

Prácticas desleales de comercio y competitividad en la industria mexicana del calzado (1993-2015)

*ANDRÉS MORALES ALQUICIRA*¹

*ARACELI RENDÓN TREJO*²

*LUIS MIGUEL VALDIVIA SANTA MARÍA*³

RESUMEN

Para insertar a México en la actual dinámica de la economía mundial, caracterizada por la consolidación del capitalismo a escala global, el gobierno mexicano ha realizado profundas reformas estructurales tendientes a la reorientación de la economía para impulsar la recepción de flujos de comercio e inversión mundiales. A nivel institucional, las nuevas relaciones económicas internacionales del país se formalizaron a través de una amplia variedad de acuerdos de libre comercio (Bilaterales y Multilaterales), con las principales economías.

A pesar de estos acuerdos, subsisten las prácticas comerciales desleales y otras distorsiones que han generado efectos adversos en la competitividad de múltiples actividades productivas en el país. Este trabajo hace un diagnóstico de la situación que enfrenta la industria del calzado nacional ante las prácticas de *dumping* comercial efectuadas por China y los mecanismos y estrategias diseñadas e implementadas por el estado mexicano para disminuir los daños al proceso productivo nacional.

Palabras clave: Balanza Comercial, Competitividad, Dumping, Industria del calzado, Políticas Públicas

ABSTRACT

To insert Mexico in the current dynamics of the world economy, characterized by the consolidation of capitalism on a global scale, the Mexican government has made profound aimed at reorienting the economy structural reforms to boost reception flows global trade and investment. At the institutional level, the new international economic relations in the country were formalized through a wide variety of free trade agreements (bilateral and multilateral), with the major economies.

Despite these agreements, there remain unfair trade practices and other distortions that have generated adverse effects on the competitiveness of many productive activities in the country. This work makes a diagnosis of the situation facing the domestic footwear industry to commercial dumping practices by China and the mechanisms and strategies designed and implemented by the Mexican state to reduce damage to the national production process.

Keywords: Trade Balance, Competition, Dumping, Footwear Industry, Public Policy

¹ Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, México.

² Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, México.

³ Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, México.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivos: examinar los mecanismos implementados por el gobierno mexicano para enfrentar las prácticas desleales de comercio en la industria del calzado en México, e identificar su impacto en la competitividad de las empresas en este sector; asimismo, analizar el desempeño en su balanza comercial, para demostrar los alcances y limitaciones de las herramientas del sector público aplicadas para el fomento de la industria nacional, destacando las cuotas compensatorias y los permisos automáticos de importación. Para lograr estos objetivos, se hace un seguimiento de la dinámica del proceso de evolución de la Balanza Comercial en el sector del calzado en México de 1993 al 2015 en un corte cronológico donde se destacan momentos coyunturales en 2001-2002, 2008-2009, 2012, y 2015.

El trabajo se integra por cuatro apartados, en el primero se da cuenta del desempeño del sector manufacturero y de las medidas de política económica que se aplican en México y China desde la década de los años 1980 a la actualidad. En el segundo se elabora una breve descripción de la situación actual de la industria del calzado en México. En el tercero se explica la naturaleza de las prácticas desleales de comercio. En el último apartado se analizan las prácticas de comercio desleal que ocurren en las importaciones mexicanas de calzado originario de China y, las respuestas de política pública que el gobierno de México ha dado para eliminarlas. Se llega a concluir que la competitividad es un fenómeno multifactorial en el que influyen factores propios de la dinámica interna de las empresas y al mismo tiempo, son relevantes los componentes contextuales que garantizan un trato igualitario en la competencia (*fair play*), dan certidumbre en el mercado y favorecen un sano desarrollo de la competitividad.

La sana competitividad de las empresas se logra mediante la innovación, y la eficiente optimización de sus procesos productivos y organizacionales. Se manifiesta en la capacidad que adquieren en la innovación de la producción y comercialización de mercancías novedosas y de calidad que demanda un mercado cada vez más exigente. Para ello se requiere un entorno social económico y político que coadyuve a los procesos de realización económica, mediante un estado de derecho pleno y flexible capaz de adaptarse a las condiciones cambiantes del mundo económico, con regulaciones claras y actualizadas y con una impartición de justicia real, ágil, transparente y un funcionariado profesional eficaz y honorable. Adicionalmente una sociedad culta, con desarrollo pleno de su capacidad creativa y consciente de sus derechos y obligaciones. En suma una ética social del trabajo y un concepto de competitividad integral que abarca todo el quehacer social.

En lo concreto las prácticas desleales de comercio se expresan como subvaluación de mercancías, triangulación de importaciones, o cuando las empresas desean introducir al territorio nacional

mercancías procedentes de otro país a un precio inferior a su valor promedio mundial de producción (dumping). Esto sucede en diversas actividades manufactureras, que en su necesidad de modernizarse y adecuarse a los nuevos requerimientos del mercado global, resienten las distorsiones artificiales en los precios a la baja de sus productos limitando su capacidad competitiva. En México este fenómeno se presenta con mayor intensidad en las actividades manufactureras maduras, como la textil, prendas de vestir, o el calzado, entre otras. En donde la importación de mercancías procedentes de países Asiáticos, principalmente de China, es altamente relevante.

Desempeño reciente del sector manufacturero y medidas de política económica en México y China

En el caso de México a partir de la década de los años 1980, se da un proceso de reformas estructurales tendientes a conducir a un nuevo modelo económico, en el cual el aparato productivo es orientado hacia el mercado externo. Como resultado de la apertura a nivel de comercio internacional

México ha firmado 12 tratados de libre comercio con 43 países [...], el último de los cuales fue con Japón en 2005. Desde entonces a la fecha algunos instrumentos más se han quedado en el nivel de negociaciones; tal es el caso de los tratados con Nueva Zelanda y Corea del Sur. El Acuerdo de Integración Comercial México-Perú, firmado el 6 de abril de 2011 y con vigencia a partir de 1 de febrero de 2012, tiene alcances más limitados. (Hernández Hernández, 2015)

En el nivel del sector manufacturero mexicano, los ajustes se desarrollaron por medio de cambios institucionales, legales, programas y mecanismos que se de acuerdo con Dussel Peters, son:

[...] Las políticas, programas e instrumentos de fomento industrial han privilegiado a las manufacturas de exportación a través de diferentes programas de Importaciones Temporales para su Exportación (ITE) como maquila, Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) y el Programa para la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) desde 2007. Entre 1993 y 2013, el 69% de las exportaciones mexicanas dependieron de programas ITE. Los programas ITE generan fuertes incentivos fiscales que implican una reducción de hasta 30% en el costo de los insumos en las manufacturas que

dependen de proveedores externos, en comparación con las manufacturas que se abastecen de insumos nacionales. (Dussel Peters, 2003).

En relación con los programas ITE, Samuel Ortiz Velásquez menciona que son:

[...] altamente funcionales a la dinámica de las cadenas globales de valor, al tiempo que han determinado un tipo particular de especialización productiva de las manufacturas de exportación altamente dependiente de insumos importados, por lo cual su capacidad de irradiación hacia el aparato productivo nacional es muy limitada, lo cual desarticula encadenamientos productivos con proveedores locales e inhibe la inversión de dichos proveedores locales. (Ortiz Velásquez, Inversión en las manufacturas de China y México (2000-2012), 2015)

Haciendo una revisión comparada entre las estrategias de México y China en el sector manufacturero, coincidimos con Ortiz, que los resultados de desempeño económico y crecimiento para México son poco alentadores:

Cuando [...] se examina de manera comparativa la inversión y sus determinantes en las manufacturas de China y México desde 2000. La temática es relevante pues en 2001 China ingresa a la Organización Mundial del Comercio (OMC), trastoca el comportamiento de las manufacturas mundiales y profundiza la dependencia de su crecimiento económico a la inversión, particularmente manufacturera, la cual presentó un crecimiento promedio anual de casi 32% [...] Por su parte, en el mismo lapso, las manufacturas mexicanas atravesaron por una profunda crisis [...] reflejada entre otras cosas, en una débil inversión productiva.

[...] el desempeño contrastante de la inversión sectorial en ambos países se explica, en parte, por el manejo diferente de la política económica, en particular, por las variables macro como el tipo de cambio real, los niveles de inversión pública y el crédito productivo. No obstante, en el caso mexicano se considera que es crucial el nivel meso económico que involucra políticas, instrumentos y relaciones inter empresa que fomentan los encadenamientos productivos hacia atrás, particularmente los que se establecen entre las manufacturas de exportación y las manufacturas domésticas.

Efectivamente, se sostiene que en el marco de la modalidad de acumulación vigente en México (cuyo impulso motor son las manufacturas privadas de exportación), los programas, políticas e instrumentos [...] que conforman el nivel meso, se alinearon e

hicieron funcionales al proceso de segmentación internacional de las cadenas globales de valor, todo lo cual, provocó que las manufacturas mexicanas de exportación se especializaran crecientemente en segmentos de las cadenas globales de bajos niveles de generación de valor agregado (v. gr., el ensamble de partes/componentes diseñados/producidos en otros segmentos situados en otros países), desarticulando encadenamientos productivos internos en la medida en que los proveedores locales son desplazados por proveedores externos e inhibiendo con ello la inversión en las manufacturas locales. La estrategia económica de China fue muy diferente a la mexicana y no obstante el bajo contenido doméstico de sus exportaciones manufactureras entre 1995-2009 [...] y sus repercusiones en términos de encadenamientos productivos internos, las altas inversiones en sus manufacturas se explican, en parte, porque el impulso motor de la economía son las manufacturas, tanto de exportación como las orientadas al mercado nacional, altamente fomentadas por el gobierno chino, a través de múltiples políticas e instrumentos [...] (Ortiz Velásquez, Inversión en las manufacturas de China y México (2000-2012), 2015)

Los programas ITE son altamente funcionales a la dinámica de las cadenas globales de valor, al tiempo que han determinado un tipo particular de especialización productiva de las manufacturas de exportación altamente dependiente de insumos importados, por lo cual su capacidad de irradiación hacia el aparato productivo nacional es muy limitada, lo cual desarticula encadenamientos productivos con proveedores locales e inhibe la inversión de dichos proveedores locales.

Para el caso de China las diferencias son apreciables y más aún en tiempos recientes:

Es interesante observar cómo el “gradualismo experimental” del grupo en el poder en China llevó a un cambio de timón, pues en el Tercer Pleno del Comité Central del Partido Comunista (noviembre de 2013) se reconoce que el modelo de desarrollo basado en mano de obra barata y dependiente de la inversión se está agotando, debido al aumento de los costes laborales y al exceso de capacidad en muchos sectores. Por ello se ha planteado impulsar actividades de mayor valor agregado y reorientar el crecimiento de la inversión y las exportaciones al mercado interno [...] En suma, la estrategia de China (a diferencia de México) rompe con el paradigma dominante, más allá de su gradualismo experimental. Se asiste a una estrategia de crecimiento *sui generis* de largo (p84) plazo; que logró sacudirse de toda injerencia de instituciones supranacionales, se contrapuso al modelo de democracia occidental y presentó una alta

injerencia del Estado en la esfera productiva [...] (Ortiz Velásquez, Inversión en las manufacturas de China y México (2000-2012), 2015).

Si bien es cierto que esta política económica le ha traído grandes beneficios a China, también lo es que dados los altos volúmenes de producción y los costos con que opera genera desequilibrios en el comercio internacional, afectando negativamente la capacidad productiva de otras naciones. Particularmente para México, las ramas industriales maduras (hilados, tejidos, confección, calzado entre otras) han padecido el embate de la competencia china, desincentivando la producción local, obligando a los inversionistas a cerrar o trasladarse a otros sectores y ramas económicas más rentables. Para cumplir los objetivos de este trabajo se analizará el caso de la industria del calzado.

Situación actual de la Industria del calzado en México.

La industria del calzado en México es una industria madura que tiene gran importancia como generadora de empleo. Sin embargo, en los últimos años esa característica ha disminuido. En 2010 dio empleo a 48,894 trabajadores que representaron el 1.6 por ciento de los ocupados en el sector manufacturero (3,058,016 trabajadores). En 2014 se redujo a 47,326 empleados, el 1.4 por ciento de los ocupados en las manufacturas (3,347,537 empleados) (INEGI, 2016).

846

En materia de producción, la participación porcentual de la producción bruta de la industria del calzado en la del sector manufacturero también ha disminuido. En 2009 -año en que la crisis hipotecaria y financiera impactó a México y el mundo- representó el 0.46 por ciento, en 2013 el 0.42 por ciento y en 2014 el 0.41 por ciento (INEGI, 2016).

El comportamiento del comercio exterior de esta rama industrial también refleja su deterioro. En el período de 1995 a 2001 el saldo de su balanza comercial fue positivo. De 2002 y hasta 2016 ha tenido un déficit creciente (INEGI, 2016), (ver Gráfica 1). Independientemente de las deficiencias que presentan los factores estructurales de esta industria y sus empresas nacionales (tecnológicos, financieros y de cultura organizacional), la actividad se ha visto afectada por prácticas de comercio desleal particularmente de China y por la escasa atención que el gobierno le da al combate del contrabando de calzado.

Prácticas desleales de comercio.

La Ley Mexicana de Comercio Exterior, establece como práctica desleal de comercio internacional lo siguiente:

Artículo 28.- Se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o de subvenciones en el país exportador, ya sea el de origen o el de procedencia, que causen daño a una rama de producción nacional de mercancías idénticas o similares en los términos del artículo 39 de esta Ley. Las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional estarán obligadas al pago de una cuota compensatoria conforme a lo dispuesto en esta Ley. (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2006).

En tanto que el Artículo 29 determina la existencia y características del daño, así como las sanciones que se aplican por transgredir la norma, también señala que:

Artículo 29.- La determinación de la existencia de discriminación de precios o de subvenciones, del daño, de la relación causal entre ambos, así como el establecimiento de cuotas compensatorias se realizará a través de una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias. La prueba de daño se otorgará siempre y cuando en el país de origen o procedencia de las mercancías de que se trate exista reciprocidad. En caso contrario, la Secretaría podrá imponer cuotas compensatorias sin necesidad de determinar la existencia de daño. (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2006).

El caso del calzado importado de China.

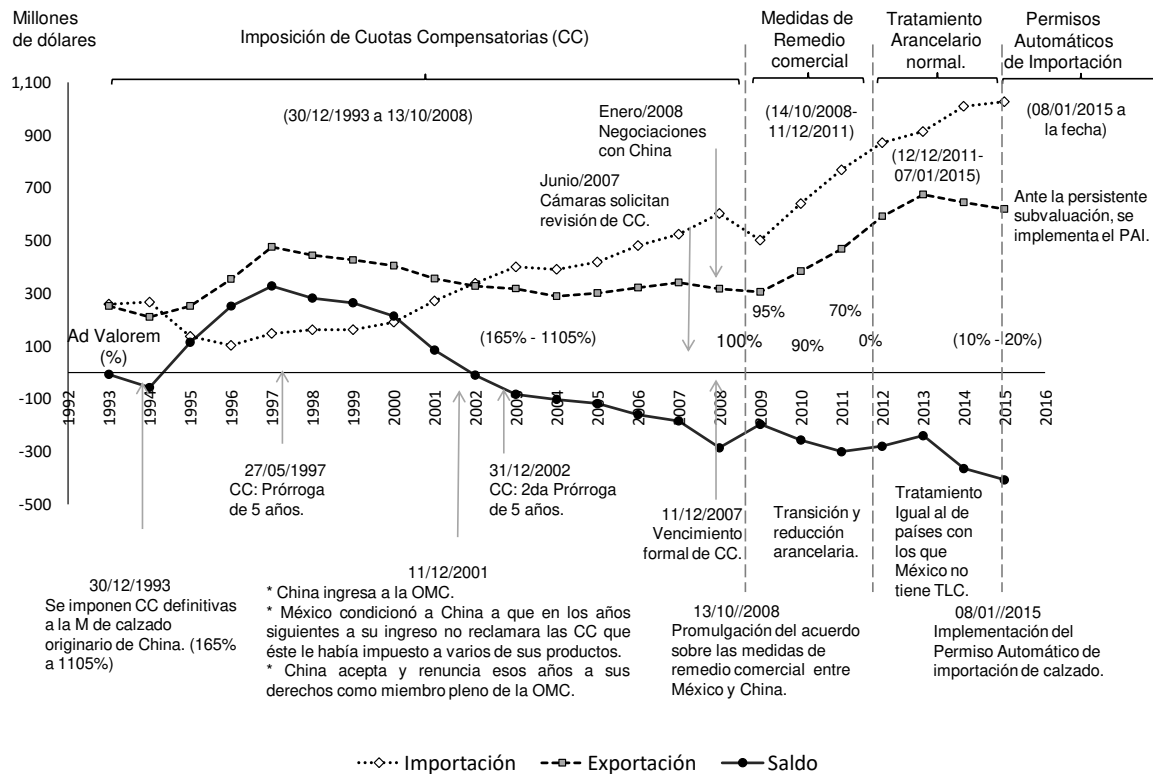
En el caso del calzado originario de China e importado por México, las prácticas desleales de comercio se materializan por medio de dos actividades: en la subvaluación de precios y en la triangulación de las mercancías. La primera se instrumenta mediante la facturación por debajo incluso de los costos de producción del calzado; con ello se reduce el pago de aranceles. La segunda consiste en la utilización de terceros países como puente para re etiquetar el calzado y triangular los embarques a fin de evitar el pago de cuotas compensatorias. Las dos actividades dañan la competitividad de la industria del calzado nacional.

Para evitar las prácticas desleales de comercio en las importaciones de calzado originario de China el gobierno de México ha recurrido a: la imposición de cuotas compensatorias, la negociación de cuotas de transición y reducción arancelaria como medidas de remedio comercial con China, la aplicación de medidas de trato arancelario normal y, al uso de permisos automáticos de importación de calzado.

Imposición de Cuotas Compensatorias.

A principios de 1993 la Industria de calzado nacional por medio de sus cámaras empresariales⁴ denunció ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) eventos sobre las importaciones de calzado originarias de China realizadas durante el segundo semestre de 1992, que a su juicio constituían prácticas desleales de comercio. El 15 de abril de 1993 dio inicio la investigación y se impuso una cuota compensatoria general provisional de 1,105 por ciento al calzado originario de China e importado en ese período (ver Gráfica 1).

Gráfica 1
Industria del calzado. Situación y protección comercial (1993-2016)



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2006) e información del Diario Oficial de la Federación (1993, 1997, 2002, 2008, 2015).

⁴ La Cámara Nacional de la Industria del Calzado (CANAIICAL), la Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG) y la Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Jalisco (CICEJ).

En 1 de octubre de ese año la cuota fue revocada y modificada (DOF, 1993). Las principales reformas fueron: Se revocó y declaró concluida la investigación administrativa en diez fracciones arancelarias. Se modificó la resolución provisional e impusieron cuotas compensatorias a las importaciones de trece exportadores (ver Tabla 1). Continuó la investigación administrativa, sin imponer cuota compensatoria a mercancías de cuatro fracciones arancelarias de cuatro empresas exportadoras y se ratificó la cuota compensatoria provisional de 1,105 por ciento para las demás importaciones de las fracciones arancelarias de las partidas 6401, 6402, 6403, 6404 y 6405⁵ de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación (TIGI).

Tabla 1

Cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de calzado de trece exportadores por fracción arancelaria de la TIGI.

N°	Para las mercancías clasificadas en las fracciones arancelarias	Provenientes del exportador	Cuota compensatoria impuesta
1	6402.19.99 6403.19.99	Reebok International, Ltd	0.12 por ciento.
2	6405.10.99	Nike, Inc	23.14 por ciento.
3	6403.91.01 6403.99.99	Woolworth Overseas Trading Corporation Kinney Shoes	6.32 por ciento.
4	6403.19.99	Le CoqSportif International	54.43 por ciento.
5	6402 6403	D'Jay Fashion's Inc. Footwear Corp. Oleam Shoe Sandy's Discount Shoes	9.78 por ciento.
6	6402.19.99 6403.19.99 6403.99.99	Lotto Spa New Tradewell Corp. Wallson Industries Tradewell Corp	22.52 por ciento.

Fuente: elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación (1993).

Una vez que la SECOFI comprobó la presencia de daño en la producción de la industria del calzado por la importación de calzado y sus partes originarios de China en situación de dumping

⁵ Las partidas agrupan al calzado en:

6401: Calzado impermeable con suela y parte superior de caucho o plástico, cuya parte superior no se haya unido a la suela por costura o por medio de remaches, clavos, tornillos, espigas o dispositivos similares, ni se haya formado con diferentes partes unidas de la misma manera.

6402: Los demás calzados con suela y parte superior de caucho o plástico.

6403: Calzado con suela de caucho, plástico, cuero natural o regenerado y parte superior de cuero natural.

6404: Calzado con suela de caucho, plástico, cuero natural o regenerado y parte superior de materia textil.

6405: Los demás calzados.

(independientemente del país de procedencia), determinó cuotas compensatorias definitivas (DOF, 1993). Las cuotas se establecieron por fracción arancelaria de acuerdo con la siguiente estructura (ver Tabla 2):

Tabla 2
Cuotas compensatorias definitivas impuestas a las importaciones de calzado por partidas y/o fracciones arancelarias de la TIGL.

N°	Fracciones arancelarias	Cuota compensatoria
1	Partida 6401.	165 por ciento.
2	Partida 6402, (excepto la fracción 6402.11.01).	232 por ciento.
3	Partida 6403, (excepto las fracciones 6403.19.99 y 6403.99.99).	323 por ciento.
4	Partida 6404, (excepto la fracción 6404.11.99).	313 por ciento.
5	Partida 6405, (excepto la fracción arancelaria 6405.10.99).	1,105 por ciento.

Fuente: elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación (1993).

850

El 16 de diciembre de 1994 dos empresas exportadoras de calzado⁶ Solicitaron la revisión de las cuotas compensatorias definitivas de varios tipos de calzado procedentes de China; argumentaron que las importaciones realizadas a México en 1994 no se efectuaron en condiciones de discriminación de precios. Se realizó una nueva investigación y después de casi dos años y medio de trabajos, se emitió una resolución final que ratificó la resolución definitiva del 30 de diciembre de 1993 (DOF, 1997). Finalmente las cuotas se prorrogaron por cinco años más, al 30 de diciembre de 2002.

El 11 de diciembre de 2001, un año antes de que terminara la vigencia de las cuotas compensatorias, China ingresó a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este evento marcó una nueva etapa en el proceso por la apertura del comercio multilateral y bilateral con China y la viabilidad de la industria del calzado nacional y su competitividad en el mercado nacional e internacional. Para que China ingresara a la OMC, México la condicionó a que durante sus primeros seis años como miembro de la OMC no reclamara las cuotas compensatorias que México ya le había impuesto a varias líneas arancelarias (incluidas 56 de las partidas 6401, 6402, 6403, 6404, 6405 correspondientes a mercancías de calzado). El condicionamiento quedó plasmado en la

⁶ L.A. Gear, Inc., y Payless Shoe Source, Inc.

reserva de México contenida en el anexo 7 del Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio (DOF, 2007).

El 14 de febrero de 2002 se dio aviso sobre la eliminación de las cuotas compensatoria (DOF, 2002). Antes de que concluyera la vigencia de las cuotas compensatorias, las cámaras empresariales de la industria del calzado solicitaron “un examen para determinar si la supresión de las cuotas compensatorias daría lugar a la continuación o repetición de la discriminación de precios y del daño” (DOF, 2002). Mientras se realizaba la investigación se siguieron aplicando las cuotas compensatorias. La resolución se publicó el 2 de febrero de 2004, se determinó que las cuotas compensatorias definitivas a las importaciones de calzado y sus partes originarias de China, independientemente del país de procedencia, continuarían vigentes hasta el 31 de diciembre de 2007 (DOF, 2004). Las cuotas compensatorias se aplicaron sobre el valor de las mercancías puestas en la aduana y declarado en el pedimento de importación. Su manejo era independientemente del cobro del arancel correspondiente. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) fue la encargada de ejecutarlas.

Negociación de cuotas de transición y reducción arancelaria como medidas de remedio comercial.

Ante la proximidad del término de vigencia de las cuotas compensatorias impuestas (el 31 de diciembre de 2007), como del condicionamiento de que China no reclamaría esa imposición por seis años a fin de que México aceptara el ingreso de ésta en la OMC (11 de diciembre de 2007) y, ante la evidencia de prácticas de dumping, en junio de 2007 las cámaras del calzado nuevamente presentaron una solicitud de revisión de las cuotas a la Secretaría de Economía (SE). Para diciembre de ese año las cuotas compensatorias continuaron vigentes. En enero de 2008 el gobierno de México abrió la opción de un acuerdo negociado con el gobierno de China. El primero de junio de 2008, en la ciudad de Arequipa Perú, el gobierno de México firmó un acuerdo con el Gobierno de China en materia de Medidas de Remedio Comercial. Después de ser ratificado por la Cámara de Senadores entró en vigor el 14 de octubre de 2008 (DOF, 2008). Con este acuerdo el gobierno de México se comprometió a:

1. Eliminar todas las medidas antidumping a las importaciones de productos originarios de China clasificados en las fracciones arancelarias listadas en el Anexo 7 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC.
2. A no invocar en el futuro las disposiciones del Anexo 7 para imponer medidas antidumping sobre bienes originarios de China.

Con este acuerdo se eliminó en forma inmediata la cuota compensatoria a 749 fracciones arancelarias (28 correspondieron a productos de la industria del calzado), y se revocó la cuota compensatoria a 204 fracciones arancelarias, a éstas se les aplicó una cuota de transición (medida de transición) que fue eliminándose progresivamente, quedando anulada por completo el 11 de diciembre de 2011. De esas 204 fracciones, 26 correspondieron a productos de la industria del calzado, para éstas las cuotas de transición fueron de 100 por ciento en 2008, 95 por ciento en 2009, 90 por ciento en 2010 y 70 por ciento en 2011. En este acuerdo el gobierno de México se comprometió a no prorrogar las medidas de transición (DOF, 2008).

El acuerdo permitió establecer un período de transición de tres años (del 14 de octubre de 2008 al 11 de diciembre de 2011). Se esperaba que al frenar el ingreso de calzado subsidiado, sobre todo del de mayor riesgo para la industria nacional, ésta se desarrollaría al competir en condiciones de mayor equidad comercial. La realidad fue que a pesar de esas medidas se siguieron presentando prácticas desleales.

Medidas de trato arancelario normal.

El 12 de diciembre de 2011 el gobierno de México eliminó las cuotas de transición de 204 fracciones arancelarias de importación a productos originarios de China. A partir de ese día sólo pagan el arancel normal que se impone a las mercancías originarias de naciones con las que México no tiene celebrados tratados de libre comercio y que fluctúa entre 0 y 30 por ciento del valor del producto - de 20 por ciento en el caso del calzado, (DOF, 2012)-. Esta situación junto con la subvaluación de precios en que han incurrido exportadores chinos en complicidad con importadores y comercializadores nacionales y extranjeros que operan en México daña a la industria nacional. Desde el período de imposición de cuotas compensatorias los exportadores chinos han utilizado a terceros países como puente para re etiquetan sus productos y triangular sus embarques. Mediante ese mecanismo evitan el pago de los aranceles correspondientes. La importación de calzado originario de China no es la excepción, suele ingresar como producto de Indonesia, Malasia o Vietnam. Adicionalmente es común que los importadores declaren un valor menor al que realmente pagaron por las mercancías (incluso por abajo de los precios de los insumos con los que se elaboraron). Para evitar la subvaluación del calzado la Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG) y la Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Jalisco (CICEJ) solicitaron al gobierno federal protección para este segmento industrial. El 31 de diciembre de 2012 la SE emitió reglas y criterios generales para las operaciones de comercio exterior. El objetivo era dar congruencia al conjunto de acuerdos, tratados y reglamentos emitidos en esta

materia y con ello favorecer la creación de un entorno de competencia leal que sentara las bases comerciales para lograr una mayor competitividad de las empresas (DOF, 2012). Sin embargo la instrumentación de mecanismos para lograr este objetivo ha sido lenta. El 29 de agosto de 2014 se decretó el establecimiento de medidas para estimular la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación en el sector calzado (DOF, 2014), cinco meses después, el 8 de enero de 2015 se decretó un acuerdo para combatir la subvaluación, el Permiso Automático de Importación de Calzado (DOF, 2015), en cual entró en vigor el 19 de enero de 2015.

El uso del Permisos Automáticos de Importación de Calzado (PAIC).

El PAIC no se aplica a todas las fracciones arancelarias de importación de calzado originario de China, únicamente a 57 fracciones de las cuales 16 tienen subdivisiones para productos específicos, por ejemplo calzado con suela de plástico inyectado para hombres,...para mujeres,... para niños, o calzado con bandas laterales unidas mediante el proceso de vulcanizado para hombres,... para mujeres,... para niños, entre otros.

Las fracciones o subdivisiones de fracciones arancelaria incluidas en este acuerdo se someten a monitoreo estadístico comercial y a la presentación de un permiso automático cuando las importaciones son definitivas y el precio unitario de las mercancías es inferior al precio estimado vigente que garantiza el pago de contribuciones para mercancías sujetas a precios estimados de la SHCP. Estos permisos tienen una vigencia de 60 días naturales.

A pesar de la aplicación del PAIC, en 2015 las importaciones de calzado procedente de China continuaron aumentando. La Tabla 3 muestra por etapas y eventos destacados un resumen cronológico de las principales acciones realizadas por el gobierno de México en contra de las prácticas desleales de comercio por la importación de calzado originario de China entre 1993-2016.

Tabla 3

Principales acciones realizadas por México para combatir las prácticas desleales de importación de calzado originario de China entre 1993-2016, por etapas y eventos destacados.

Fecha	Etapa-Evento
Imposición de Cuotas Compensatorias (15/04/1993-13/10/2008)	
15/04/1993	• Inicia la investigación sobre dumping.

	<ul style="list-style-type: none"> • SECOFI impone cuota compensatoria general provisional de 1,105 por ciento al calzado originario de China.
1/10/1993	<ul style="list-style-type: none"> • Cuota revocada y modificada (incluye cuotas para trece exportadores por fracción arancelaria).
30/12/1993	<ul style="list-style-type: none"> • Imposición de Cuotas Compensatorias definitivas a la importación de calzado originario de China.
16/12/1994	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud de revisión de las cuotas compensatorias definitivas.
27/05/1997	<ul style="list-style-type: none"> • Ratificación las cuotas compensatorias definitivas. • Prórroga de las cuotas al 30 de diciembre de 2002.
11/12/2001	<ul style="list-style-type: none"> • China ingresa a la Organización Mundial del Comercio (OMC). • Condicionamiento de México a China (China no podría reclamar las cuotas compensatorias que México le impuso a 56 líneas arancelarias de calzado durante los seis años siguientes a su ingreso a la OMC).
14/02/2002	<ul style="list-style-type: none"> • Aviso sobre la eliminación de las cuotas compensatoria.
9/12/2002	<ul style="list-style-type: none"> • Aviso de solicitud de nuevo examen para determinar la supresión o continuidad de las cuotas compensatorias.
2/02/2004	<ul style="list-style-type: none"> • Publicación de la continuación de la vigencia de las cuotas compensatorias definitivas hasta el 31 de diciembre de 2007.
13/10/2008	<ul style="list-style-type: none"> • Último día de aplicación real de cuotas compensatorias impuestas.
Remedio Comercial (14/10/2008-11/12/ 2011)	
14/10/2008	<ul style="list-style-type: none"> • Entra en operación el Acuerdo México-China sobre Medidas de Remedio Comercial.
11/12/ 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Último día de aplicación de medidas de remedio comercial
Tratamiento Normal (12/12/ 2011-18/01/2014)	
31/12/2012	<ul style="list-style-type: none"> • Se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, en el caso del calzado se aplica un arancel de 20 por ciento.
29/08/ 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación del sector calzado.
Permisos Automáticos de Importación (19-01/2015 a la fecha)	
8/01/ 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto por el que se crea el Permiso Automático de Importación de Calzado (PAIC).
19/01/ 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Entra en vigor el PAIC.

Fuente: elaboración propia con información del Diario Oficial de la Federación (1993, 1994, 1997, 2001, 2002, 2004, 2008, 2011, 2012, 2014, 2015).

PROSPECTIVA

El proceso de apertura comercial de la industria del calzado inició en 1985, ha durado 30 años y aún no se ha logrado que esa actividad manufacturera opere adecuadamente. Los fabricantes nacionales siguen demandando protección ante la eliminación de las barreras comerciales. Las actuales solicitudes de protección ya no tienen como fuente de motivación los factores internos de las empresas - capacidades tecnológicas, productivas o de cultura organizacional-, ahora son producto

de factores externos, particularmente de la incapacidad del estado mexicano para construir un entorno que detenga la realización de prácticas de comercio desleal. Prácticas que como se ha constatado generan efectos adversos para la competitividad de las empresas del sector. El problema se acentúa por dos factores operativos, la corrupción y el espectro limitado de fracciones que se someten a monitoreo.

Si el gobierno mexicano no amplía su protección a esta industria y sobre todo si no la realiza de manera responsable social y económicamente, se corre el riesgo que desaparezca paulatinamente, y con ello una de las fuentes de empleo más importantes del país.

Paralelamente para los hacedores de la política económica de México, como de los empresarios, es importante tener presente que actualmente China es el segundo socio comercial de México, con el cual mantiene un déficit comercial de grandes proporciones, derivado principalmente por la menor competitividad de la economía mexicana frente a la China, el cual podría incrementarse si se ampliaran las facilidades y se diera una eliminación total de los aranceles para los productos chinos, particularmente si ocurren después de implantarse los regímenes de desregulación comercial y financiera que se desarrollan en Asia Pacífico. En este escenario en México tanto el gobierno como los empresarios tienen que estar atentos y no confiar en el hecho coyuntural de que China se haya mantenido al margen de las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, pues finalmente se compite en nuestro propio mercado local y en el de nuestros principales socios comerciales el de América del Norte.

CONCLUSIONES

Este trabajo mostró un elemento del entorno socioeconómico que impacta negativamente en la competitividad de las empresas de la industria del calzado: las prácticas de comercio desleal - principalmente de China-. Este factor ha llevado al gobierno mexicano a la aplicación sin éxito de diferentes estrategias para su control: la imposición unilateral de cuotas compensatorias, el uso negociado con China de cuotas de transición, la imposición de cuotas arancelarias normales para el calzado que procede de los países con los que México no tiene tratado de libre comercio y el uso de permisos automáticos de importación de calzado. Sin embargo el problema persiste por la limitada y lenta aplicación de medidas que la frenen, así como por la corrupción de algunos funcionarios, importadores, empresarios del sector y personal de las aduanas entre otros actores-. La corrupción es un problema socio cultural que tiene repercusiones económicas negativas para las empresas. La triangulación, la subvaluación y el contrabando entre otras acciones ilícitas

desincentivan las acciones que las empresas realizan para mantener su presencia y competitividad en el mercado.

El panorama de competencia desleal se hace más hostil cuando la sana competencia se ve afectada en el momento en que las elites del poder ejercen un paternalismo político perverso que favorece a algunos sectores o grupos económicos y sociales, al tiempo que desfavorece a otros, cuando el entorno no da certidumbre jurídica por operar con regulaciones laxas, o si además, hay ineficacia para hacer cumplir la normatividad, un aparato burocrático ineficiente, un sistema aduanero con insuficientes instrumentos legales para hacer su labor y finalmente la corrupción generalizada en todos los ámbitos de la administración pública donde, en el soborno son responsables tanto el que da como quién lo acepta. Estas prácticas perjudiciales se traducen en distorsión en los precios que dañan la competitividad de las empresas que operan lealmente y favorece a las que actúan con deslealtad. Desde esta perspectiva los nuevos retos para México no están únicamente en áreas como la inversión nacional o extranjera, la productividad, la capitalización de los recursos humanos, la infraestructura, la innovación y los cambios en la estructura comercial, entre otros, los cuales indudablemente requieren enfrentarse sector por sector. Están desde la implementación clara, transparente, certera y oportuna del diseño y aplicación de políticas fundamentadas en un Proyecto Estratégico Nacional que de certidumbre a cada uno de los sectores y ramas productivas.

REFERENCIAS

Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. (21 de Diciembre de 2006). Recuperado el 13 de Agosto de 2016, de Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lce.htm>

DOF. (8 de Enero de 2015). Acuerdo que modifica al diverso por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior. *Diario Oficial de la Federación*, DCCXXXVI (6), 67-74.

DOF. (29 de Agosto de 2014). Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación del sector calzado. *Diario Oficial de la Federación*, DCCXXXI (22), 19-21.

DOF. (31 de Diciembre de 2012). Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior. *Diario Oficial de la Federación*, DCCXI (21), 2S1-4S79.

DOF. (31 de Diciembre de 2012). Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación. *Diario Oficial de la Federación*, DCCXI (21), 91-97.

DOF. (13 de Octubre de 2008). Decreto Promulgatorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en materia de Medidas de Remedio Comercial, firmado en la ciudad de Arequipa, Perú, el primero de junio de dos mil ocho. *Diario Oficial de la Federación*, DCLXI (9), 12-43.

DOF. (15 de Agosto de 2007). Acuerdo por el que se da a conocer el Protocolo de Adhesión de la República Popular de China a la Organización Mundial del Comercio. *Diario Oficial de la Federación*, DCXLVII (11), 30-41.

DOF. (18 de Junio de 2007). Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación. *Diario Oficial de la Federación*, DCXLV (12), 45-51.

DOF. (2 de Febrero de 2004). Resolución final del examen para determinar las consecuencias de la supresión de las cuotas compensatorias definitivas impuestas a las importaciones de calzado y sus partes, mercancías actualmente clasificadas en las fracciones... *Diario Oficial de la Federación*, DCV (1), 3-21.

DOF. (9 de Diciembre de 2002). Aviso sobre la presentación de solicitudes de examen para determinar si la supresión de cuotas compensatorias daría lugar a la continuación o repetición de la discriminación de precios y del daño. *Diario Oficial de la Federación*, DXCI (6), 39.

DOF. (14 de Febrero de 2002). Aviso sobre eliminación de cuotas compensatorias. *Diario Oficial de la Federación*, DLXXXI (9), 3-4.

DOF. (27 de Mayo de 1997). Resolución final de la revisión a la Resolución definitiva por la que se impuso cuotas compensatorias sobre las importaciones de calzado y sus partes, mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias de las partidas 6401, 6402,... *Diario Oficial de la Federación*, DXXIV (18), 6-13.

DOF. (30 de Diciembre de 1993). Resolución definitiva sobre las importaciones de calzado y sus partes, mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias de las partidas 6401, 6402, 6403,... *Diario Oficial de la Federación*, CDLXXXIII (22), 55-67.

DOF. (1 de Octubre de 1993). Resolución que revisa a la diversa de carácter provisional que declaró el inicio de la investigación administrativa sobre las importaciones de calzado y sus partes... *Diario Oficial de la Federación*, CDLXXXI (1), 12-28.

Peters, E. D. (2003). Ser maquila o no ser maquila, ¿es ésta la pregunta?. *Comercio exterior*, 53(4), 328-336.

Hernández, R. H. (2015). El papel de China en el proceso de integración en el Este de Asia. En E. Dussel Peters, *América Latina y el Caribe y China. Economía, comercio e inversión 2015* (Primera ed., 105-126). Ciudad de México, México: UDUAL, UNAM, FE, Centro de Estudios China-México.

INEGI. (2016). Banco de Información Económica (BIE). Recuperado el 3 de Agosto de 2016, de Banco de Información Económica (BIE): <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx>

INEGI. (2016). Banco de Información Económica (BIE). Recuperado el 3 de Agosto de 2016, de Banco de Información Económica (BIE): <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

Velásquez, S. O. (2015). Inversión en las manufacturas de China y México (2000-2012). En E. Dussel Peters, *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversión 2015*. Primera ed., 77-103. Ciudad de México, México: UDUAL, UNAM, FE, Centro de Estudios China-México América Latina y el Caribe.