarse en pesos y centavos; y la cantidad demandada debe expresarse en la unidad de medida, sin fracción alguna. Por otro lado, se entiende por oferta el conjunto de posturas que se presenten. Cada participante podrá presentar como máximo 5 posturas. La suma de las cantidades demandadas

no podrá exceder la cantidad máxima que puede solicitar cada participante de acuerdo con las bases de la licitación.

Adicional a lo anterior, los participantes entregan una garantía por cada postura que presenten, que como mínimo sea equivalente al 20% del monto que resulte de multiplicar el precio ofrecido antes de considerar el impuesto al valor agregado, por la cantidad demandada a ese precio sin redondear.

El siguiente paso de la licitación es el registro de sobres. El registro de ofertas se lleva a cabo en la fecha establecida para el acto de apertura de sobres de cada licitación. Los participantes, o en su caso sus representantes legales, que firmaron el formato de solicitud, deben presentar identificación oficial, anotar su nombre, asentar su firma y sellar su sobre en el reloj de la mesa de registro instalada para tal efecto. El sobre deberá contener:

1. La oferta en el formato oficial y dos copias legibles (el original firmado en forma autógrafa).
2. Constancia de Calificación en original y copia fotostática legible.
3. Certificado de depósito de garantía y copia fotostática.

Los sobres deberán presentarse cerrados y rotulados con el nombre del participante, el número de la licitación en la que participa y la descripción del cupo.

#### **3.2.4. Acto de adjudicación**

El acto de adjudicación se lleva a cabo inmediatamente después del acto de apertura de los sobres, en presencia de los participantes y los representantes de las Secretarías de Economía, de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de la Comisión Federal de Competencia y del Organismo Interno de Control en la Secretaría de Economía; así como los participantes en la licitación o de sus representantes legales.

El acto de adjudicación se realizará con las siguientes reglas:

- a) Las posturas que cumplan con lo establecido en estas Bases se listarán en orden descendente tomando como indicador el precio ofrecido.
- b) Las posturas ganadoras serán las que correspondan a los precios ofrecidos más altos incluyendo el impuesto al valor agregado, hasta que la suma de las cantidades demandadas agote la cantidad a licitar.
- c) Cuando exista empate en el precio ofrecido entre las últimas dos o más posturas ganadoras y el remanente del cupo a repartir entre ellas sea insuficiente se procederá a su prorrateo. Para ello, se tomará como base la participación porcentual de las cantidades demandadas en el total que sumen las posturas empatadas.
- d) El precio de adjudicación será el precio ofrecido por cada postura ganadora incluyendo el impuesto al valor agregado.

Un participante puede resultar ganador en más de una postura, en cuyo caso obtendrá el total de la suma de las cantidades demandadas en sus posturas ganadoras. Los resultados de cada licitación se darán a conocer al término del acto de adjudicación.

### **3.2.5. Devolución de Garantías**

Una vez concluido el acto de adjudicación se devolverán las “certificaciones de depósito de garantía” de las posturas que no resultaron ganadoras a efecto de que el participante pueda retirar el documento de garantía depositado en la representación federal correspondiente.

La garantía de las posturas ganadoras permanece en custodia de la representación federal de la Secretaría de Economía, y serán devueltas el día en que los participantes presenten, ante la misma, el comprobante del pago total de su adjudicación.



### **3.2.6. Pago de la adjudicación**

El pago de la adjudicación incluyendo el impuesto al valor agregado será el que resulte de multiplicar el monto de la postura ganadora por el precio ofrecido en la misma. Si un licitante es ganador de varias posturas, el pago de adjudicación será el que resulte de sumar los productos, de multiplicar las cantidades demandadas por los precios ofrecidos en cada una de las posturas ganadoras, y el pago deberá ser exclusivamente por cada licitación en la que participe.

### **3.2.7. Expedición del Certificado de cupo**

La Secretaría, a través de la representación federal correspondiente, expedirá de 1 a 4 certificados de cupo según el requerimiento que manifiesten los ganadores de cada licitación, en la solicitud de expedición de certificado de cupo obtenido a través de licitación pública que presenten en la representación federal. Cabe agregar que cualquier beneficiario del cupo para importar frijol, puede transferir o recibir un volumen máximo de 70,000 kilogramos por empresa; el resto del cupo es intransferible.

### **Resultados de las licitaciones públicas nacionales:**

I. La correspondiente al número 17/2003 para adjudicar el cupo para importar de los Estados Unidos de América, con la preferencia arancelaria prevista en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 43,492,711 (cuarenta y tres millones cuatrocientos noventa y dos mil setecientos once) kilogramos de frijol, excepto para siembra.

Se recibieron 70 sobres, los cuales fueron registrados y se abrieron en el orden en que se entregaron, verificando en cada caso que la constancia, la oferta, las posturas y las certificaciones de depósito de garantía fueran válidas para proceder a su captura en el Sistema de Cómputo de Cupos TLC.

Durante este proceso se declararon inválidas 2 (dos) ofertas y 6 (seis) posturas, por las siguientes causas:

1. La postura de la empresa Central Detallista, S.A. de C.V., fue invalidada debido a que existen diferencias entre lo que indica la certificación de depósito de garantía y lo manifestado en el formato de oferta.
2. Las posturas primera y cuarta de empresa Granos y Semillas San Miguel, S de R.L. de C.V. fueron invalidadas debido a que se acompañaron cada una de una certificación de depósito de garantía en la que las garantías eran por un valor inferior al que correspondía.
3. La segunda postura de la empresa Compañía General de Viveros, S.A. de C.V., fue invalidada debido a que la certificación de depósito de garantía no fue acompañada de la copia fotostática legible.
4. La segunda postura de la empresa Empacadora de Semillas Zaragoza, S.A. de C.V., fue invalidada debido a que existen diferencias entre lo que indica la certificación de depósito de garantía y lo manifestado en el formato de oferta.
5. La segunda postura de empresa Grupo, S.A. de C.V., fue invalidada debido a que existen diferencias entre lo que indica la certificación de depósito de garantía y lo manifestado en el formato de oferta.
6. La oferta de la empresa Fertilizantes y Productos Agropecuarios, S.A de C.V. fue invalidada debido a que se presentó el formato de solicitud sin firma autógrafa del representante legal acreditado.
7. La oferta de la empresa Fertimundo de Veracruz, S.A. de C.V. fue invalidada debido a que se presentó el formato de solicitud, sin firma autógrafa del representante legal acreditado.

Las posturas validas se licitaron en orden descendente, tomando como indicador el precio ofrecido incluyendo el impuesto al valor agregado y se procedió al acto de adjudicación.

Los resultados de la licitación fueron los siguientes:

- a) Se presentaron en total 70 (setenta) empresas.
- b) Se presentaron en total 70 (setenta) ofertas.
- c) 68 (sesenta y ocho) ofertas fueron válidas y 2 (dos) oferta fueron inválidas.
- d) Se presentaron en total 234 (doscientos treinta y cuatro) posturas.
- e) 228 (doscientas veintiocho) posturas fueron válidas y 6 (seis) posturas se declararon inválidas.
- f) 81 (ochenta y uno) posturas válidas resultaron ganadoras.
- g) 147 (ciento cuarenta y siete) posturas válidas resultaron perdedoras.
- h) El precio ofrecido en las posturas, incluyendo el impuesto al valor agregado, osciló entre \$0.02 y \$1.61 por kilogramo.
- i) El último precio al que se adjudico incluyendo el impuesto al valor agregado, fue de \$0.55 por kilogramo.
- j) La cantidad adjudicada entre los licitantes ganadores fue de 43,492,711 (cuarenta y tres millones cuatrocientos noventa y dos mil setecientos once) kilogramos.
- k) No hubo remanente del cupo licitado.

Las certificaciones de depósito de garantía de las ofertas y posturas invalidadas, así como de las posturas perdedoras y las constancias de calificación fueron devueltas a los representantes legales de las empresas correspondientes, quedando todos conforme con la recepción de los mismos.

II. La correspondiente al número 18/2003 para adjudicar el cupo para importar de los de Canadá, con la preferencia arancelaria prevista en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1,304,670 (un millón trescientos cuatro mil seiscientos setenta0) kilogramos de frijol, excepto para siembra.

Se recibieron 11 (once) sobres registrados y se abrieron en el orden en que se entregaron y verificando en cada caso que la constancia, la oferta, las posturas y las certificaciones de depósito de garantía fueran válidas para proceder a su captura en el Sistema de Cómputo de Cupos TLC.

Durante este proceso se declaró inválida 1 (una) postura, por la siguiente causa:

1. La empresa Enlace Mercantil, S.A. de C.V., fue invalidada debido a que se acompañó de una certificación de depósito en la que la garantía era por un valor inferior al que correspondía.

Las posturas validas se listaron en orden descendente, tomando como indicador el precio ofrecido incluyendo el impuesto al valor agregado y se procedió al acto de adjudicación.

Los resultados de la licitación fueron los siguientes:

- a) Se presentaron en total 11 (once) empresas.
- b) Se presentaron en total 11 (once) ofertas.
- c) 11 (once) ofertas fueron válidas y ninguna oferta se declaró inválida.
- d) Se presentaron en total 14 (catorce) posturas.
- e) 13 (trece) posturas fueron válidas y 1 (una) postura se declaró inválida.
- f) 4 (cuatro) posturas válidas resultaron ganadoras.
- g) 9 (nueve) posturas válidas resultaron perdedoras.

El precio ofrecido en las posturas, incluyendo el impuesto al valor agregado, osciló entre \$0.40 y \$1.53 por kilogramo. El último precio al que se adjudicó incluyendo el impuesto al valor agregado, fue de \$1.26 por kilogramo.

La cantidad adjudicada entre los licitantes fue de 1,304,670 (un millón trescientos cuatro mil seiscientos setenta) kilogramos. No hubo remanente del cupo licitado.

Las certificaciones de depósito de garantía de las ofertas y posturas invalidadas, así como de las posturas perdedoras y las constancias de calificación fueron devueltas a los representantes legales de las empresas correspondientes, quedando todos conforme con la recepción de los mismos.

En este contexto, se puede decir que las importaciones de frijol que se realizan en México a través de los “cupos de importación,” libre de arancel se estableció para 1994 en 50 mil toneladas para Estados Unidos y mil 500 toneladas para Canadá. A partir de 1995 el cupo de importación se incrementó en tres por ciento respecto al cupo del año anterior. Para el año 2000 fue de 61 mil 500 toneladas libres de arancel.

Sin embargo, también se pueden hacer importaciones adicionales de acuerdo con los requerimientos que nuestro país tenga según sus niveles de producción (cupos asignados). De sobrepasar el “cupo asignado” México podrá aplicar cualquiera de los siguientes aranceles: a) la tasa base de 139 por ciento advalorem o B) la tasa base de 0.48 dólares por kilogramo. Estas tasas base tienen establecida una desgravación a través del tiempo hasta quedar libre de arancel a partir de 1ro. de enero del año 2008.<sup>84</sup>

### **3.3. Perspectivas de la apertura total de los mercados agrícolas y los efectos en el sector productivo de México**

La liberalización del comercio podría profundizar las asimetrías preexistentes en los sectores económicos de los países involucrados. Las desventajas son para México dado su escaso grado de competitividad frente a los otros países norteamericanos. Al evaluar las potencialidades que presenta cada país en el terreno agrícola: Canadá y Estados Unidos están en una situación más favorable debido a que en los acuerdos comerciales plantearon mantener altos aranceles para algunos de sus productos agropecuarios que consideraban como vulnerables a la competencia.

---

<sup>84</sup> Genaro Borrego Estrada, ¿Tu superficie es el frijol? En <http://www.imagenzac.com.mx/2001/10/02/opinion1.htm>

Por ejemplo, los canadienses protegen en su mercado interno a los productores de trigo y cebada, así como la producción de aves y lácteos. A los norteamericanos si les preocupaba los riesgos que correrían con la apertura de la agricultura, pero se afectaría a una mínima proporción de sus productos, como sería el caso del azúcar, el café, las hortalizas, las frutas y los cítricos ante el riesgo de ser desplazados por los productos mexicanos que son de buena calidad.

México, parece que ha negociado de manera precipitada sin atender las exigencias de sectores productivos que se ven amenazados por esta apertura comercial indiscriminada, tal como a las organizaciones de productores de frijol y maíz. Los estrategas del gobierno mexicano descuidaron negociar mecanismos de salvaguardias para sus productos más importantes y vulnerables. De hecho, los productores de cultivos tradicionales y el medio rural son considerados como un sector estratégico para la nación y como una parte fundamental de la soberanía y seguridad alimentarias del país.

En efecto, al menos con el pacto comercial con Estados Unidos se establece una apertura total del comercio agrícola en un plazo de 15 años. Así, las desventajas mexicanas se darían en el terreno de los alimentos básicos para el consumo de la clases populares debido a que el país vecino tiene excedentes de producción, de manera especial, en granos, las oleaginosas, los productos cárnicos, los lácteos y otros.<sup>85</sup>

Es una realidad que Estados Unidos y Canadá destinan o transfieren más recursos financieros al sector agrícola en términos de inversión en infraestructura, en tractores y segadoras, sobre todo en apoyos económicos de corto plazo para sus agricultores; en tanto que a los agricultores mexicanos los subsidios o transferencias de recursos económicos del gobierno son inferiores. Según datos de la OECD, en 1999, Canadá otorgó un subsidio per cápita a

---

<sup>85</sup> Magda Fritscher Mundt, "Libre comercio e integración en Norteamérica: el caso de la agricultura", México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre de 2001, pp. 7-15

sus campesinos del orden de 9000 dólares, Estados Unidos lo hizo por 21,000, en tanto que en México la cifra fue de 1000 dólares.<sup>86</sup>

La investigadora Magda Fritscher también refiere que las desventajas son notorias en las áreas de cultivo y el territorio para producir a gran escala.

“Si se considera que, de hecho, el área de cultivo en los tres países es mucho menor; las desventajas para México también se presentan en este rubro, en la medida en que su superficie cosechada es de tan sólo 19 millones de hectáreas, frente a más de 190 millones en Estados Unidos y 35 millones en Canadá. Con ello, la superficie promedio con que cuenta un agricultor mexicano es de cinco hectáreas, en tanto que la del primer país es de 190 y la del segundo de más de 240”<sup>87</sup>.

Cabe retomar la política de los subsidios puesto que los países involucrados destinan inversiones para apoyar a sus organizaciones de agricultores cuando los precios de sus productos tienden a bajar en el mercado.

“Las políticas internas de intervención estatal y uso de subsidios al productor no son mayormente cuestionadas. Si bien se recomienda un uso no distorsionante de estos mecanismos por los países, no se les impone su erradicación y, en cambio, se delega su normatividad a las instancias multilaterales. El único rubro que exige modificación es el relativo a los subsidios a la exportación, que cancela su derecho de uso entre los países socios que lo practican, o sea, Estados Unidos y Canadá.”<sup>88</sup>

Así tenemos, por ejemplo, que los canadienses mantienen el sistema de compras estatales en trigo y cebada. Aquí ocurre que agencias gubernamentales compran estos granos y el Estado efectúa pagos adelantados a los productores y, si hay altibajos en los precios, una vez vendido el producto, absorbe el déficit. En 1996 Estados Unidos promovió una reforma radical para apoyar a sus agricultores, mediante la promulgación de la ley titulada *Federal Agriculture Improvement and Reform Act*, con esta medida el gobierno otorga un subsidio fijo por unidad de superficie cultivada, independientemente del precio del producto en el mercado.

---

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>88</sup> Magda Fritscher Mundt, *op. cit.*, p. 13

En cuanto a México el sistema de subsidios no sólo fluía por la vía de los “precios de garantía” (tales tendían a reflejar los costos medios del productor, que se ubican en ciertos periodos por arriba de los precios internacionales) sino que la ayuda gubernamental era a través de insumos para los cultivos: el crédito, la comercialización, las semillas, los fertilizantes, el agua, la electricidad y el combustible. Con el fin de bajar los precios finales del frijol o maíz y de otros productos básicos, de igual modo para que hubiera rentabilidad y desarrollo en el campo, asimismo para que hubiera una mejora sustancial en el nivel de vida del hombre del campo.

Sin embargo, hacia 1994 el gobierno había retirado el conjunto de subvenciones a los insumos para el cultivo y fomentar la productividad en el campo. Precisamente, al ponerse en marcha el TLCAN en 1994, se implementó el programa Procampo, para apoyar únicamente a los productores de maíz y frijol. Para los demás productos agropecuarios definitivamente se canceló el sistema de subsidios. Estos apoyos económicos tratan de no distorsionar los factores del mercado atendiendo a las recomendaciones del tratado trilateral de no provocar dumping en la competencia.

El pago que se hace a los campesinos es por hectárea cultivada de estos granos básicos, independientemente del precio en el mercado. Cuando se ofrecieron estos recursos a los productores rurales minifundistas muchos otros agricultores sustituyeron sus cultivos a favor de estos.

### **3.4. Conclusiones**

En el punto anterior señalé en términos generales las asimetrías que presentan cada uno de los socios comerciales en el ámbito de la producción agrícola, tanto Estados Unidos como Canadá se registran grandes extensiones de tierra o de hectáreas para el cultivo en gran escala, por lo que su interés en la expansión comercial o la necesidad de mercados externo es para colocar sus excedentes, principalmente de granos.



Ahora es importante reflexionar sobre las implicaciones del TLCAN en los productores de frijol, las pérdidas o ganancias frente a la liberalización del comercio, de este importante sector productivo.

La desgravación total de esta oleaginosa pactada para el año 2008, si tiene repercusiones para este sector agrícola que puede ser afectado en su ingreso per cápita y poner en crisis la rentabilidad de las tierras dedicadas a este cultivo. Si considero que es un alimento básico para la población por el alto nivel de nutrientes. Además, buscar una salida al problema en la importación pondría en riesgo la soberanía y seguridad alimentarias del país.

De algún modo, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) los negociadores mexicanos, si previeron cierta protección al frijol pues se tiene contemplado un largo periodo para la liberalización de aranceles; sin embargo, se ha descuidado modernizar la producción del grano y prever mecanismos o políticas agrarias de desarrollo económico y social para revertir los efectos sociales de la apertura comercial.

Las importaciones de frijol norteamericano y canadiense, si bien, se apegan a las reglas del TLCAN, en cuanto que sólo ingresa lo permitido y pagan un cupo-arancel, es indudable que estas compras en algunas ocasiones por su precio más barato representan una desventaja para los productores nacionales de frijol al no existir suficiente demanda en el mercado y, en consecuencia, están orillados a reducir los precios objetivo.

Algunos analistas sostienen que: el monto otorgado por Procampo queda muy lejos de compensar el retiro de las subvenciones. Esta situación se agudizó en los años posteriores de la desaparición de CONASUPO y otros remanentes del sistema previo.

Por otra parte, dicho programa no se dirige sustantivamente a los productores vinculados con el mercado, sino que contempla la gran masa de productores minifundistas, la mayor parte de los cuáles, al no vender sus productos, no estaban incluidos en el sistema previo de subvenciones. Así,

según cifras oficiales el 87% de los beneficiarios del programa siembran para el autoconsumo. Ello deja constancia de que este programa, más que compensar a los productores afectados por las reformas, tiene un matiz inequívoco de asistencialismo.<sup>89</sup>

De hecho, no existe un sistema alternativo de subsidio que proporcione seguridad al sembrador de frijol por si ocurre un desplome de los precios. Es necesario un mecanismo compensatorio en la que el Estado mexicano absorba el déficit de los precios o regule los altibajos del mercado. Algo similar hace Canadá para no dejar desprotegidos a los agro-exportadores de trigo y cebada.

Al parecer la crisis de todo el sector agropecuario se ha extendido en los últimos años y en un periodo en que todavía no son libres de aranceles varios de los productos agrícolas.

El proceso de negociación entre las cuatro agrupaciones campesinas el gobierno del presidente Vicente Fox duro cuatro meses. Finalmente, el 28 de abril del 2004 se firmó el Acuerdo Nacional para el Campo, el cual enunció algunas directrices de la política gubernamental: financiera, de inversión, de programas sociales al sector agropecuario, etc. para superar algunos problemas que vienen arrastrando desde décadas las comunidades agrarias, pero agudizados por la suspensión de los subsidios y la apertura comercial.

La mayoría de los dialogantes suscribieron este Acuerdo, no sin antes expresar su inconformidad sobre el texto porque lo consideraron insuficiente. Además, algunas organizaciones agrarias expresaron que no hubo respuesta a sus demandas innegociables, de no retirar del TLCAN las barreras arancelarias relativas al frijol y al maíz blanco, asimismo, su exigencia de reformar el artículo 27 constitucional.<sup>90</sup>

Sin embargo, para la mayoría de los dirigentes de las organizaciones campesinas si estaba explícito en el documento la revisión del capítulo

---

<sup>89</sup> Magda Fritscher Mundt, *op. cit.*, p. 18.

<sup>90</sup> *La Jornada*, 28 de abril de 2003

agropecuario del TLCAN, para excluir al maíz y el frijol de las reglas vigentes de desgravación. La declaración del secretario de Agricultura, Javier Usabiaga, difiere sobre la revisión de los aranceles a estos productos y deja entrever la posición del gobierno en este asunto que es vital para la seguridad alimentaria del país. En su opinión la relación entre los países productores debe ser de "socios y no de competidores" y en cuanto a la crisis de los precios del maíz y del frijol la idea del gobierno es "sanear y mejorar los procesos productivos y comerciales para hacer estos cultivos rentables, competitivos y defendibles".<sup>91</sup>

A continuación se reseñan los compromisos esenciales del Acuerdo Nacional para el Campo con el fin de hacer más eficiente la productividad y la rentabilidad en el campo y una mejora sustantiva en el nivel de vida del sector rural:

- La soberanía y seguridad alimentarias son el eje rector de la política agroalimentaria, tomando como base lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- Política de Fomento Productivo y Desarrollo Económico. Para fomentar la competitividad y rentabilidad de los productores agropecuarios, forestales y pesqueros mediante programas y presupuestos de largo plazo.
- Política para el desarrollo social se incrementaran los recursos y fortaleceran los programas para llevar más microcréditos y proyectos productivos; para educación y becas; para salud y seguro popular; para alimentación y nutrición; así como mejor vivienda y servicios para la población rural.
- Se destinará un fondo de emergencia por 2 mil 800 millones, de los cuales 400 millones se destinarán a incrementar y mejorar los servicios de salud de las familias del campo, particularmente a través del seguro popular; 500 millones irán a los programas para adultos mayores; 100 a

---

<sup>91</sup> *La Jornada*, 29 de abril de 2003

los proyectos productivos para mujeres y 260 millones para proyectos de vivienda rural.

- Los recursos transferidos a los estados de la República, provenientes de los excedentes petroleros serán utilizados en programas de inversión en ampliación y mantenimiento de la infraestructura rural básica y productiva.
- El Ejecutivo Federal llevará a cabo una evaluación integral de los impactos e instrumentación del Capítulo Agropecuario del TLCAN.

En cuanto a las medidas del gobierno para defender la producción de frijol y maíz en el marco del TLCAN y mejorar los ingresos de los campesinos y su comercialización en el mercado nacional. El Acuerdo Nacional para el Campo establece las siguientes acciones inmediatas:<sup>92</sup>

1. Debido a la profundización de las asimetrías propiciadas por apoyos y subsidios extraordinarios, y tomando en consideración los 10 años transcurridos a partir de la negociación del TLCAN, el Ejecutivo Federal aplicará todos los mecanismos de defensa establecidos en las leyes correspondientes y procederá con base en lo establecido en el propio TLCAN.
2. El Ejecutivo Federal realizará un análisis de los impactos de la Ley de Seguridad Agropecuaria e Inversión Rural 2002 de los EE.UU. y, en su caso, aplicará todos los instrumentos jurídicos vigentes que permitan la defensa de la producción nacional contra prácticas desleales.
3. El Ejecutivo Federal iniciará de inmediato consultas oficiales con los gobiernos de EE.UU. y Canadá con el objeto de revisar lo establecido en el TLCAN para maíz blanco y frijol, y convenir con las Contrapartes el sustituirlo por un mecanismo permanente de administración de las importaciones o cualquier otro equivalente que resguarde los legítimos

---

<sup>92</sup> Documento *Acuerdo Nacional para el Campo*, Firmado por el Presidente de la República en el Palacio Nacional, 28 de abril de 2003.

intereses de los productores nacionales y la soberanía y seguridad alimentarias.

4. En lo referente al maíz blanco se suspenderá la asignación de cupos de importación de maíz blanco, excepto en casos comprobados de desabasto. De igual manera, en el caso del frijol, el Gobierno Federal iniciará el procedimiento de investigación contra prácticas desleales o salvaguardia, con base en la información proporcionada por los productores.
5. Adicionalmente, se contemplarán programas, acciones e instrumentos de fomento a la producción nacional de frijol y maíz blanco que procuren que la proveeduría al mercado interno de dichos productos sea fundamentalmente nacional.

Debido al movimiento de protesta de organizaciones campesinas, el gobierno se dio cuenta que era necesario atender de manera prioritaria la productividad de la agricultura campesina para los sistemas de producción de maíz blanco y frijol, debido a que están destinados al consumo familiar y de la población del país, poniendo en riesgo la soberanía y seguridad alimentarias como política de Estado.

Como se aprecia, el Acuerdo Nacional para el Campo, esencialmente trata de resolver los problemas ancestrales del campo, que se han agudizado en la actualidad por la falta de apoyos económicos y la apertura comercial. La política del gobierno trata de inyectar recursos financieros para superar el grado de marginalidad en que se encuentran los trabajadores rurales. Se trata de compensar sus bajos ingresos y nivel económico mediante la atención de otros satisfactores como sería: la educación, la salud, la nutrición, la vivienda y los apoyos productivos. Ciertamente, también se habla de apoyos y subsidios al campo.

Sin embargo, en el caso de los productores de frijol no se tiene contemplado revisar el capítulo agropecuario del TLCAN, para excluir este

producto de la desgravación arancelaria en el 2008. Si se habla del suspender los cupos de importación del maíz, pero no los del frijol.

Queda claro que se deben buscar los mecanismos adecuados en el marco de las reglas de la operación del TLCAN, defender a los agricultores nacionales sólo mediante la reestructuración de los procesos productivos y comerciales. Que el frijol sea un producto rentable con el apoyo de subvenciones y con la defensa de los precios objetivos. Las prácticas desleales de los demás socios comerciales arreglarlas por la vía legal de las controversias. En fin, de la celebración de acuerdos complementarios que contribuyan a superar las asimetrías existentes entre los sectores agrícolas. Ya que no llegaron a alcanzar los mismos niveles productivos que tienen sus colegas del norte.

# ANEXOS

## Licitaciones Públicas 2003

<a href="#">Resultados Licitación 003/2003</a>	CALZADO CON SUELA DE CAUCHO.PLASTICO, CUERO O REGENERADO PARA HOMBRE	CUPO UNILATERAL
<a href="#">Resultados Licitación 010/2003</a> <a href="#">Acta de Licitación 010/2003</a>	LECHE EN POLVO O PASTILLAS	CUPO OMC
<a href="#">Resultados Licitación 011/2003</a> <a href="#">Resultados Licitación 012/2003</a> <a href="#">Acta de Licitación 011/2003</a> <a href="#">Acta de Licitación 012/2003</a>	FRIJOL, EXCEPTO PARA SIEMBRA	CUPO TLC
<a href="#">Resultados Licitación 013/2003</a> <a href="#">Acta de Licitación 013/2003</a>	PREPARACIONES A BASE DE PRODUCTOS LACTEOS	CUPO UNILATERAL
<a href="#">Resultados Licitación 014/2003</a> <a href="#">Acta de Licitación 014/2003</a>	FRIJOL, EXCEPTO PARA SIEMBRA	REPUBLICA DE NICARAGUA
<a href="#">Resultados Licitación 015/2003</a> <a href="#">Acta de Licitación 015/2003</a>	LECHE EN POLVO O EN PASTILLAS	OMC

<a href="#">Resultados Licitación 016/2003</a> <a href="#">Acta de Licitación 016/2003</a>	PREPARACIONES A BASE DE PRODUCTOS LACTEOS	UNILATERAL
<a href="#">Resultados Licitación 017/2003</a> <a href="#">Acta 017/2003 (Parte 1)</a> <a href="#">Acta 017/2003 (Parte 2)</a> <a href="#">Acta 017/2003 (Parte 3)</a>	FRIJOL, EXCEPTO PARA SIEMBRA	ESTADOS UNIDOS DE AMERICA
<a href="#">Resultados Licitación 018/2003</a> <a href="#">Acta 018/2003</a>	FRIJOL, EXCEPTO PARA SIEMBRA	CANADÁ
<a href="#">Resultados Licitación 019/2003</a> <a href="#">Acta 019/2003</a>	FRIJOL, EXCEPTO PARA SIEMBRA	NICARAGUA

<a href="#">Frijol, excepto para siembra</a>	Importación	TLCAN (Estados Unidos)
<a href="#">Frijol, excepto para siembra</a>	Importación	TLCAN (Canadá)
<a href="#">Bienes Textiles y Prendas de Vestir no Originarios, Susceptibles de Recibir Trato de Preferencia Arancelaria</a>	Importación	TLCAN (Canadá)
<a href="#">Bienes Textiles y Prendas de Vestir no Originarios, Susceptibles de Recibir Trato de Preferencia Arancelaria</a>	Exportación	TLCAN(Canadá)
<a href="#">Bienes Textiles y Prendas de Vestir no Originarios, Susceptibles de Recibir Trato de Preferencia Arancelaria</a>	Importación	TLCAN (Estados Unidos)
<a href="#">Bienes Textiles y Prendas de Vestir no Originarios, Susceptibles de Recibir Trato de Preferencia Arancelaria</a>	Exportación	TLCAN (Estados Unidos)
<a href="#">Abrigos de Lana Tipo Saco</a>	Exportación	TLCAN (Estados Unidos)
<a href="#">Trajes de Lana</a>	Exportación	TLCAN (Estados Unidos)
<a href="#">Cebada y Malta con Arancel-Cupo Art. 7 Bis</a>	Importación	TLCAN 4º Transitorio
<a href="#">Maíz con Arancel-Cupo Art. 7 Bis</a>	Importación	TLCAN 4º Transitorio
<a href="#">Malta</a>	Importación	TLCAN 4º Transitorio (Estados Unidos y/o Canadá)
<a href="#">Manzana</a>	Importación	TLC con Chile
<a href="#">Aguacate</a>	Exportación	TLC con Costa Rica
<a href="#">Vehículos Automotores</a>	Exportación	TLC con Taipei Chino



<u>BRANDY (de Jerez o de Penedés)</u>	Importación	Cupo Unilateral
<u>AVENA, EXCEPTO PARA SIEMBRA</u>	Importación	Cupo Unilateral
<u>COBRE</u>	Importación	Cupo Unilateral
<u>FERROCROMO</u>	Importación	Cupo Unilateral
<u>FERROMOLIBDENO</u>	Importación	Cupo Unilateral
<u>FERROSILICIO</u>	Importación	Cupo Unilateral
<u>PREPARACIONES A BASE DE PRODUCTOS LACTEOS CON UN CONTENIDO DE SOLIDOS LACTEOS</u>	Importación	Cupo Unilateral
<u>QUESO TIPO EGMONT</u>	Importación	Cupo Unilateral
<u>TRIGO COMUN (TRIGO DURO), LOS DEMAS</u>	Importación	Cupo Unilateral
<u>VEHICULOS AUTOMOTORES</u>	Importación	Cupo Unilateral
<u>EXTRACTOS DE CAFÉ</u>	Importación	Cupo Unilateral
<u>ATÚN PROCESADO EXCEPTO LOMOS</u>	Importación	Comunidad Europea
<u>AGUACATE</u>	Exportación	Comunidad Europea
<u>CHICLES</u>	Exportación	Comunidad Europea
<u>FLORES FRESCAS</u>	Exportación	Comunidad Europea
<u>FLORES FRESCAS</u>	Exportación	Comunidad Europea
<u>FRESAS CONGELADAS</u>	Exportación	Comunidad Europea
<u>HUEVO SIN CASCARON (SECO, LIQUIDO O CONGELADO)</u>	Exportación	Comunidad Europea
<u>JUGO DE NARANJA CONCENTRADO CONGELADO</u>	Exportación	Comunidad Europea
<u>OVOALBÚMINA APTA PARA CONSUMO HUMANO</u>	Exportación	Comunidad Europea
<u>JUGO DE PIÑA</u>	Exportación	Comunidad Europea
<u>MELONES FRESCOS</u>	Exportación	Comunidad Europea
<u>MIEL NATURAL</u>	Exportación	Comunidad Europea
<u>MAÍZ</u>	Importación	TLCAN (Estados Unidos)

<u>LECHE EN POLVO O EN PASTILLAS</u>	Importación	TLCAN (Estados Unidos)
<u>MAÍZ</u>	Importación	TLCAN (Canadá)
<u>BIENES TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR NO ORIGINARIOS, SUSCEPTIBLES DE RECIBIR TRATO DE PREFERENCIA ARANCELARIA</u>	Importación	TLCAN (Canadá)
<u>BIENES TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR NO ORIGINARIOS, SUSCEPTIBLES DE RECIBIR TRATO DE PREFERENCIA ARANCELARIA</u>	Exportación	TLCAN(Canadá)
<u>BIENES TESTILES Y PRENDAS DE VESTIR NO ORIGINARIOS, SUSCEPTIBLES DE RECIBIR TRATO DE PREFERENCIA ARANCELARIA</u>	Importación	TLCAN (Estados Unidos)
<u>BIENES TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR NO ORIGINARIOS, SUSCEPTIBLES DE RECIBIR TRATO DE PREFERENCIA ARANCELARIA</u>	Exportación	TLCAN (Estados Unidos)
<u>ABRIGOS DE LANA TIPO SACO</u>	Exportación	TLCAN (Estados Unidos)
<u>TRAJES DE LANA</u>	Exportación	TLCAN (Estados Unidos)
<u>Aguacate</u>	Exportación	TLC con Costa Rica
<u>CACAO EN POLVO SIN ADICION DE AZUCAR NI OTRO EDULCORANTE</u>	Exportación	TLC con Costa Rica
<u>CORTES FINOS DESHUESADOS DE CARNE DE BOVINO</u>	Exportación	TLC con Costa Rica
<u>LECHE ULTRAPASTEURIZADA EN ENVASES HERMETICOS</u>	Importación	TLC con Costa Rica
<u>MIEL NATURAL</u>	Importación	TLC con Costa Rica
<u>CAFÉ KOSHER</u>	Importación	TLC con Israel
<u>FLORES FRESCAS</u>	Importación	TLC con Israel
<u>LECHE EN POLVO</u>	Importación	TLC con Nicaragua
<u>Queso fresco, acondicionado a su venta al por menor</u>	Importación	TLC con Nicaragua
<u>LECHE EN POLVO O EN PASTILLAS</u>	Importación	OMC

## BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, Villanueva Luis F., "Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)", *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 1-2, enero-junio, 1996

ANAYA, Vicente, *Política, gobierno y administración pública municipal*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1997.

ÁVALOS, Gerardo, *Prólogo*, en Joachim Hirsch, *Globalización, Capital y Estado*, , Universidad Autónoma Metropolitana, México 1996

ÁVALOS, Gerardo, *Leviatán y Behemoth, figuras de la idea del Estado*, México, UAM-Xochimilco, 1996.

BASSOLS, Ángel, *Geografía y subdesarrollo. México y el mundo*, México editorial Nuestro Tiempo, 1993.

De la Cueva, Mario, *La idea del Estado*, FCE, México, 1994

HORCASITAS, José Luis, Et. AL, *Transición al la Democracia y Reforma del Estado de México*, México, Editorial Porrúa, 1992.

CALZADA, Fernando, et. al. *Un tratado en marcha*, México, el Nacional, 1992.

CÁZAREZ, Laura, et. al., *Técnicas Actuales de Investigación Documental*, México, Trillas, 1995.

CHOMSKY, Noam, et. al., *La Sociedad Global. Educación, Mercado y Democracia*, México, Joaquín Mortiz, 1996.

DELGADILLO, Javier, *El desarrollo regional de México ante los nuevos bloques económicos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, 1993.

DELGADILLO, Javier et, al., *Geografía regional de México*, México, Trillas, 1998.

ESPINOSA, Víctor Alejandro. *Reforma del Estado y Empleo Público*, México, INAP, 1993.

GONZÁLEZ, Susana, *Manual de Redacción e Investigación Documental*, México, Trillas, 1995.

GUERRERO, Omar, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores,

GUERRERO, Omar, *La administración Pública en el Estado Capitalista*, Fontamara, México, 1986.

HEGEL, G.W.F *Filosofía del derecho*, UNAM, México, 1985.

HIRSCH, Joaquín, *Globalización, Capital y Estado*, UAM-Xochimilco, México1996.

KELESEN, Hans, *Compendio de Teoría del Estado*, Ed. Blume, Barcelona1979.

LEYCEGUI, Beatriz, et. al., *¿Socios naturales? Cinco años del tratado de libre comercio de América del Norte*, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México 2000.

LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso, En el cambio político de México*, UNAM, 1996.

MORENO, Roberto, *La administración estatal y municipal en el estado de México en los procesos de globalización e intercambio*, Instituto de Administración Pública del estado de México. México1996.

OLMEDO, Raúl, *El Cuarto Orden de Estado. El gobierno de la comunidad*, México, Comuna, 2000.

RODRÍGUEZ, Octavio, *La Reforma Política y los Partidos en México*, México, Siglo XXI, 1982.

ROSALES, Rocío et. al., *Globalización y regiones en México*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Miguel Ángel Porrúa, 2000.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Informe de Labores 2000. El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional*, México, 2000.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Informe de Labores.1999. El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional*, México, 1999.

SECRETARIA DE ECONOMÍA, *Informe de Labores 1998. El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional*, México, 1998.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Manual de Organización*, 2002.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 1993,

UVALLE, Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

WITKER, Jorge, et. al., *Régimen Jurídico del Comercio Exterior*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

ZUBIZARRETA, Armando, *La aventura del trabajo intelectual*, México, Addison Wesley Longman, 1998.

## TESIS

JACALES, María del Socorro, *La empresa pública en México 1917-1996*, México, UNAM, 1997.

### Diccionarios

*Diccionario de la Real Academia Española*, España, Espasa, 1992.

*Diccionario Inglés- Español*, editorial Ramón, España, Sopena, 1970.

## HEMEROGRAFÍA

CHANONA, Alejandro, "Integración México-Estados Unidos en el TLCAN: ¿nuevo regionalismo Norte-Sur?", en *Relaciones Internacionales* N° 80, FCPyS, 1999.

DÁVILA, Francisco, "La "globalización", la "integración global" o bien la "globalización económica", conceptos a repensarse en el campo de las Relaciones Internacionales Actuales, en *Relaciones Internacionales* N° 80, FCPyS, 1999.

FRITSCHER, Mundt, Magda, "Libre comercio e integración en Norteamérica: el caso de la agricultura", México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre de 2001

RAMÍREZ Laura, "El capítulo XIX del TLCAN: análisis de su aplicación entre México y Estados Unidos", en *Relaciones Internacionales* N° 79, FCPyS, México 1999.

ROSAS, María Cristina, "La globalización y la recomposición de la hegemonía económica de Estados Unidos en el marco del TLCAN", en *Revista Relaciones Internacionales* N° 79, FCPyS, México 1999.

SÁNCHEZ, Leandro y MUNGARAY Alejandro "Fragilidad estabilización y política industrial en el proceso de apertura económica de México", en *México y el mundo*, p.255.

URQUIDI, Víctor, *México en la globalización, aspectos generales y regionales*, en *México y el mundo*, AIUIES, 1999. p. 255.

LA JORNADA, 28 de abril de 2003.

LA JORNADA , 29 de abril de 2003.

LA JORNADA, 29 de abril de 2003.

## **LEGISLACIÓN**

Ley de Comercio Exterior, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de julio de 1993.

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1993

Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT (acuerdo *Antidumping* ), *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1994.

Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1994.

Acuerdo Nacional para el Campo, Firmado por el Presidente de la República. México, Palacio Nacional, 28 de abril de 2003.

Reglas de procedimiento del artículo 1904, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de junio de 1994.

## **PUBLICACIONES OFICIALES (en orden cronológico)**

*Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2000.  
\_\_\_\_\_, 29 de diciembre de 1982.  
\_\_\_\_\_, 29 de diciembre de 1982.  
  
\_\_\_\_\_, 15 de diciembre de 1982.  
\_\_\_\_\_, 29 de diciembre de 1976.  
\_\_\_\_\_, 24 de diciembre de 1958.  
\_\_\_\_\_, 21 de diciembre de 1946.  
\_\_\_\_\_, 31 de diciembre de 1935.  
\_\_\_\_\_, 31 de diciembre de 1917.

BASES DE LAS LICITACIONES PUBLICAS, nos. 17/2003 y 18/2003 para asignar el cupo para importar frijol, Secretaría de Economía, México 2003.

## **PAGINAS WEB**

Información sobre licitaciones, [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

Datos estadísticos, [www.economia-snci.mx](http://www.economia-snci.mx)

Tratado de libre Comercio de América del Norte, [www.sice.oas.org/trade-nafta-s/CAP19\\_1.asp](http://www.sice.oas.org/trade-nafta-s/CAP19_1.asp)

Anexos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, [www.sice.oas.org/trade-nafta\\_s/CAP19\\_2.asp](http://www.sice.oas.org/trade-nafta_s/CAP19_2.asp)

Decisiones e informes del TLCAN, [www.nafta-sec-alena.org/spanish/decisions/nafta/index.htm](http://www.nafta-sec-alena.org/spanish/decisions/nafta/index.htm)

Genaro Borrego Estrada, ¿Tu superficie es el frijol? En <http://www.imagenzac.com.mx/2001/10/02/opinion1.htm>