

2.º  
834

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



108

XD

## ASPECTOS ECONOMICOS Y LABORALES DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN MEXICO

T E S I S  
Que para Obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO  
P r e s e n t a

**DORA LUZ VAZQUEZ ARELLANO**

MEXICO, D.F.

12515

1979



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

# I N D I C E

## INTRODUCCION

Pág.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS

1. - Del Tratado de Guadalupe Hidalgo a la Segunda Guerra Mundial..... 2
2. - Segunda Guerra Mundial y Programa de Braceros..... 7
3. - Nacimiento del Programa de Industrialización Fronteriza..... 10
  - A. Motivos para que la Industria Maquiladora se estableciera en México..... 11
  - B. Ampliación del Programa..... 13
  - C. Resultados de la Industria Maquiladora 15
  - D. Otras observaciones acerca de los resultados de la Industria Maquiladora..... 15
4. - Oposición de la clase obrera norteamericana a la Industria Maquiladora..... 18
5. - Situación de la Industria Maquiladora en 1975..... 20
6. - La Industria Maquiladora de 1975 a la fecha. 24

## CAPITULO II

### ASPECTOS ECONOMICOS

1. - Dependencia y Transnacionales..... 29
2. - La Industria Maquiladora en el desarrollo económico de México..... 40

**CAPITULO III**

**REGIMEN JURIDICO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA**

<b>1. - Constitución de la Empresa.....</b>	<b>49</b>
<b>2. - Condición Jurídica de las Empresas Maquiladoras Extranjeras.....</b>	<b>50</b>
<b>3. - Estructura del Capital Social e Inversiones.</b>	<b>51</b>
<b>4. - Adquisición de bienes inmuebles para el establecimiento de plantas maquiladoras.....</b>	<b>53</b>
<b>5.- Análisis del Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para el Fomento - de la Industria Maquiladora del 27 de junio de 1977.....</b>	<b>55</b>
<b>A. Dependencias y Organismos de la Administración Pública que participan en la constitución, registro y operación de la Industria Maquiladora.....</b>	<b>55</b>
<b>A.1 Secretaría de Relaciones Exteriores.....</b>	<b>55</b>
<b>A.2 Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.....</b>	<b>56</b>
<b>A.3 Secretaría de Gobernación.....</b>	<b>58</b>
<b>A.4 Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Comercio</b>	<b>58</b>
<b>A.5 Registro Nacional de la Industria Maquiladora.....</b>	<b>59</b>
<b>A.6 Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Industria Maquiladora.....</b>	<b>63</b>
<b>B. Terminología y Conceptos empleados en el Reglamento.....</b>	<b>64</b>

	Pág.
B.1 Maquiladora. Operación de maquila. Tipos de maquiladora.....	64
B.2 Programa. Aprobación. Ampliación. Ejecución. Vigencia. Terminación..	65
B.3 Importaciones. Temporales. De emer- gencia. Definitivos.....	67
B.4 Grado de Integración Nacional.....	69
C. Garantía de Interés Fiscal.....	70
D. Reconocimiento Aduanero. Lugar y -- Forma.....	71
6. - Legislación Estadounidense.....	73

## CAPITULO IV

### ASPECTOS LABORALES

1. - Tipos de relaciones laborales en la Industria Maquiladora.....	79
A. Por la duración de la relación laboral...	80
A.1 Por tiempo indefinido (trabajadores de - planta).....	80
A.2 Por tiempo definido (trabajadores tempo- rales).....	82
B. Por la forma de pago del salario.....	84
B.1 Por unidad de obra (trabajadores a desta- jo).....	84
B.2 Por unidad de tiempo (trabajadores por jornada).....	86

	Pág.
C. Por la forma de contratación.....	88
C.1 Por contratación colectiva.....	88
C.2 Por contrato individual.....	89
D. Trabajo a domicilio.....	90
2.- Suspensión de las relaciones laborales.....	94
3.- Terminación de las relaciones laborales.....	98
CONCLUSIONES.....	103
BIBLIOGRAFIA.....	106

## INTRODUCCION

Una de las necesidades más urgentes del país es la creación de nuevas fuentes de trabajo; a este respecto, la política gubernamental ofrece toda clase de incentivos a empresas que cumplan con dicha necesidad.

La industria maquiladora se presenta como una posibilidad para lograr este objetivo, por lo que el gobierno, para atraerla y fomentarla, le concede atractivos, incentivos y estímulos fiscales. En efecto, si bien es cierto que esta industria ha respondido a dicha necesidad, ya que actualmente existen aproximadamente 525 plantas que emplean cerca de 90 mil trabajadores, también es verdad que esta industria no se introdujo en el contexto nacional como solución a la necesidad de fuentes de trabajo, sino que surge como una medida para aprovechar las ventajas que ofrece México, debido al excedente de mano de obra barata, cuya intervención en el proceso de ensamble reduce en forma considerable los costos de producción, para de esta manera lograr una mejor posición competitiva en el mercado internacional.

El interés principal de esta tesis es hacer una evaluación de lo que ha significado la presencia de esta industria para el sector obrero que en ellas labora, pues en el tiempo que llevan establecidas han destacado los problemas laborales.

El presente trabajo se inicia con una referencia histórica de los an

precedentes más importantes entre las relaciones México-Estados Unidos, a partir del Tratado de Guadalupe; en el segundo capítulo, tomando como base el hecho de que la inscripción de México en el sistema de maquiladoras es un fenómeno principalmente económico, nos referiremos a la actual situación de dependencia que enfrenta nuestro país, lo que permite el establecimiento de maquiladoras; posteriormente, en un capítulo aparte, se describe el régimen jurídico de la industria maquiladora y, en el último capítulo, se aborda el tema de los diversos tipos de relaciones laborales que se presentan en esta industria y algunas de las violaciones más características en ella (en este capítulo se analiza específicamente la ciudad de Tijuana, por ser acerca de este lugar que se contó con más información), finalizando esta tesis con las conclusiones a que se llegó sobre la misma.

## **CAPITULO I**

### **ANTECEDENTES HISTORICOS**

- 1. - Del Tratado de Guadalupe Hidalgo a la Segunda Guerra Mundial**
- 2. - Segunda Guerra Mundial y Programa de Braceros**
- 3. - Nacimiento del Programa de Industrialización Fronteriza**
  - A. Motivos para que la Industria Maquiladora se estableciera en México**
  - B. Ampliación del Programa**
  - C. Resultados de la Industria Maquiladora**
  - D. Otras observaciones acerca de los resultados de la Industria Maquiladora**
- 4. - Oposición de la clase obrera norteamericana a la Industria Maquiladora**
- 5. - Situación de la Industria Maquiladora en 1975**
- 6. - La Industria Maquiladora de 1975 a la fecha**

Una vez mas la inherente necesidad de mano de obra barata de la economía norteamericana encuentra en México a su proveedor.

"Desde la Fiebre del Oro de California en los años 1840 hasta la Segunda Guerra Mundial; desde el Programa de Braceros de los años - 1950, hasta el establecimiento del Programa de Industrialización Fronteriza en 1965, la vida fronteriza entre los Estados Unidos y México ha sido sacudida por la absorción de obreros, según las necesidades de la economía norteamericana". (1) Esto es por lo que toca a relaciones México-Estados Unidos, solamente. En un plano internacional, a mediados de la década de los sesentas, los Estados Unidos tuvieron que enfrentar la competencia de las manufacturas japonesas y europeas -incluso en su mercado interno-, y para poder competir con ellas tuvieron que buscar la forma de reducir el costo de sus productos manufacturados mediante el abastecimiento de mano de obra barata. El lugar ideal para este objetivo fue México. Así en 1965, nace el Programa de Industrialización Fronteriza que supuestamente iba a resolver los problemas de desocupación - en la frontera norte de México.

En este capítulo me referiré a los antecedentes históricos más importantes de la industria maquiladora.

---

(1) NACLA, "Las maquiladoras en México, nueva Lanza del Imperialismo (Traducción de NACLA's Latin America and Empire Report), vol. IX, núm. 5, Berkeley, julio-agosto, 1975, p. 2

## 1. - Del Tratado de Guadalupe Hidalgo a la Segunda Guerra Mundial

En 1848, con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo, México pierde más de la mitad de su territorio en provecho de los Estados Unidos. No obstante, el proceso de expansión del capital norteamericano —especialmente en Texas, con la llegada de comerciantes, empresarios y colonos norteamericanos— había comenzado mucho antes de que la guerra entre Estados Unidos y México culminara con la rendición de más de la mitad del territorio mexicano.

El período de la Historia Mexicana de 1830 a 1848 se caracterizó por el fortalecimiento de las contradicciones y conflictos externos e internos. A nivel internacional este período fue el de la expansión del capitalismo industrial. En esta época había competencia entre los países poderosos y para Estados Unidos era una etapa decisiva en el futuro desarrollo de su economía; por lo tanto, tenía que aprovechar cualquier oportunidad que pudiera garantizarle ese desarrollo. Pese a los esfuerzos de los soldados mexicanos por continuar la guerra, México no estaba preparado para enfrentarse a los Estados Unidos. "La derrota de México se debió principalmente al conflicto interno, económico, social y político, y no a las fuerzas extranjeras". (2) Pero desgraciadamente el desenlace de toda esta problemática fue la firma del Tratado de Guadalupe. Internacionalmente, la adquisición de este territorio con vastos recursos naturales le significó -

(2) Maciel David R., La otra cara de México: el pueblo chicano, 1a. ed. 1977, México, D. F. Ediciones "El Caballito", p. 38

mucho a Estados Unidos para empezar a surgir como una de las potencias mundiales más importantes.

"En 1850, el escenario para el rápido desarrollo capitalista que tendría lugar en el oeste de Estados Unidos estaba prácticamente montado. La guerra había provisto a este país de la tierra y las materias primas; los cortes del nuevo gobierno aseguraron rápidamente esas tierras para los capitalistas norteamericanos y la Fiebre del Oro en California creó tanto el capital como los mercados. Sólo faltaba un factor crítico: mano de obra barata y explotable. Se necesitaban trabajadores para limpiar los valles californianos de robles y arbustos y transformarlos en la tierra agrícola más rica del mundo. Sin trabajadores, el oro y la plata permanecerían enterrados en las minas de Nuevo México y Arizona. Los ferrocarriles que comunicarían a los Estados Unidos de costa a costa, sólo podían ser construidos con la fuerza laboral". (3)

Primero se importaron chinos para trabajar en las minas y construir las vías de ferrocarril. 'En 1880, los trabajadores chinos constituían de uno a dos tercios de la fuerza laboral agrícola del estado de California'. (4) Posteriormente, se importaron trabajadores de otras nacionalidades, como japoneses, hindúes y armenios para que trabajaran las tierras. Al ir satisfaciendo las necesidades de los terratenientes, iban siendo sustituidos por trabajadores de otros países, hasta que por fin encon--

(3) NACLA, op. cit., p. 4

(4) Lloyd Fisher, The Harvest Labor Market in California, 1953, Harvard Press, p. 4

traron en los mexicanos —aunque ya habían sido llevados anteriormente para trabajar en los campos y en la construcción de ferrocarriles— la mejor elección y el grupo más numeroso que en su mayoría no se hicieron ciudadanos norteamericanos como los demás inmigrantes de otros países, ni tampoco se establecieron en los Estados Unidos.

¿Que más podían pedir? Con los trabajadores mexicanos tendrían las mejores condiciones: eran los más cercanos y por lo tanto representaban disminución de gastos de transportación; debido a la situación crítica del país, había mano de obra en abundancia; eran muy manejables; cuando fuera necesario, podían ser regresados a su país con mayor facilidad que gente de otras nacionalidades y muchas más ventajas derivadas de la muy favorable situación geográfica.

Hasta 1880, relativamente pocos mexicanos habían cruzado la frontera. Posteriormente y hasta comienzos de la Primera Guerra Mundial, la inmigración aumentó. Uno de los obstáculos para viajar había sido el Desierto de Sonora, pero mediante capital extranjero se construyeron las vías de ferrocarril y se facilitó la transportación. (5)

Durante el régimen de Porfirio Díaz, los mexicanos que emigraban hacia el norte para trabajar en las vías de ferrocarril de los Estados Unidos, veían en esto una forma de huir del control de los hacendados. En un país que estaba creciendo industrialmente tan rápido había una exce-

(5) Hoffman Abraham, Unwanted Mexican Americans in the Great Depression Repatriation Pressures, 1929-1930, 1974, U.S.A. The Arizona Board Of Regents, p. 7

sive demanda de trabajo no calificado, que pudiera impulsar y garantizar tanto el desarrollo industrial, como el agrícola. Los trabajadores mexicanos se ajustaban perfectamente a las actividades agrícolas que tienen la característica de temporales. (6)

La crítica situación de México, posterior a la Revolución de 1917 y las necesidades agrícolas de Estados Unidos, coincidieron en tiempo. Los mexicanos provenientes de zonas rurales se encontraron con que el empleo en Estados Unidos les significaba una muy buena oportunidad para reestablecer su equilibrio económico. El costo de la vida en México durante la Revolución subió un 70% y los salarios continuaron iguales. El valor de la moneda mexicana había decaído en cuanto a poder adquisitivo. Por 1926 el trabajador mexicano ganaba un 25% de lo que otros trabajadores -- también mexicanos, ganaban en Estados Unidos. (7)

La ley de inmigración de 1919 imponía una serie de impuestos migratorios, los cuales no fueron aplicados a mexicanos a petición de los dueños de las zonas agrícolas y de las grandes industrias. Estas exenciones -- garantizaron cada año, de 1917 a 1920, la entrada de más de 50 mil mexicanos. (8)

Se estima que entre 1920 y 1930, un promedio anual de 58 mil trabajadores fueron llevados a California. En Texas esta cantidad debió ser mucho mayor. "Lo que les gustaba a los terratenientes era que los mexicanos

---

(6) Idem, p. 8

(7) Idem, pp. 8 y 9

(8) Idem, p. 9

a diferencia de los asiáticos, europeos y filipinos, podían ser deportados fácilmente durante los tiempos de crisis económica o militancia laboral.

(9) Además, cuando fueran necesitados nuevamente, sólo tenían que -- reclutarlos, pues las condiciones geográficas eran favorables.

Hasta 1929 no existían penalidades por la inmigración ilegal. Sólo se requería la regularización de la entrada y pago de las cuotas correspondientes.

Con la gran crisis económica de 1929 en Estados Unidos, a los -- trabajadores mexicanos se les redujo el trabajo primero que a nadie, lo que originó un gran número de deportaciones en la década de los 30s, -- que aumentaron a medida que el desempleo en el suroeste de los Estados Unidos se incrementaba.

En los primeros días de diciembre de 1930, se deportaron 27 mil -- trabajadores a Nuevo Laredo; en enero de 1931, 8 mil a Nogales y Laredo. (10). El regreso de miles de compatriotas creó serios problemas a los ciu-- dadanos de México. El influjo de tanta gente en un tiempo tan corto in-- crementó los problemas ya existentes en la frontera. La Beneficencia Me-- xicana y otras organizaciones, apenas pudieron satisfacer las necesida-- des alimenticias.

A fines de los 30s, como consecuencia de las deportaciones y por -- ende de la gran concentración de trabajadores en la frontera, comenzaron

(9) NACLA, op. cit. p. 5

(10) Hoffman op. cit. p. 11

algunas luchas laborales. Los empresarios se preocupaban al ver que esta situación podía perjudicarles y tomaron medidas para disminuir la inmigración masiva de trabajadores.

## 2.- Segunda Guerra Mundial y Programa de Braceros

Al entrar los Estados Unidos en la Guerra, cambió la política de migración debido a las mismas necesidades que la propia guerra implicaba. Tanto la industria de guerra, como la manufacturera, del transporte y de más servicios volvieron a crear una inmensa demanda de mano de obra. Muchos trabajadores pudieron desempeñar ocupaciones que anteriormente les habían sido negadas. También la mujer entró a formar parte del mercado laboral. Solamente que en esta ocasión se reglamentó la forma en que se importó la mano de obra. En 1942 los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron el primero de una serie de tratados para la importación de braceros mexicanos.

De 1942 a 1964 el Programa de Braceros llevó más de cuatro millones de trabajadores a los Estados Unidos. (11)

El Programa que originalmente surgió como una medida de guerra fue renovado y violado muchas veces a pesar de gran oposición.

No todos los aspirantes a integrarse al programa eran aceptados; - por cada bracero que lograba conseguir documentos, una docena era rechazada. Muchos se quedaban en la frontera esperando la oportunidad de

(11) Samora Julián, Los Mojados: The Wetback Story, University of Notre Dame Press, Notre Dame London, p. 8

ser reclutados o de atravesarla ilegalmente, creando así inmensas concentraciones poblacionales.

Para los grandes terratenientes estadounidenses el Programa de Braceros fue una forma ideal de reclutar mano de obra barata, pero no conformes con estas magníficas condiciones, siguieron empleando trabajadores ilegales, más susceptibles de explotación.

La naturaleza temporal de las actividades agrícolas en Estados Unidos no era muy favorable para los trabajadores mexicanos, ya que no les garantizaba trabajo durante todo el año, lo que trajo como consecuencia grandes concentraciones de población en la zona fronteriza mexicana en las temporadas en que no eran empleados.

Ya para 1960, como consecuencia de los abusos cometidos contra los mexicanos residentes en Estados Unidos, se formaron organizaciones que lucharon por mejores condiciones de trabajo. A raíz de esto y bajo presión pública, el Congreso de Estados Unidos votó por no renovar el Programa de Braceros en 1964. "La acción fue un paso decisivo en la creación de un sindicato de trabajadores agrícolas en Estados Unidos, pero su impacto en la frontera fue inmediato y dramático: más de 200 000 braceros tuvieron que enfrentar el desempleo o el riesgo de cruzar la frontera ilegalmente". (12)

Hubo varios intentos por renovar el programa, pero finalmente se

---

(12) NACLA, op. cit. p. 7

suspendió, y a los problemas ya existentes de desocupación principalmente, entre otros, en la frontera, vino a sumarse el de los miles de trabajadores que regresaron al terminarse el Programa de Braceros.

#### Consecuencias de la terminación del Programa de Braceros:

- a) Aproximadamente 200 000 trabajadores se enfrentaron al problema de desempleo;
- b) 'Como consecuencia de lo anterior, la tasa de desempleo aumentó de un 40% a un 50% en las ciudades fronterizas'. (13)

En 1965, a pesar de la crisis de desocupación por la que atravesaba el país, la migración proveniente del centro continuaba, debido a que la frontera norte de Estados Unidos siempre ha representado un atractivo en materia de sueldos, que son en mucho superiores a los que se pagan en México.

El entonces Presidente Lic. Gustavo Díaz Ordaz, intentó renovar el Programa de Braceros sin éxito. Pero la problemática de la frontera tenía que resolverse de alguna forma y en vista de que el gobierno mexicano no estaba en condiciones de ofrecer una respuesta positiva, fue así que surgió el Programa Industrial Fronterizo que como veremos más adelante, ha sido muy provechoso para las empresas estadounidenses.

---

(13) B. Taylor and M.E. Bond 'Mexican Border Industrialization Program M. S. U. Business Topics, Spring 1968, p. 6

### 3. - Nacimiento del Programa Industrial Fronterizo

En mayo de 1965 se dió a conocer el "Programa de aprovechamiento de la mano de obra sobrante a lo largo de la frontera norte", puesto en marcha en 1966 con la instalación de las primeras maquiladoras.\*

La explotación de mano de obra barata no terminó, solamente cambiaron las condiciones: en lugar de que los trabajadores mexicanos fueran a Estados Unidos, las empresas estadounidenses vendrían a México para emplear la mano de obra mexicana. Aparte de que mediante el Programa de Industrialización Fronteriza se autorizó a las corporaciones extranjeras a establecer plantas ensambladoras de labor intensiva en una faja de 19 km. a lo largo de la frontera y a pagar a los trabajadores mexicanos una fracción de la tasa de salarios de Estados Unidos, estas corporaciones estaban virtualmente exentas de impuestos por derechos de aduana.

Bajo el programa de maquila, las compañías extranjeras pueden importar continuamente a México, libres de impuestos, la maquinaria, equipo y componentes para ensamble de sus productos y después exportarlos, pagando en los Estados Unidos únicamente lo correspondiente al valor agregado en México.

Las operaciones de maquila de las compañías estadounidenses contaban con la experiencia anterior de plantas maquiladoras en Asia. En un

---

\* El programa no fue iniciado en 1965 debido a algunos problemas relativos a la adquisición de tierras en la faja fronteriza que reglamenta la Constitución.

principio se consideraba que el programa podría ser desventajoso por ser los salarios mexicanos más altos, pero, por otro lado se compensarían las posibles desventajas con la proximidad de nuestro país, —además de que — por muy elevados que fueran los salarios, siguen siendo muchísimo menores que en Estados Unidos—, por ejemplo: los costos de transporte se— rían más bajos y además el gobierno mexicano estaba dispuesto a ofrecer grandes facilidades a la libre empresa.

El tipo de operaciones que permite la instalación de plantas maquila— doras en el exterior ya estaba previsto en las fracciones 806.30 y 807.00 de la Ley Aduanal vigente en Estados Unidos desde 1930, por medio de la — cual las corporaciones estadounidenses pueden reimportar libres de im— puestos, excepto aquellos aplicados al valor agregado por la mano de obra extranjera, ciertos artículos armados en sus plantas ubicadas en el ex— tranjero. Se considera valor agregado el costo de la fuerza de trabajo que se realiza fuera de los Estados Unidos, más los costos generales de admi— nistración de las fábricas y un cierto beneficio derivado de las operaciones en el extranjero.

A Motivos para que la industria maquiladora se estableciera en — México:

- a) Competencia que deben enfrentar los productos manufactu— rados de Estados Unidos a los europeos y japoneses;
- b) México, país subdesarrollado, tiene exceso de mano de obra barata y fácilmente adaptable a los procesos de producción —

Industrial, sobre todo en la frontera;

- c) Estabilidad política de México que garantiza las inversiones;
- d) Vecindad, lo que permite el establecimiento de plantas gemelas;
- e) Costo elevado de la mano de obra en Estados Unidos;
- f) Reducción del costo de producción, ventaja frente a otras empresas que no tienen maquiladora;
- g) Facilidades que otorga el gobierno de México a este tipo de empresas. (párrafo tercero del Art. 321 del Código Aduanero);
- h) Facilidades arancelarias de Estados Unidos, (fracciones -- 806.30 y 807.00).

Las ventajas que obtendría México con la instalación de las maquiladoras eran: (14)

- a) Creación de nuevas fuentes de trabajo, mayores ingresos y mejoras en el standard de vida;
- b) Introducción de métodos modernos de manufactura, adquisición de destreza técnica y entrenamiento para los trabajadores mexicanos;
- c) Incremento en el consumo de componentes mexicanos;
- d) Reducción del déficit comercial;

e) Establecimiento de industrias conexas, como la de transportación y construcción.

## B Ampliación del programa

Al 31 de diciembre de 1970 existían 205 empresas, que ocuparon un promedio de 28 453 trabajadores nacionales, cubriendo por concepto de salarios anuales, la cantidad de 468'816, 000. 00 de pesos; el valor agregado ascendió a la suma de 1'060'930, 000. 00 de pesos. (15)

Como consecuencia del éxito inicial del programa, el gobierno mexicano reglamentó el párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, que autoriza a las Aduanas a permitir operaciones temporales de importación y exportación, señalando los requisitos correspondientes en cada caso, así como el plazo a que cada operación debe quedar sujeta; el programa se amplió a los litorales, en una franja de 40 km. También se estipuló que estas plantas podrían importar, exentas de impuestos: maquinaria, materias primas, partes, piezas, equipo, herramientas y todo lo necesario para el proceso de transformación, ensamblaje y terminación de los productos que deberían exportarse en su totalidad, sin limitación en cuanto al país de destino". (16)

El 31 de octubre de 1972, se modificó nuevamente el programa de ma--

(15) Villalobos Calderón Liborio. La Industria Maquiladora Extranjera en México: mal necesario de una sociedad subdesarrollada. Relaciones Internacionales, Revista, vol. 1, núm. 1, México, abril-junio 1973, p. 8

(16) Villalobos, op. cit. p. 11 y Política Económica Fronteriza, Publicación de la Secretaría de Industria y Comercio, México, 1976, p. 22

maquiladoras, extendiendo sus beneficios a toda la República, con excepción de las zonas altamente industrializadas. (17)

Considerandos en que se basa el nuevo Reglamento:

- a) Necesidad de crear empleos cada año;
- b) Urgencia de fomentar la industrialización;
- c) Apremio para adiestrar industrialmente la mano de obra; y
- d) La obligación de fortalecer el mercado interno, en beneficio de todas las actividades económicas del país.

Paralelamente a las modificaciones del Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras dictó dos resoluciones: Las maquiladoras "se pueden constituir y operar hasta con el 100% de capital extranjero"; y otra referente a la autorización de "todo aumento de capital de empresas ya existentes, siempre que como mínimo se mantenga la relación entre el capital mexicano y el extranjero a la entrada en vigor de la ley". (18)

La Constitución prohíbe la adquisición de tierras a extranjeros en una zona de 100 km. de la frontera internacional y 50 km. de la costa. Con el Programa Industrial Fronterizo, las compañías extranjeras optaron por rentar el lugar solamente. Sin embargo, cuando no querían rentar, utilizaban dos métodos: El primero y más viejo: los prestanombres y, el segundo, el fidelcomiso.\*

(17) Política Económica Fronteriza, op. cit. p. 23

(18) Idem

\* Ver Capítulo III de esta tesis

### C. Resultados de la Industria Maquiladora

En sus primeros nueve años, el programa de maquiladoras experimentó un gran auge, al iniciarse, existían doce maquiladoras que ocuparon 9 087 trabajadores y, para 1974, la industria alcanzó su punto máximo: 455 plantas y 75 977 trabajadores, con una derrama de sueldos por 2 433.6 millones de pesos. (19) 'Este auge colocó a México en el segundo lugar del mundo entre los países que tienen maquiladoras, ya que sus exportaciones de productos ensamblados a los Estados Unidos ascendieron a 1 035 millones de dólares, después de Alemania, que exportó productos por una cantidad de 1 499 millones de dólares. Taiwan con 342 millones ocupó el tercer lugar. Si sólo se considera el valor de las materias primas, envases y empaques importados, México con 555 millones de dólares, ocupó el segundo lugar, seguido de Canadá con 152 millones'. (20)

No obstante los resultados mencionados, persiste aún la falta de vinculación económica y la ausencia de integración de la zona fronteriza con respecto de la economía nacional.

### D. Otras observaciones acerca de los resultados de la Industria Maquiladora

'En 1974 la operación mandó a Estados Unidos aproximadamente 450 millones de dólares en valor agregado o sea, el equivalente al 11% del total

(19) 'La Industria Maquiladora: Evolución reciente y perspectivas' en Comercio Exterior, abril de 1978, p. 409

(20) Banco de Comercio, S.A., 'Border Transactions', en Economic Panorama, vol. XXVIII, núm. 7, México, noviembre-diciembre, 1977, pp. 5 a 13

de todos los países que exportaron a Estados Unidos bajo las fracciones -- 806.30 y 807.00 del Código Arancelario de los Estados Unidos'. (21)

'A fines de la década de los 60s el salario mínimo en la frontera oscilaba entre 3.52 dólares y 5.52, mientras que en las fábricas de Estados Unidos el salario promedio (más regalías), era de 25.12 dolares diarios'. (22)

No conformes con los ya demasiados beneficios que recibían las -- grandes corporaciones, se introdujo otra forma de mejorar sus ingresos: las Plantas Gemelas.

"Las operaciones de montaje que requerían labor intensiva se llevaban a cabo en las plantas mexicanas, donde los salarios son más bajos, mientras que la maquinaria, la producción de capital intensivo o las operaciones que no representaban ventajas arancelarias, permanecían en Estados Unidos". (23)

En lo referente a materias primas, falló la intención de utilizar las mexicanas, pues la mayoría de ellas proviene del extranjero.

Por lo que se refiere a mercados, casi el 100% de la producción proveniente de las maquiladoras depende del mercado norteamericano. En consecuencia, ante una baja en la demanda de los productos manufacturados por parte de los Estados Unidos, las actividades de las maquiladoras se verían disminuidas.

(21) Richard Bolln, "The First Billion Dollar Year", Mexican-American Review, junio de 1974

(22) NACLA, op. cit. p. 11

(23) Idem, p. 10

Las beneficiarias inmediatas de las nuevas inversiones fueron corporaciones norteamericanas; como ejemplo tenemos el hecho de que los trabajadores mexicanos gastan en los almacenes estadounidenses entre el 40 y 60% de sus sueldos. (24)

Uno de los principales objetivos de la industria maquiladora fue el de suministrar empleos a la gente concentrada en la zona fronteriza. En realidad, a fines de 1974 había cerca de 80 mil trabajos nuevos, pero 'las compañías norteamericanas no habían ido a la frontera a resolver problemas de desocupación, sino precisamente porque había un ejército masivo de desocupados'. (25) 'Mientras en 1960 la tasa de desempleo en los municipios fronterizos fue de 2.4% de la población económicamente activa -- (P.E.A.), en 1970 ascendió a 4.1%. En este último año, Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez, absorbieron un 53.6% del total de desempleados. Asimismo, en 1970 la tasa de subempleo en la zona de la frontera fue de --- 34.3% de la P.E.A.' (26)

En 1974 habían más de 210 000 desempleados y la tasa de inmigrantes ascendió a 31.7%, de los cuales la industria maquiladora solamente empleó a un 3%. (27)

(24) Baerresen Donal W., "The Border Industrialization Program of -- Mexico, D.F. Heath Company, 1971, Emphasis Added, p. 35

(25) NACLA, op. cit. p. 14

(26) Bustamante Jorge A., "El Programa Fronterizo de Maquiladoras: observaciones para una evaluación", en Foro Internacional, vol. XVI, núm. 2, México, octubre-diciembre de 1975, p. 186

(27) NACLA, op. cit. p. 15

Además, el 80% de los trabajadores de la maquila son mujeres jóvenes, que nunca o en muy raras ocasiones habían trabajado antes, por lo que no formaban parte de la población económicamente activa.

Según algunos informes de la entonces Secretaría de Industria y Comercio, entre 1960 y 1970 el índice de desocupados aumentó aproximadamente en un 87%.

En un estudio realizado por Christine Choi (28), nos dice que 'los trabajos que implican mayor preparación técnica, son realizados o por empleados norteamericanos o por mexicanos provenientes de otras zonas del país. Los trabajadores locales raramente reciben entrenamiento'.

#### 4. Oposición de la clase obrera norteamericana a la Industria Maquiladora.

La industria maquiladora no solamente ha tenido consecuencias adversas para la clase obrera mexicana; la clase obrera norteamericana también ha sido víctima de las operaciones de estas empresas. Al venir a establecer sus ensambladoras en México, las empresas dejaron sin trabajo a un gran número de obreros que hasta entonces habían venido desempeñando labores de ensamblaje en los Estados Unidos. De los más afectados, resultaron los obreros semiexpertos de las industrias de indumentaria y electrónica, entre ellos: mujeres, negros, latinos.

'El American Federation of Labor and Congress of Industrial Orga-

(28) Christine Choi, 'U. S. Imperialism and its Effects on the Economy on the U. S. Mexican Border', June 13, 1974, manuscrito no publicado.

nization (AFL-CIO), estima que entre 1966 y 1971 las empresas transnacionales significaron la pérdida de 90 000 empleos y oportunidades de trabajo a los trabajadores norteamericanos'. (29)

En vista de la situación perjudicial, estos manifestaron su oposición. A través de sus sindicatos, en agosto de 1969, se le solicitó al Presidente de los Estados Unidos tomara cartas en el asunto. Este solicitó de la Comisión de Aranceles de los Estados Unidos un informe de las actividades que operan bajo el amparo de las fracciones 806.30 y 807.00 del Código Arancelario. El informe fue entregado a fines de septiembre del mismo año y en él no se hace otra cosa que exaltar los beneficios que el establecimiento de plantas ensambladoras en el extranjero representa para la economía estadounidense.

No obstante, habiéndose expuesto en el informe las consecuencias que la supresión de las fracciones mencionadas traería, tales como: perjuicio para los consumidores norteamericanos, que se verían en la necesidad de subir los precios de sus productos para cubrir los elevados costos de la manufactura doméstica y reducción de empleos para los trabajadores que laboran en empresas proveedoras de materiales y componentes para las maquiladoras, los sindicatos continuaron en lucha contra las ensambladoras. Se presentó un proyecto de ley Anti-Maquilla que se llamó Hartke-Burke (nombre de los principales promotores), en el que, en términos generales, se pedía que se cobraran impuestos no sólo por el

(29) Gus Tyler, "Labor Multinational Plans", Foreign Policy # 12, otoño 1973, p. 15

valor agregado, sino también sobre el valor total. Obviamente no fue -- aprobado el proyecto porque limita la actividad de maquila.

Resulta bastante interesante un estudio que se hizo en 1978 (30), respecto de las ventajas que representa la existencia de maquiladoras - en Ciudad Juárez. El estudio mostró que 432 compañías ubicadas en 31 estados de la Unión Americana proveen directamente de materias primas, componentes, etc. a las plantas de Ciudad Juárez, lo que significa tanto trabajo como exportaciones para los Estados Unidos. Es altamente impro- bable, se dice en el estudio, que muchas, si acaso alguna de estas 432 industrias, pudieran proveer de materias primas a plantas ensamblado- ras ubicadas en el Lejano Oriente.

"Para los obreros norteamericanos, la experiencia de proyecto -- Hartke-Burke, fue sólo una de las muchas pruebas de que la estrategia efectiva contra las empresas transfugas no provendría de la burocracia sindical de un AFL-CIO fosilizado". (31)

##### 5.- Situación de la Industria Maquiladora en 1975

Para octubre de 1974, se inició un período de retroceso y estanca- miento, acompañado por el cierre de plantas, despido de trabajadores y cancelación de planes para nuevas instalaciones. Se calcula que de oc- tubre de 1974 a abril de 1975, 30 maquiladoras dejaron de trabajar y -- otras más redujeron su personal hasta en un 50%.

(30) Mitchell Jaquelyn A., "A Case Study of the In-Bond Industry", Tucson Arizona, mayo de 1978

(31) NACLA, op. cit. p. 29

"Al final de 1975 la situación de la industria era la siguiente: 454 plantas, una menos que en 1974, 67 214 trabajadores, 11.5% menos que el año precedente; 2 429.8 millones de pesos pagados por concepto de --salarios, 0.2% menos que el ejercicio anterior y un crecimiento de solo 1.8% de los ingresos por maquila que un año antes habían aumentado 60.2%". (32)

"Después de nueve años de crecimiento ininterrumpido, la industria maquiladora en México se enfrenta a una situación crítica --declara el Lic. José Luis Newman, Coordinador del Comité de Maquiladoras de la Cámara Americana de Comercio de México--. El antes impetuoso crecimiento de las maquiladoras --agrega-- parece haberse estancado". (33)

Se le han atribuido varias razones a este fenómeno, principalmente la recesión económica de los Estados Unidos. En realidad, lo que sucedió fue que durante la última década (1965-1975) en que fueron ocupados unos 70 000 trabajadores, las condiciones de trabajo permanecían --iguales que al iniciarse el Programa Industrial Fronterizo, frente a los lógicos cambios de conciencia que una situación así origina. Los procesos de proletarianización alcanzaron niveles extremadamente infrahumanos.

"Al darse cuenta de que la unidad familiar no era suficiente para --defenderse contra los abusos de las compañías y la inflación tambaleante

(32) "La Industria Maquiladora: evolución reciente y perspectivas", op. cit. p. 409

(33) "Las Interrogantes de las Maquiladoras", en Expansión, Abril 16, -1975, p. 52

que continuaba socavando sus formas de vida, muchos trabajadores decidieron organizarse en sindicatos. Durante los últimos años, docenas de huelgas estallaron en las maquiladoras de la frontera. Algunas fueron luchas puramente económicas por mejores salarios; otras incluyeron batallas políticas contra los charros corruptos de los sindicatos controlador por el gobierno como la C.T.M., la C.R.O.C. y la C.R.O.M." (34)

En 1975, en un simposium celebrado en Chihuahua, se trató el tema de la crisis económica por la que atravesó la maquila. A este simposium asistieron: representantes de las compañías norteamericanas; altos funcionarios del gobierno, y voceros de los principales organismos del sector privado nacional. \*

La opinión generalizada de los ejecutivos de la maquila fue en el sentido de solucionar inmediatamente los problemas que estaban impidiendo sus actividades.

Richard L. Bolin, expositor norteamericano expresó: que de 1973 a 1975 el costo promedio de hora-hombre en las maquiladoras había aumentado de 7.20 a 14.12 pesos mexicanos, o sea un 96.1%, a causa de los tres aumentos de salario mínimo durante el período citado. Comparando, dijo que actualmente el costo hora-hombre promedio en la frontera mexicana era 175.6% superior al de El Salvador y 220.0% al de Haití,

(34) NACLA, op. cit. p. 18

\* Toda la información referente al simposium celebrado en Chihuahua fue tomada de la revista Expansión de Abril 16 de 1975. "Las interrogantes de las maquiladoras"

—países sumamente interesados en atraer a las maquiladoras, lo que dis-  
minufa la competitividad de México en materia de costo de salarios.

Las consideraciones y recomendaciones que expusieron los repre-  
sentantes de la industria se basaron en los siguientes puntos:

- a) Resulta muy difícil ajustar las operaciones a la Ley Federal del Trabajo y que al mismo tiempo sean marginalmente ren-  
tables;
- b) Deben compensarse los aumentos salariales con considera-  
ciones fiscales;
- c) Exención del pago del impuesto sobre ingresos mercantiles,  
ya que los productos ensamblados o subensamblados no se  
venden en México;
- d) Revisar la clasificación de los empleados para el pago de las  
cuotas patronales del I. M. S. S.

En el aspecto laboral se hicieron las siguientes recomendaciones:

- a) Que en el caso de las maquiladoras, se extienda el período  
provisional de 30 días, a por lo menos 90, y de preferencia  
180;
- b) Interpretación más liberal de la ley, para permitir el despi-  
do justificado de trabajadores ineficientes;
- c) En lugar de las suspensiones masivas, durante los perfo--  
dos de demanda reducida, se permita disminuir la semana  
de trabajo, lo que podría minimizar la necesidad de suspen-

siones;

- d) Que haya una marcada aceleración en las decisiones por parte de las autoridades gubernamentales competentes, respecto a la suspensión o terminación colectiva de la relación laboral;
- e) Que las plantas maquiladoras obtengan autorización legal para operar como contratistas de mano de obra —es decir, empleo temporal y/o trabajo a destajo—, en vez de considerarse como plantas manufactureras;
- f) Reducción o eliminación de trámites engorrosos en asuntos laborales, ya sea con trabajadores o funcionarios públicos;
- g) Interpretación y aplicación uniforme de la Ley Federal del Trabajo para todas las plantas maquiladoras, sin importar su localización.

No conformes con las concesiones otorgadas por el gobierno, las compañías decidieron irse a lugares de salarios más bajos, incluso en el interior de nuestro país.

#### 6. - La Industria Maquiladora de 1975 a la fecha

En el desarrollo de la industria maquiladora se pueden observar tres períodos bien definidos: El de auge para las empresas que comprende, de 1966 a 1974; el de crisis, que va de 1974 a 1975, y el de reacomodamiento, de 1976 a nuestros días.

La contracción de la industria maquiladora en 1975, se debió princi

palmente a la recesión económica norteamericana y al elevado costo de las operaciones en México, por causa de alzas salariales, cuotas del INFONAVIT y del I.M.S.S.

Para 1976 la economía norteamericana se había recuperado y los costos de la industria maquiladora disminuyeron considerablemente debido a la devaluación del peso, lo que trajo como consecuencia un cambio en el camino descendente de la maquila. La mejor muestra de ello son los siguientes datos de fines de 1976: empresas establecidas 448; personal ocupado 74 496; total de sueldos y salarios pagados 3 321 millones de pesos, y el ingreso por divisas por servicios de transformación 520 millones de dólares. \* (35)

En los primeros seis meses de 1977, la tendencia a la recuperación se confirma: el número de empresas ascendió a 449; el personal ocupado, a 77 312 personas, y el importe de los sueldos y salarios pagados sumaba, 2 137 millones de pesos; 612 millones (40.1%) más que los erogados en -- igual período del año anterior. (36)

"A decir verdad, el impulso efectivo fue el decreto que apareció en el Diario Oficial el 27 de octubre de 1977. \*\* Dictó entre otras cosas, el es

\* La aparente incongruencia entre la disminución del número de plantas en operación y las elevaciones del personal ocupado y del valor agregado, se explica porque la mayoría de las plantas que cerraron -- eran pequeñas y las nuevas que se establecieron, eran más grandes y varias de las que permanecieron elevaron sus niveles de producción y empleo.

(35) Banco de Comercio, S. A. "Border Transactions..." op.cit. p. 10

(36) Idem

\*\* Ver capítulo III de esta tesis

establecimiento de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de la Industria del Proceso de Maquila. También reiteró que las plantas maquiladoras podían instalarse con capital extranjero hasta del 100%. (37) De no poca importancia, también tiene por objetivo agilizar los trámites administrativos, tales como: aduanales, de internación de técnicos extranjeros, estímulos fiscales, etc.

"Aparentemente, las maquiladoras pueden mirar el futuro con suma tranquilidad, apoyadas en la economía nacional actual". (38)

A fines de 1978, las maquiladoras emplearon más de 92 000 personas. (39) "A pesar de ciertos baches que ocurren de vez en cuando, el programa que considera el aspecto de la maquila de productos diversos alcanzó - ya su madurez, de suerte que se ha estabilizado en esta nación y ha adquirido dominio en esta área en toda América Latina". (40)

En una entrevista al doctor Guillermo Teutli, director de las Plantas Maquiladoras de la Industria Fronteriza para la Secretaría del Patrimonio Nacional y Fomento Industrial, afirmó que las políticas gubernamentales se diseñan para atraer a las industrias maquiladoras que "complementan la estructura actual del país". (41) Por lo tanto, los empresarios de las grandes compañías pueden estar tranquilos y contar con el apoyo de la po

(37) "Perspectivas para las maquiladoras", en Noticias, Boletín Informativo de la Cámara Americana de Comercio de México, vol. 8, núm. 2, febrero de 1979, p. 10

(38) Idem

(39) Idem

(40) Idem

(41) Idem

lítica industrial mexicana.

Actualmente funcionan en el país 525 maquiladoras que emplean a más de 90 mil trabajadores. De estas, 466 se encuentran en la frontera norte y 59 en el interior del país. Las ciudades en donde se ubica el mayor número son: Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali, Nogales y Matamoros.

En resumen, una de las necesidades imperantes del país es la creación de nuevas fuentes de trabajo; la actual política gubernamental se inclina al fomento de la industria maquiladora, como una posibilidad para remediar la presente situación.

## **CAPITULO II**

### **ASPECTOS ECONOMICOS**

- 1. - Dependencia y Transnacionales**
- 2. - La Industria Maquiladora en el desarrollo económico de México**

## 1. - Dependencia Económica y Transnacionales

Economistas como Alonso Aguilar, Enrique Semo y Sergio de la Peña, coinciden en afirmar que la historia de la dependencia económica de nuestro país con respecto al exterior, se inicia en el período de la colonia. La producción y el mercado estaban condicionados por las necesidades de plata y oro que tenía el Imperio Español, la aplicación de bienes - en la agricultura y ganadería también estaba orientada por las formas de producción de la Península Ibérica; de ahí, que la combinación de modos de producción sea característica no sólo en Latinoamérica, sino particularmente en nuestro país. Sin embargo, en la Teoría Económica -- existen diversas corrientes que polemizan sobre el carácter que puedan tener en la historia y en la actualidad las economías como México. En vista de que no es intención ahondar en el tema, baste sólo describir en términos generales en qué consiste esa dependencia de la economía de México, en los tiempos contemporáneos.

La actual situación de dependencia de México con respecto de los Estados Unidos, tiene como antecedentes y está estrechamente vinculada al desarrollo capitalista de este país, que desde sus inicios y hasta la fecha ha determinado el cauce de nuestra economía.

En términos generales, el capitalismo estadounidense ha ejercido - su influencia en nuestro país mediante dos formas de penetración correspondientes a grados de madurez económica: Primero, mediante la expansión territorial y después, a través de la penetración comercial y financiera.

Para darnos una idea más objetiva de los mecanismos utilizados a - fin de mantener su dominio, nos referiremos brevemente a algunos acontecimientos históricos que han contribuido al rápido desarrollo capitalista estadounidense y a la subordinación de nuestro país a los Estados Unidos.

Al iniciar México su independencia en 1810, los Estados Unidos ya - habían iniciado su proceso de crecimiento económico y expansión territorial,\* hecho que pone de manifiesto una gran desventaja histórica entre los dos países. La independencia de México se consumó en 1821. En estos momentos el país - que estaba muy debilitado a raíz de una guerra de independencia - inicia su vida "independiente" teniendo como vecino a un - - país poderoso con marcados intereses de expansión territorial y económica. En el año de 1823 con la "Doctrina Monroe", los Estados Unidos hicieron patentes las intenciones exclusivistas que emprenderían con América Latina, no solamente tendientes a la influencia política y económica de la zona, sino a la adquisición de territorios en la misma.

En esta época, no era todavía posible una política de fuerte penetra-

---

\* Los Estados Unidos se independizaron de la Gran Bretaña en 1793

ción comercial y financiera debido a la falta de desarrollo capitalista, en cambio, fue posible la expansión territorial y por lo tanto, esta fue la política del momento, que afectó irreversiblemente a México con los resultados ya conocidos de 1848, en que se perdió más de la mitad del territorio nacional, despojo que fue legalizado con el Tratado de Guadalupe. Con ello se inició "un franco proceso de sujeción de nuestro país a su vecino del Norte, apenas interrumpido en algunos períodos por circunstancias especiales, sujeción de la que todavía no podemos liberarnos". (43) Posteriormente hubieron otros intentos expansionistas que afortunadamente no fructificaron. De 1861 a 1865, período en que tuvo lugar la Guerra Civil estadounidense, hubo una pausa en el incontenible proceso expansionista emprendido en contra de México.

A fines de los 80s del siglo pasado, las economías más poderosas estaban llegando a grados de madurez económica muy considerables, caracterizándose por la creación de grandes monopolios que poco a poco fueron eliminando a las pequeñas empresas que no podían ofrecer competencia para subsistir. La concentración capitalista dió origen a empresas cada vez más grandes que tenían como meta obtener el máximo de utilidades y para lograr este objetivo tuvieron que aumentar la magnitud de sus operaciones mediante el aseguramiento de materias primas y mercados, para de esta forma mantener un ritmo constante de crecimiento. Es así, que el capitalismo estadounidense comenzó a rebasar sus fronteras extendiendo su campo de acción, principalmente en las naciones subdesarrolladas

(43) Ceceña José Luis, "México, en la órbita imperial", 2a. ed. 1976, México, Ed. "El Caballito", p. 13

que por vivir épocas de crisis económicas debido a problemas internos -- (recientes guerras de independencia), necesitaban financiamiento procedente del exterior para su desarrollo y que por otra parte eran productores de materias primas. "Puede decirse entonces que el monopolio constituye la base del crecimiento internacional de la empresa". (44)

Las empresas transnacionales norteamericanas que iniciaron su expansión a fines del siglo pasado, crecieron rápidamente y ya para 1910 cerca de la mitad de las 50 compañías más importantes tenían grandes operaciones en el exterior. (45)

Al tiempo que los países poderosos iniciaron su expansión económica, había un ambiente favorable para la inversión extranjera en México, debido a que se encontraba en el poder Don Porfirio Díaz, --de ideas liberales--, situación que se vió reforzada por el carácter capitalista de desarrollo en el país, manifestado por el uso de la sociedad anónima como forma fundamental de organización de las empresas, desarrollo de modernas instituciones de crédito, etc. Por otro lado, la dependencia del exterior se afirmó en el encauce de la economía nacional de producción para la exportación y por las áreas en que ésta se concentró, como: ferrocarriles -- (representan transportación de productos), minería (que implica producción de metales industriales para la exportación hacia los países inversio

(44) Chapoy Bonifaz Alma "Empresas multinacionales (Instrumento de Imperialismo), 1a. ed. 1975, México, Ed. El Caballito, p. 16

(45) Idem

nistas), e instituciones de crédito (igual a financiamiento y consolidación de las empresas extranjeras). En otras palabras, se crearon las mejores condiciones para explotar los recursos de nuestro país en provecho de las corporaciones, a la vez que se intervinieron las actividades industriales más importantes, lo cual obstaculizó un desarrollo propio de nuestra economía, supeditándola a las necesidades e intereses extranjeros. Surge de esta manera un capitalismo mexicano dependiente de las naciones poderosas que es apoyado por los grupos reaccionarios del país.

Para 1910, la reinante situación que mantenía a las clases sociales económicamente débiles en la miseria y en la explotación, obviamente -- origina una época de lucha por lograr cambios estructurales, cuyo objetivo era acabar con la concentración de la riqueza en manos de unos pocos y con el dominio extranjero. Al triunfo de la Revolución, los ideales de esta lucha quedaron plasmados en la Constitución de 1917 de carácter nacionalista, popular y antilatifundista.

Para 1934, fecha en que se inicia el gobierno del general Lázaro Cárdenas, no obstante que ya habían transcurrido 15 años del triunfo de la Revolución Mexicana, las causas que la habían originado no sólo subsistían, sino que se habían agravado. La política que el general Cárdenas -- emprendió tendía a realizar los cambios radicales que urgían en el país, que se reducen a: reforma agraria, mayor participación del gobierno en la economía y sobre todo nacionalizaciones en las actividades económicas fundamentales. Su gobierno encontró un gran apoyo en el pueblo mexi-

cano. Fue de trascendental importancia la expropiación del petróleo, actividad que quedó integrada a la economía nacional y que de tanta importancia ha sido para el país.

Durante el régimen de Cárdenas, se redujeron las inversiones en un porcentaje considerable: de 3 900 millones de pesos en 1935 a 2 262 millones en 1940. (46) Evidentemente las nacionalizaciones tuvieron su precio, que fue un crecimiento en la deuda exterior.

Posterior al gobierno de Cárdenas, el país necesitaba de un gobernador que prosiguiera con su política. Desafortunadamente, las cosas no resultaron como se deseaba y con el cambio de gobierno, cambió totalmente el encauce de la economía nacional. Además, para entonces ya se había iniciado la Segunda Guerra Mundial, que propició condiciones favorables en el mundo entero para un futuro control de la economía mundial por parte de los Estados Unidos.

Durante la Segunda Guerra Mundial, la economía norteamericana se expandió como consecuencia del abastecimiento que requerían las actividades militares de los aliados. Al concluir la guerra, las naciones europeas quedaron sumamente deterioradas y endeudadas, pero esto no era todo, además necesitaban conseguir financiamiento para la reconstrucción del continente. El único país que podía proporcionarlo eran los Estados Unidos, significando esto una magnífica oportunidad de consolidarse como primera potencia económica y apoderarse del liderazgo del mundo occidental. Fueron enviados a Europa miles de millones de dólares para ali---

(46) Ceceña, op. cit. p. 124

viar la situación; por lo tanto, el viejo continente quedaría sujeto a las - disposiciones que en materia comercial determinaran los Estados Unidos, hasta que fuera posible que desarrollaran una tecnología y comercio propios, que los librara eventualmente de la dependencia financiera. Simul- táneamente, como consecuencia de la guerra el poderío europeo fue dis- minuyendo en las naciones subdesarrolladas, cediendo su lugar a los Es- tados Unidos. La libra, que hasta entonces había sido la moneda interna- cional de cambio, deja de serlo y, de esta manera el dólar inicia su proce- so de expansión. "La inversión directa norteamericana en el extranjero, que era de 7.2 billones de dólares en 1946, en 1969 reunía ya 70.8 billio- nes". (47)

Hasta la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos habían produ- cido para su mercado interno; una vez habiendo satisfecho sus necesida- des nacionales, procedieron a la exportación de sus excedentes hacia los países subdesarrollados y los devastados por la guerra, situación que creó las condiciones favorables de crecimiento de las corporaciones, apoyando esta táctica en el Plan Marshall de 1947, mediante el cual se permitía a - los monopolios exportar sus excedentes de capital.

En especial, los países subdesarrollados han resentido el alto nivel de dependencia respecto del país más poderoso del mundo, ya que por es-

(47) Hernández Salvador y Trejo Raúl, "Transnacionales y dependencia en México"(1940-1970), Revista Mexicana de Ciencia Política, año -- XXI, Nueva Época, Abril-Junio 1975, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, p. 75

tar intervenidas las actividades clave, no les ha sido posible desarrollar - su propia industria y tecnología, y por otro lado limita el control y manio- bras que el gobierno puede ejercer sobre las actividades mencionadas.

En el caso de México, el desarrollo de las corporaciones norteamer- canas coincidió con el desarrollo industrial del país aproximadamente de 1945 a 1952. El país necesitaba financiar su crecimiento económico, éste se encontró en las compañías estadounidenses que se hayaron apoyadas, como en ocasiones anteriores, en la burguesía mexicana, iniciándose así un "desarrollo industrial" supeditado a los intereses norteamericanos. - "Las empresas que ya existían en el país fueron absorbidas o eliminadas, la estructura económica existente fue adaptada a las dimensiones y fun- ciones de las corporaciones y los recursos para el desarrollo económico - del país quedaron al servicio de los intereses multinacionales". (48)

De acuerdo con los ideólogos de la subordinación capitalista, la eta- pa del "despegue" del desarrollo económico de México, como parte del sis- tema de dependencia capitalista, se inició con Avila Camacho (1940-1946), y se fortaleció con Miguel Alemán (1946-1952). Durante el gobierno de - Alemán, se consolidó el imperialismo moderno en México. Simultánea- mente, en esa época estaba en el poder en los Estados Unidos, Harry S. Truman, quien incrementó las cuentas militares y puso en práctica el - Plan Marshall". (49)

Desde principios del siglo, la inversión extranjera ha determinado

---

(48) Idem, p. 81

(49) Idem

El desarrollo de la economía mexicana y a partir del gobierno de Don Porfirio Díaz ha mantenido un ritmo de crecimiento constante.

Ya hemos visto como los Estados Unidos han ejercido su poder económico en México y en el resto del mundo, principalmente a través de las empresas transnacionales, que caracterizan en forma singular una etapa muy desarrollada del capitalismo, que es el capitalismo monopolista o imperialismo. Anteriormente, ya se explicó cómo fueron surgiendo al tiempo que iba madurando el desarrollo capitalista de Estados Unidos, y cómo algunas circunstancias históricas coadyuvaron a su rápida expansión en el mundo occidental hasta el grado de llegar a establecer las reglas del juego en el mercado internacional. Ahora nos referiremos a algunos aspectos de estas empresas que considero más importantes e ilustrativos de su magnitud, ya que significan una realidad política y económica del mundo contemporáneo.

Aunque los objetivos de las transnacionales son los mismos (mantener su ritmo de crecimiento, aumentar sus utilidades y reducir los costos de producción), estas operan en dos formas principales: una consiste en explotación exhaustiva de los recursos naturales de los países en que tienen sus inversiones, limitándolos a actividades primarias y la otra promueve un cierto desarrollo industrial que permita la formación de mercados que consuman sus productos. De lo anterior, se desprende que las tácticas comerciales de las corporaciones están perfectamente planeadas, ya que sus ejecutivos deciden respecto a mercados, tomando en cuenta -

las posibilidades de desarrollo que tengan las mismas y no de los beneficios que signifiquen para los países donde tienen sus inversiones.

La comparación de las ventas de estas empresas con el producto nacional bruto de algunos países es muy ilustrativa de su magnitud: 'En 1970 la General Motors tuvo ventas por 18.8 miles de millones de dólares cantidad superior al P.N.B. de Yugoslavia, Pakistán y Sudáfrica. La American Telephone y la Standard Oil (17 y 16 mil millones respectivamente) ocupan un lugar superior al de Dinamarca. Solamente 23 naciones (México se encuentra en el lugar 14) tienen P.N.B. superiores a las ventas de la General Motors'. (50)

México es una de las economías más afectadas por las transnacionales. El monto de la inversión extranjera en 1945 era de 568,712,000 dólares, para 1970 ascendió a 2 822,272,000 dólares, de los cuales en la actualidad 2,240,737,000 provienen de los Estados Unidos, lo que representa un 79% del total de la inversión extranjera. (51)

El hecho de que la gran mayoría de la inversión extranjera provenga de un país implica también otros aspectos de vital importancia, como lo son la dependencia cultural y tecnológica, además de que cualquiera que sea el monto de la inversión, no deja de representar una desventaja para los países, que como México se encuentran en este caso. Por otro

(50) Hernández y Trejo, op. cit. p. 77

(51) Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero, "La inversión extranjera en México", 1a. ed. 1973, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, cuadros 1 y 3

lado, es indiscutible la importancia de importar tecnología para mantener un ritmo constante de desarrollo industrial, pero al mismo tiempo fortalece la dependencia que nos ata al capital extranjero. 'México paga - - - 2 250 millones de pesos anuales por importación de tecnología. El 90% de patentes registradas en nuestro país son propiedad de extranjeros, el 80% de norteamericanos. (52)

Otro aspecto que se deriva de la presencia de capital extranjero transnacional en México es el reciente establecimiento de centros de ensamblaje y acabado: maquiladoras, que debido a las críticas condiciones en que se encuentra el país, se ven plenamente favorecidas.

Anteriormente se hizo referencia a la obstaculización de un desarrollo propio del país, debido a la subordinación de nuestra economía a intereses extranjeros, principalmente norteamericanos. Pues bien, las consecuencias de este preámbulo histórico tantas veces intervenido aún se dejan sentir en la actualidad, agravándose principalmente por dos problemas que enfrenta el país: exagerado crecimiento de la población, que origina el desempleo (es imposible que México -país subdesarrollado- pueda crecer económicamente a la par que crece demográficamente) y el subdesarrollo que no puede contrarrestar nuestros graves problemas. Lo anterior origina una realidad mexicana que se presenta de la siguiente manera:

El índice de crecimiento de la población que va de 3.3 a 3.5; se cal

cula que de mantenerse este ritmo para 1990, seremos 97 millones de mexicanos y en consecuencia se incrementará la migración hacia la frontera norte y a los Estados Unidos.

Mala distribución de la población que se concentra principalmente en las grandes capitales y en las ciudades fronterizas.

Como consecuencia del crecimiento de la población, existe un grave índice de desempleo. Aproximadamente, la población económicamente activa consta de 18 millones de habitantes, de los cuales sólo 10 millones tienen empleo. (53)

La deuda externa de México es una de las más altas del mundo, asciende a 25 000 millones de dólares, suma que se agrava por algunas modalidades como plazos, (aproximadamente el 80% es a pagarse en un plazo de más de un año y el restante 20% a corto), intereses muy elevados y el carácter que está adquiriendo últimamente de deuda privada. (54)

## 2. - La Industria Maquiladora en el Desarrollo Económico de México

El crecimiento económico de México ha permitido inscribirlo en la división internacional del trabajo como un país semi-industrializado proveedor de materia prima para los países clásicamente capitalistas, en tanto que internamente confronta graves problemas, como son la estrechez del mercado interno y el excedente de mano de obra. En las últimas déca-

(53) García Moreno Víctor Carlos, "La economía mexicana y la economía fronteriza del Norte", Periódico "El Día", 15 de febrero de 1979.

(54) Idem

das, la intervención estatal ha incrementado su actividad para aliviar tal situación. Con respecto al exceso de mano de obra que incesantemente crece por ser México un país con población fundamentalmente joven, la solución es notoriamente urgente, de ahí que el Estado Mexicano por medio de sus gobiernos haya favorecido a las industrias maquiladoras, como una solución inmediata a esta necesidad. Sin embargo, la presencia de maquiladoras, no tiene como objetivo las pretensiones del Gobierno Mexicano, sino que éstas surgieron como una medida de solución a los problemas de producción de empresas extranjeras.

En general, podemos definir la maquilación como la realización de una o varias etapas en el proceso de producción de un producto, realizadas por un trabajador o por una industria accesoria a la normalmente propietaria del bien producido; aquellos constituyen una ventaja en los costos de producción para las empresas originarias o propietarias por el costo reducido de la mano de obra; esta etapa de la producción puede ser final o intermedia. A decir de los economistas, existen dos tipos de industrias maquiladoras: la primera, que existe desde hace mucho tiempo y comprende las relaciones entre dos o más industrias, relativamente independientes entre sí, cuya producción puede ser puesta en el mercado nacional o externo, a la que los especialistas denominan subcontratación industrial; la otra es el fenómeno reciente y lo forma la ampliación o división física de una misma industria entre dos países.

Actualmente, la mayor parte de las industrias maquiladoras estable-

das en México se concentran en la zona llamada "faja fronteriza", que se extiende a lo largo de toda nuestra frontera con los Estados Unidos, en veinte kilómetros de ancho. Los orígenes que explican la localización de las maquiladoras en la zona fronteriza norte de la República, se ubican en la terminación del Programa de Braceros en 1965, situación que agravó los problemas de la frontera norte, pues el país perdió una fuente de empleos, de tal forma que la concentración de población en demanda de trabajo, y la falta de una infraestructura nacional en los estados fronterizos capaz de emplearla, crearon las condiciones favorables para la implantación de empresas estadounidenses en el territorio nacional, aprovechando los bajos salarios de los trabajadores mexicanos, notablemente inferiores a los pagados en su país de origen.

Precisamente por la naturaleza de la historia económica de nuestro país y su insuficiencia de desarrollo industrial, la industria maquiladora surge como consecuencia y en condiciones económico-sociales de desestabilización, lo que implica por parte de los gobiernos de México el aprovechamiento de la industria maquiladora como una salida lateral a los problemas que han vivido y viven las clases económicamente débiles.

De esta forma, una valoración del beneficio o como dicen los economistas, apreciar la rentabilidad de la industria maquiladora, tendría que considerarse desde dos puntos de vista: el de las empresas originarias (extranjeras); y el de las accesorias o propiamente llamadas maquiladoras.

La utilidad que obtiene la empresa originaria es amplia; un ejemplo

nos lo da el Economista Guillermo Teutli en su artículo de la Revista del Tercer Mundo del Instituto de Estudios del Desarrollo Económico de París, \* calculado en base a datos de fines de los años sesenta y principios de esta década; la hora de trabajo en los Estados Unidos era pagada a - - 4.50 dólares, mientras que el costo de una hora de trabajo de un obrero mexicano no era más que de 0.50 de dólar. Tal diferencia -bastante con siderable- se ve ampliada porque en los Estados Unidos el incremento sa larial es mayor que el de México, además, las otras zonas del mundo que ofrecen un mercado de mano de obra abundante y barata como lo son al gunos países latinoamericanos y de oriente, no ofrecen la cercanía con el territorio estadounidense, así como la estabilidad política de nuestro país, en comparación con los conflictos bélicos existentes en aquellas re giones. Esta diferencia de salarios y condiciones permite que un produc to, cuya fabricación en los Estados Unidos tiene un costo de 15 dólares, - se reduzca a 4 dólares cuando es producido con la participación de una maquiladora.

Desde el punto de vista del lugar donde se asienta la industria ma quiladora, en el caso de México no se comprometen sus recursos natura les, ya que el capital invertido es de procedencia extranjera, respondi en do en este sentido a las necesidades inmediatas de nuestro país.

De esta manera, apreciando los múltiples aspectos económicos de este tipo de industria, la acción del Estado Mexicano ante el gobierno veci

\* Publicado por el Colegio Nacional de Economistas de 1976

no y sus industrias, busca actualmente la negociación por medio de los energéticos del reajuste de las condiciones de dependencia económica, consistente en lograr una mayor inversión en infraestructura en territorio mexicano, con el objeto de consolidar las fuentes de trabajo y darle una salida favorable a la balanza de pagos externa, así como la regulación de emigrantes mexicanos hacia los Estados Unidos.

## **CAPITULO III**

### **REGIMEN JURIDICO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA**

- 1. - Constitución de la Empresa**
- 2. - Condición Jurídica de las Empresas Maquiladoras Extranjeras**
- 3. - Estructura del Capital Social e Inversiones**
- 4. - Adquisición de bienes inmuebles para el establecimiento de plantas maquiladoras**
- 5. - Análisis del Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para el Fomento de la Industria Maquiladora del 27 de junio de 1977**
  - A. Dependencias y Organismos de la Administración Pública que participan en la constitución, registro y operación de la Industria Maquiladora**
    - A.1 Secretaría de Relaciones Exteriores**
    - A.2 Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial**
    - A.3 Secretaría de Gobernación**
    - A.4 Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Comercio**
    - A.5 Registro Nacional de la Industria Maquiladora**

**A.6 Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Industria Maquiladora**

**B. Terminología y Conceptos empleados en el Reglamento**

**B.1 Maquiladora. Operación de maquila. Tipos de maquiladora**

**B.2 Programa. Aprobación. Ampliación. Ejecución. Vigencia. Terminación.**

**B.3 Importaciones. Temporales. De emergencia. Definitivas.**

**B.4 Grado de Integración Nacional**

**C. Garantía de Interés Fiscal**

**D. Reconocimiento Aduanero. Lugar y Forma**

**6. - Legislación Estadounidense**

La primera vez que México entró a formar parte del sistema de maquiladoras fue en junio de 1966, fecha en que se puso en marcha el "Programa de Aprovechamiento de la Mano de Obra Sobrante a lo largo de la Frontera Norte", mediante el cual se autorizaba el establecimiento de plantas maquiladoras que importaran, exentas de impuestos, maquinaria, equipo, partes, componentes, herramientas y todo lo necesario para el proceso de ensamble, con la condición de que los productos una vez ensamblados se exportaran en su totalidad.

Debido al éxito del Programa, el 17 de junio de 1971 se reglamentó el párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero para impulsar a las industrias maquiladoras y se amplió su campo de acción a los litorales en una faja de 40 kilómetros.

Posteriormente, el 31 de octubre de 1972, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el nuevo Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero para la Industria Maquiladora, en que por segunda vez se amplía su campo de acción, en esta ocasión a toda la República. Al igual que en el Reglamento de 1971, en éste se conservan los beneficios del Programa inicial, solamente se vuelven a definir los procedimientos de organización y control.

Finalmente, el 27 de octubre de 1977 se reorganizó el régimen para

las actividades de la Industria Maquiladora en el nuevo Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para el Fomento de la Industria Maquiladora -actualmente en vigor-.

Este último Reglamento se basa en los siguientes considerandos:

- Necesidad de crear nuevos empleos y que las plantas maquiladoras puedan coadyuvar para generarlos, no sólo en las franjas fronterizas y perímetros libres, sino en todas aquellas regiones que se considere conveniente.
- Las empresas maquiladoras representan fuentes importantes de ingreso y posibilitan la capacitación y adiestramiento de mano de obra.
- Posibilidad de que se demande el uso de materias primas mexicanas.
- Necesidad de agilizar los trámites administrativos y de coordinar la intervención del gobierno en la materia debido a su importancia.

En este capítulo me referiré principalmente a este Reglamento y al ir desarrollando el tema, iré aludiendo a otras disposiciones legales que son muy importantes en el régimen jurídico de esta industria. En los casos en que no me refiera a dicho Reglamento, citaré la fuente correspondiente.\*

---

\* De no especificarse que ley se está analizando, se entenderá que se refiere al Reglamento.

## 1.- Constitución de la Empresa

Como en todos los casos de establecimientos mercantiles en la legislación mexicana, la empresa maquiladora requiere de un permiso previo de constitución que es expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La empresa maquiladora puede establecerse como unidad económica de producción sin adoptar ninguna de las formas previstas para las sociedades mercantiles. En este caso, el control de las inversiones se ejercerá a través de su inscripción en el Padrón de Causantes del Impuesto de Ingresos Mercantiles, y del correspondiente en el registro especial que se lleva para las maquiladoras, que posteriormente se expone.

En caso de que se constituya bajo el régimen de alguna de las sociedades mercantiles, deberá cumplir con los requisitos señalados por la Ley General de Sociedades Mercantiles, tales como solicitar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, la aprobación del acta constitutiva de la sociedad y una vez aprobada ésta, formalizarla ante notario. (art. 5o. Ley General de Sociedades Mercantiles). Asimismo, debe satisfacer otro requisito previsto por la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional, - en que se establece la obligación de los extranjeros que participen en la constitución de la sociedad, o puedan participar en el futuro en la adquisición de acciones, de no invocar la protección de sus gobiernos respecto a las participaciones o a los derechos derivados de la titularidad de dichas acciones, bajo la sanción, en caso de incumplimiento, de perderlas en beneficio de la Nación Mexicana.

## Condición jurídica de las empresas maquiladoras extranjeras

### a) Son comerciantes:

En términos del artículo 3o. del Código de Comercio, en su fracción III, se reputarán en derecho comerciantes: las sociedades extranjeras o las agencias o sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio".

### b) Tienen personalidad jurídica:

De acuerdo con el artículo 15 del Código de Comercio: "Las sociedades legalmente constituidas en el extranjero, que se establezcan en la República o tengan en ella alguna agencia o sucursal, podrán ejercer el comercio sujetándose a las prescripciones especiales de este Código en todo cuanto concierna a la creación de sus establecimientos dentro del territorio nacional, a sus operaciones mercantiles y a la jurisdicción de los tribunales de la nación".

Es decir, se les reconoce personalidad jurídica si están legalmente constituidas en su país y en lo referente a todos sus establecimientos dentro del territorio nacional se regirán por las leyes mexicanas.

### c) Tienen capacidad jurídica:

Por lo que toca a su capacidad para contratar, se sujetarán a lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles en el capítulo de Sociedades Extranjeras. El artículo 250 de esta ley esta--

blece los requisitos para que se les reconozca su personalidad jurídica:  
 "Las sociedades extranjeras legalmente constituidas tienen personalidad jurídica en la República".

De acuerdo con el artículo 251, en el que se dispone acerca de la capacidad jurídica de las sociedades extranjeras, éstas sólo pueden ejercer el comercio teniendo la inscripción en el Registro de Comercio, la cual será otorgada siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Presentar copia auténtica del registro en su país;
- b) Que sus propósitos no sean contrarios a los preceptos de orden público establecido en las leyes mexicanas; y
- c) Que se establezcan en la República o tengan en ella alguna -- agencia o sucursal.

### 3.- Estructura del capital social e inversiones

La ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, establece en su artículo 5o., inciso d), segundo párrafo:

"En los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% del capital de las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa", lo que significa que en principio el máximo legal con que puede participar el capital extranjero en la empresa maquiladora es de 49%. Sin embargo, en el tercer párrafo del artículo citado, --

mismo inciso, se establece que:

"La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje a que alude el párrafo anterior cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá en casos específicos, la inversión extranjera". Junto con este artículo, el fundamento legal de las atribuciones de esta Comisión en lo referente a resoluciones sobre aumento o disminución del porcentaje con que participe la inversión extranjera, se encuentra en el artículo 12o., fracción I, de la misma Ley de Inversiones Extranjeras.

De esta manera, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras -- que está integrada por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión Social y Programación y Presupuesto, dictó la siguiente Resolución General Número 1°, referente a las empresas maquiladoras:

"Dadas las características especiales de las empresas maquiladoras que ya están operando en el país o que se constituyan para realizar operaciones al amparo del Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo -- 321 del Código Aduanero,....., la Comisión en uso de las facultades que le conceden los artículos 5o. y 12o., fracción primera de la ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión

- Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras

Extranjera, resuelve que dichas empresas pueden constituirse y operar - hasta con un 100% de capital extranjero".

"Se exceptúan de esta disposición aquellas empresas maquiladoras que se establezcan para dedicarse a la industria textil y cuyas actividades puedan afectar las cuotas de exportación que se haya fijado a los productores mexicanos, por los países importadores". \*

El criterio número 2 de la misma resolución, dispone:

"Las empresas establecidas bajo el régimen jurídico particular de maquiladoras no necesitan resolución previa de la Comisión para nuevos establecimientos, atento lo resuelto al sentarse el criterio número uno - del 7 de junio de 1973". \*\*

#### 4. - Adquisición de bienes inmuebles para el establecimiento de Plantas Maquiladoras

Constitucionalmente está prohibido a los extranjeros adquirir bienes inmuebles en la "faja prohibida". El artículo 27 en su fracción primera, - dispone lo siguiente:

"Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización tienen derecho a adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones.....  
....."En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranje-

\* Aprobada en la sesión número 2 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras del 7 de junio de 1973.

\*\* Aprobada en la sesión número 9 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras del 30 de enero de 1974.

**ros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas".**

El artículo 7o. de la Ley de Inversiones Extranjeras hace extensiva esta prohibición a las sociedades extranjeras y a las sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros. Pero debido al interés que el gobierno tiene en ofrecer las mejores condiciones para que se fomente el establecimiento de la maquila en México, la prohibición constitucional mencionada se supera mediante la introducción de un sistema de fideicomisos en fronteras y litorales con el objeto de que se promuevan actividades industriales y turísticas.

"En los términos de la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su ley orgánica, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que autorice en cada caso - la conveniencia de conceder a las instituciones de crédito permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de cincuenta kilómetros a lo largo de las playas del país, siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre ellos, pudiendo emitir para estos fines certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no -- amortizables" (art. 18o. Ley de Inversiones Extranjeras).

Antes de que existiera el fideicomiso, las empresas extranjeras evadían la prohibición constitucional de adquisición de propiedad en la "faja

prohibida" a través de los prestanombres. Ahora con el fideicomiso posiblemente se ha reducido esta costumbre porque implicaba una cierta inseguridad para los inversionistas. Algunos empresarios prefieren arrendar el local en donde han de establecer sus plantas de maquila.

La adquisición de bienes inmuebles para establecer industrias de ensamblaje fuera de la faja prohibida no representa ningún problema para los extranjeros, ya que a nivel constitucional se permite, siempre y cuando se observen las disposiciones correspondientes, que son: convenir ante la Secretaría de Relaciones Exteriores que se considerarán como nacionales respecto de los bienes que adquieran y no invocar la protección de sus gobiernos en lo referente a los mismos, haciéndose la aclaración de que en caso de faltar al convenio perderán en beneficio de la Nación, los bienes que hubieran adquirido. (art. 27, fracción I de la Constitución Política Mexicana).

5. Análisis del Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para el Fomento de la Industria Maquiladora del 27 de junio de 1977

A. Dependencias y Organismos de la Administración Pública que participan en la constitución, registro y operación de la Industria Maquiladora

A.1 Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta Secretaría tiene a su cargo la expedición de un permiso previo de constitución de la empresa maquiladora, el cual podrá concederse, si los interesados convienen en con-

considerarse como mexicanos respecto de los contratos que celebren dentro del territorio nacional, sin invocar la protección de sus gobiernos en to do cuanto a ellos se refiere, bajo la pena que en cada caso establezca la propia Secretaría de Relaciones.

**A. 2 Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.** Corresponde a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial determinar la política económica de fomento de la Industria Maquiladora y coordinar la acción pública en esta materia. También estará encargada de aprobar los programas para realizar operaciones de maquila, tomando en cuenta las resoluciones generales que determine la Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Industria Maquiladora, cuyo establecimiento está previsto en el Reglamento y la cual será tratada más adelante.

Otra atribución de esta Secretaría es la de autorizar "a las maquiladoras de nueva creación, así como a las ampliaciones de las ya existentes, su ubicación en cualquier lugar de la República, salvo en los casos en que lo considere inconveniente por la concentración industrial y de la población, y por la contaminación del ambiente" (art. 6o.). Esta autorización atenderá las proposiciones que ofrezca la Comisión Intersecretarial respecto de los lineamientos de política general y por ramas para el fomento de la industria maquiladora, así como para su desconcentración geográfica". (art. 31o., fracción I).

Para efectos de no agravar la concentración industrial, poblacional y contaminación del ambiente, tanto la Comisión Intersecretarial como

la propia Secretaría de Patrimonio basarán sus criterios en la división de Zonas Económicas a que se refiere el Decreto del 19 de julio de 1972, en su artículo 5o. estableciendo las siguientes zonas:

La zona 1 está integrada por: el Distrito Federal y los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Ecatepec, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla, Tultitlán y Texcoco del Estado de México; los municipios de Apodaca, Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza y Santa Catarina del Estado de Nuevo León y el municipio de Guadalajara del Estado de Jalisco.

La zona 2 comprende: los municipios de Tlaquepaque y Zapopan del Estado de Jalisco; los municipios de Lerma y Toluca en el Estado de México; los municipios de Cuernavaca y Jiutepec del Estado de Morelos; los municipios de Cuautlancingo, Puebla y San Pedro Cholula del Estado de Puebla; y el municipio de Querétaro en el Estado de Querétaro.

La zona 3 se compone del resto de la República Mexicana.

De conformidad con lo anterior será factible establecer industrias maquiladoras en las zonas 2 y 3 y no en la zona 1, excepto en caso de industrias ya establecidas que se incorporen al régimen de maquila.

Otras atribuciones de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial son:

- 'Notificar a la Dirección General de Aduanas para la autorización y control de las importaciones temporales necesarias para cumplir -- con el programa aprobado'. (art. 11o. del Reglamento).

- Delegar funciones de aprobación, ampliación y actualización de los programas en sus representantes en las zonas fronterizas o en el interior del país. (art. 13), excepto en los siguientes casos: cuando los bienes objeto de la operación de maquila se encuentran sujetos a cuotas específicas de exportación, o cuando se trata de autorizar las importaciones temporales de bienes no previstos en los programas previamente aprobados, que se presentarán como de inmediata necesidad por razón de funcionamiento en las maquiladoras.
- Notificar a las demás dependencias que integran la Comisión Intersecretarial acerca de las sanciones que deban imponerse a las maquiladoras que no cumplan con las obligaciones que establece el Reglamento (art. 32o., segundo párrafo).

**A.3 Secretaría de Gobernación.** Esta Secretaría tendrá a su cargo, a través de la Dirección General de Servicios Migratorios, "permitir la internación al país del personal extranjero administrativo y técnico -- que sea necesario para el buen funcionamiento de las maquiladoras. Esta facultad podrá ser ejercida en las Delegaciones de Servicios Migratorios establecidas en el país". (art. 8o.).

**A.4 Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Comercio.** "Las Secretarías de Comercio y Hacienda y Crédito Público, previa conformidad de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, podrán autorizar la importación definitiva de bienes producidos por las maquiladoras, siempre que obtengan el permiso de importación correspon--

plante, se cubran los impuestos sobre los insumos extranjeros y se cumplan las demás disposiciones legales vigentes" (art. 17o. ).

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá autorizar..... que las mercancías importadas temporalmente sean retornadas al extranjero por persona distinta del importador original. La autorización respectiva preverá las obligaciones a que deberá sujetarse la parte que pretenda efectuar el retorno en sustitución de la que importó las mercancías correspondientes" (art. 18o. primer párrafo).

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de la - Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, queda facultada para autorizar deducciones por concepto de mermas o desperdicios".

"Se entiende por mermas, los efectos que se consumen en el desarrollo del proceso de maquila y cuya integración al producto que retorne no puede comprobarse y, por desperdicios, los residuos de los efectos después del proceso a que sean sometidos. Ambos serán deducidos de las cantidades importadas" (art. 20o. párrafos primero y segundo).

A.5 Registro Nacional de la Industria Maquiladora. Se dispone en el Reglamento la creación de este organismo que depende de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, cuyas funciones son las de inscripción para control y estadísticas generales de la Industria Maquiladora.

"Las empresas que deseen dedicarse a operaciones de maquila deberán solicitar su inscripción en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora que llevará la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Pa-

ra estos efectos deberán proporcionar los informes que les sean requeridos". (art. 7o., primer párrafo).

Los datos que deben ofrecerse para la aprobación del Programa e Inscripción en el Registro, son los siguientes: \*

I Del solicitante:

1. - Nombre y/o razón social del solicitante, conforme a las leyes mexicanas.
2. - Domicilio: a) De la planta;  
b) Para oír notificaciones.
3. - Monto del capital social, suscrito y pagado.
4. - Composición y origen del capital social (indicar país (es), y nombres de accionistas.
5. - Monto del capital en activo fijo, se refiere a:  
a) Instalaciones; y b) Maquinaria, equipo y herramientas (propias o rentadas -acompañar contrato de alquiler-)
6. - Copia certificada del acta constitutiva de la sociedad y las modificaciones a la misma.
7. - Clave o copia del Registro Federal de Causantes.
8. - Copia de la clave en el Instituto Mexicano del Seguro Social.
9. - Contrato de maquila.
10. - Contrato de arrendamiento o de compra-venta del local.

---

\* Forma IM2, Solicitud de aprobación de Programa de actividades e inscripción en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora.

11. - Contrato Colectivo de Trabajo

12. - Copia del último balance presentado a su consejo de administración.

## II Del producto

1. - Nombre (s) y marca (s), etc.

2. - Uso (s) o aplicación (es)

3. - Pago de tecnología, regalías, etc.

4. - País (es) al (los) que se exportará.

5. - Las empresas textiles deben incluir la siguiente información:

a) Categoría de acuerdo con el convenio México-Estados Unidos - para el comercio de productos textiles

b) Tipo de tela (fibra) y tejido

c) Uso (hombre, mujer, niño, niña o infante)

d) Programa anual de exportación en: yardas, cuadradas, kilogramos y docenas

## III De la operación

1. - Detallar en anexo, por cada unidad de producto que se vaya a fabricar o procesar, la cantidad y valor de las materias primas o componentes que se utilizarán

2. - Procesos que se realizarán al (a los) producto (s)  
(detallar las etapas del proceso)

3. - Procedencia de las materias primas (cítese país o países, estado, etc.)

4. - Volumen y valor de cada una de las materias primas nacionales que se emplearán semestralmente en la operación al internarse al país, indicando precio unitario y global.
5. - Volumen y valor de cada una de las materias primas importadas que se emplearán semestralmente en la operación al internarse en el país, indicando precio unitario y global en el anexo.
6. - Valor del producto al salir del país semestralmente.
7. - Valor agregado que se incorpora a las materias primas importadas temporalmente por semestre.
8. - Relación del personal ocupado de nacionalidad mexicana que ocuparán (obreros, empleados administrativos y técnicos).
9. - Programa de exportación.
10. - Duración del ciclo de maquila.

"A cada maquiladora se le asignará una clave de registro que deberá utilizar en todos sus trámites ante las dependencias o entidades de la administración pública federal. Las maquiladoras deberán solicitar cada dos años la actualización de su registro ante la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial". (art. 7, segundo párrafo).

Será motivo de cancelación definitiva del programa proporcionar datos falsos en las solicitudes (art. 33o, fracción IV). De la misma forma, no podrán gozar de los incentivos previstos en este ordenamiento aquellas empresas que operen como maquiladoras y que no hayan obtenido el-

registro oficialmente ante la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial" (art. 36o.). También serán sancionados con cancelación definitiva de su registro las maquiladoras que no cumplan con las obligaciones establecidas en el Reglamento (art. 32, segundo párrafo).

#### A.6 Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Industria Maquiladora

Al igual que sucede con el Registro Nacional de la Industria Maquiladora, el Reglamento establece la creación de esta Comisión cuyas funciones son las de coordinar entre las diversas dependencias de la Administración Pública sus competencias que de alguna forma se relacionen con la actividad de maquila.

En los propios considerandos del Reglamento se destaca la necesidad de facilitar la actividad de esta industria mediante la agilización de los trámites administrativos y coordinación de la acción pública. De esta manera, corresponde a esta Comisión Intersecretarial cumplir con dicha disposición.

La Comisión está integrada por un representante Titular de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de Patrimonio y Fomento Industrial y la de Comercio.

Dentro de la Comisión existe una Presidencia y un Secretariado Técnico que estarán a cargo de la Secretaría de Patrimonio. Al Secretariado Técnico corresponderá elaborar los estudios, recabar la información y realizar las demás acciones que requiera La Comisión para cumplir

con sus objetivos.

Las funciones principales de la Comisión son:

- Proponer lineamientos de política general y por ramas para el fomento de la industria, al igual que para su desconcentración geográfica.
- Establecer mecanismos de coordinación para asegurar el cumplimiento de lo establecido en el Reglamento y agilizar los trámites administrativos.
- Emitir resoluciones generales para que las dependencias dentro de su competencia coadyuven al fomento y regulación industrial (art. 31, fracciones I, II y III).

#### B. Terminología y conceptos empleados en el Reglamento

Para efectos de este Reglamento se especifican los conceptos relacionados con la operación de maquila.

Se entiende por:

B.1 Maquiladora: "la unidad económica de producción industrial establecida o por establecerse al amparo del presente Ordenamiento, -- que le sea aprobado un programa de actividades para realizar operaciones de maquila".

Operación de maquila: "la actividad desarrollada por una empresa en base a importaciones temporales que le permitan dedicarse total o parcialmente a la exportación" (art. 1o. fracciones I y III).

Las actividades que pueden realizarse en la empresa maquilado

ra son: ensamble, acabado, transformación y en general labores de maquila, respecto de los artículos que se importen temporalmente, los cuales deberán retornar al extranjero. (art. 4o.)

### Tipos de maquiladora

Existen dos tipos de maquiladora, las que:

- I "Con maquinaria importada temporalmente y cualquiera que sea - su grado de integración nacional exporte la totalidad de sus productos", y
- II "Con la planta industrial ya instalada o por establecerse para abastecer el mercado interno realice importaciones temporales que le permitan dedicarse parcial o totalmente a la exportación". Es decir, que si parte de la producción está destinada a abastecer el mercado interno, "los productos a exportar deberán tener como mínimo el 20% de integración nacional". (artículo 3o.)

B.2 Programa: "la declaración de actividades de maquila y sus documentos anexos presentados por una empresa, en los que se especifiquen los datos de la misma, (o sea) la descripción de la actividad a desarrollar, las características del producto, la lista de los bienes necesarios para la fabricación del producto que deberán ser importados temporalmente, así como los demás requisitos que sean exigidos".

Se entiende por aprobación del programa: "la resolución de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial por la cual autoriza la actividad de maquila, definiendo a la empresa los requerimientos necesarios

para la operación del programa". (art. 10., fracción IV)

La ampliación del programa consiste en: "la solicitud presentada por una empresa ya registrada como maquiladora para adicionar a su programa autorizado originalmente, nuevas etapas de fabricación o nuevos productos". (art. 10., fracción V)

"Las aprobaciones de los programas de las maquiladoras o sus ampliaciones, deberán ser notificadas por la Secretaría de Patrimonio a las demás dependencias que forman parte de la Comisión". (art. 20., segundo párrafo)

#### Ejecución del Programa

"Cuando la Secretaría de Patrimonio apruebe un programa o ampliación de programa, deberá notificarlo a la Dirección General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la autorización y control de las importaciones temporales necesarias para cumplir con el programa aprobado" (art. 110.)

#### Inicio de operaciones

"Las maquiladoras deberán iniciar sus importaciones dentro de un plazo de seis meses contado a partir de la fecha de la aprobación del programa". Este término podrá ser ampliado a solicitud de la empresa cuando se acredite la necesidad de hacerlo. Si se vence el plazo las maquiladoras deben formular una nueva solicitud ante la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (art. 21, primero y segundo párrafos).

#### Vigencia del programa

Las autorizaciones para importar temporalmente tendrán una -

vigencia de doce meses a partir de la fecha de autorización. (art. 21o., tercer párrafo).

### Terminación del programa

"Cuando una maquiladora decida dar por terminado su programa de maquila deberá solicitar a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, con treinta días de anticipación, su certificado de cancelación en el Registro, enviando copia de la solicitud a la Dirección General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. También la Secretaría de Patrimonio notificará a las demás dependencias que integran la Comisión, de la cancelación del registro de la maquiladora. (art. 9o.)

### B. 3 Importaciones

Importaciones temporales. - De acuerdo con la fracción VI del artículo lo., se entiende por Importación Temporal: "la introducción al país de mercancías extranjeras por un tiempo determinado, que se encuentren dentro del programa aprobado a la empresa maquiladora y que deberán ser retornadas al exterior. Son importaciones temporales las necesarias para cumplir con el programa aprobado."

Las maquiladoras podrán importar temporalmente los siguientes -- productos: (art. 15o.)

- I Materias primas y auxiliares necesarios para la realización de la operación de maquila conforme al programa que le haya sido aprobado y, en su caso, las ampliaciones del mismo.
- II Maquinaria, aparatos, instrumentos y equipo para llevar a cabo la

operación de maquila, así como los requeridos para el control de calidad de sus productos.

III Refacciones para los bienes a que se refiere la fracción anterior.

IV Herramientas y equipo accesorio de producción y seguridad, así como manuales de trabajo y planos industriales, y

V Envases, material de empaque, etiquetas y folletos. (art. 15o.)

Las aduanas podrán autorizar directamente la importación temporal de equipo de laboratorio, medición y prueba, así como equipo para facilitar el adiestramiento del personal por un plazo máximo de tres meses. (Art. 19, primer párrafo).

Es motivo de cancelación definitiva del Programa:

"Realizar importaciones temporales a través de un procedimiento distinto al reglamento en este Ordenamiento". (art. 33, fracción II)

#### Importaciones de emergencia

"Las maquiladoras podrán realizar importaciones de emergencia, de acuerdo con las resoluciones generales de la Comisión, cuando se compruebe ante la aduana que la falta imprevista de una refacción para la maquinaria o el equipo pone en peligro la producción de maquiladora y, por tanto, sea urgente su reposición. Estas importaciones se efectuarán con la sola representación de la factura o documento equivalente, y que ampare el material que se importa y deberán regularizarse a más tardar al siguiente día hábil". (art. 19o, segundo párrafo). La autorización de estas importaciones de emergencia estará a cargo de ---

la Dirección General de Aduanas. (art. 16o.)

### Importaciones definitivas

"Las Secretarías de Comercio y de Hacienda y Crédito Público, previa conformidad de la Secretaría de Patrimonio, podrán autorizar la importación definitiva de bienes producidos por las maquiladoras, -- siempre que obtengan el permiso de importación correspondiente, se cubran los impuestos sobre los insumos extranjeros y se cumplan las demás disposiciones legales vigentes". (art. 17o.)

Respecto de los desperdicios, "si la maquiladora demuestra que le es incosteable el retorno o la destrucción, podrá solicitar su importación definitiva". (art. 20, tercer párrafo), siempre y cuando satisfaga lo previsto en el artículo 17.

### B.4 Grado de Integración Nacional

Se entiende por grado de integración nacional: "la proporción de insumos nacionales contenidos en los bienes procesados en las maquiladoras". (Art. 1o. fracción VII) .

No se exige ningún porcentaje mínimo de integración nacional, -- cuando se trate de empresa que vaya a operar con maquinaria importada temporalmente y sus programas de maquila estén proyectados exclusivamente a la exportación total de sus productos.

Por el contrario, en los casos que se trate de empresa establecida o por establecerse para abastecer el mercado interno, y que en base al programa aprobado realice importaciones temporales que le permitan --

dedicarse total o parcialmente a la exportación, se impone la obligación de que los productos a exportar tengan un mínimo del 20% de Integración nacional (artículo 30.).

### C. Garantía del Interés Fiscal

Las autorizaciones para importar temporalmente podrán ser determinadas en valor (art. 21, tercer párrafo). En todo caso, las maquiladoras deberán garantizar el pago de los impuestos correspondientes a sus importaciones, en cualquiera de las formas previstas por el artículo 12 del Código Fiscal de la Federación. (I Depósito de dinero en la institución de crédito que legalmente corresponda; II Prenda o hipoteca; III Fianza; IV Secuestro en la vía administrativa y V Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Aduanas podrá autorizar que en los casos que se otorgue fianza, que ésta cubra sólo el 40% del crédito fiscal correspondiente, cuando se trate de materias primas, envases, material de empaque, etiquetas y folletos y el 60% cuando se trate de maquinaria, aparatos, instrumentos, equipo, refacciones, herramientas y equipo accesorio de producción y seguridad, así como de manuales de trabajo y planos industriales.

Esta reducción en el porcentaje de garantía mediante fianza, se podrá conceder por vía solo una vez; pero las Aduanas quedan facultadas en el reglamento para autorizar el otorgamiento de fianzas subsecuen--

tes por igual monto al del año anterior; si la empresa maquiladora exhibe las relaciones de importación y retorno dentro de los cuarenta y cinco días anteriores al período de cobertura de la fianza (art. 23).

#### **D. Reconocimiento Aduanero**

##### **Lugar**

El reconocimiento aduanero de las mercancías que se autoricen a importar podrá realizarse:

- I En el local de la Aduana;
- II En las garitas de recaudación
- III En la planta de la empresa, y
- IV En las secciones aduaneras que se establezcan para este fin.

##### **Forma**

El reconocimiento aduanero se efectuará en la siguiente forma: - (art. 25o.)

- I En la importación, con el pedimento y la factura correspondiente sin visa consular, pero cumpliendo los requisitos que establece el artículo 200 del Código Aduanero, en el que se obliga al importador o exportador a la presentación de la factura respectiva cuando se trate de toda importación o exportación superior a mil pesos.
- II En la exportación, con el pedimento y la factura o lista de empaque correspondiente.
- III La clasificación arancelaria de cada mercancía comprendida en el programa aprobado, se hará una sola vez sin perjuicio de la fa-

cultad que tiene la autoridad aduanera para ordenar verificaciones, cuando lo estime conveniente.

V Cuando se trate de la primera importación que efectúe una maquiladora, el reconocimiento de las mercancías se hará en los términos del artículo 212 del Código Aduanero (establece reglas generales para el reconocimiento aduanero a fin de establecer su correcta clasificación arancelaria). Para los efectos del artículo 249 del propio Ordenamiento. (Limita hasta el 10% los bultos del envío - de una misma clasificación arancelaria que pueden ser abiertos - para efectos del reconocimiento), en el reconocimiento no se abrirá ni pesará más del 2% de los bultos que constituyan la importación.

VI En operaciones subsecuentes de una mercancía anteriormente -- clasificada, el Vista se limitará a verificar que la fracción declarada en el pedimento corresponda a la clase y nombre de la mercancía que sea objeto de la operación.

Terminado el reconocimiento y constituida la garantía, la mercancía quedará a disposición del interesado, continuando los demás -- trámites posteriormente.

Para que efectúen el despacho de sus operaciones durante un ejercicio fiscal, las maquiladoras pueden designar apoderados ante una Aduana. Esta designación será autorizada por la Dirección General de Aduanas.

Los apoderados deberán reunir los siguientes requisitos: ser mexicanos por nacimiento y sustentar un examen ante un jurado que designe la Dirección de Aduanas (Art. 260.)

#### 6. La Legislación Estadounidense

No existe en los Estados Unidos una reglamentación específica referente a la Industria Maquiladora, sin embargo, en las fracciones 806.30 y 807.00 del Código Arancelario Norteamericano (Tariff Schedules of the United States) encuadra perfectamente el tipo de operaciones de maquila que se han realizado últimamente en México. En base a lo dispuesto en estas fracciones, se permite la entrada libre de impuestos a los Estados Unidos de artículos ensamblados en el exterior que utilicen componentes o artículos semiacabados de procedencia estadounidense. El único impuesto establecido para este tipo de operaciones es el que corresponde al valor agregado que se incorpora en el extranjero.

La concesión a que se refiere la fracción 807.00 establece que los productos importados que hayan sido ensamblados con componentes estadounidenses están sujetos al pago del valor total del producto, menos el valor de los componentes norteamericanos. Lo dispuesto en esta fracción sólo se aplica a componentes estadounidenses que:

- a) se exporten listos para el ensamblaje, sin necesidad de que sean procesados posteriormente;
- b) que no pierdan su identidad física al ser ensamblados y
- c) que no se aumente o mejore su estado en el exterior, sino me--

dante meras operaciones de ensamblaje y algunas operaciones incidentales, tales como: limpieza, lubricación y pintura. (55)

Lo dispuesto en la fracción 807.00 opera bajo las siguientes condiciones:

1. Se aplica si se realizan operaciones en los componentes que se limitan a unirlos a fin de formar un artículo completo mediante soldado, costura, ensamble a presión, engomado u operaciones similares.
2. Se aplica a componentes que hayan sido diseñados para unirse a otros que tengan esta misma característica. No se aplica a materias primas.
3. No se aplica a componentes extranjeros previamente importados a los Estados Unidos, a menos que hayan pasado por un proceso que implique una transformación substancial en los Estados Unidos antes de su exportación para ser ensamblados.

El pago de impuestos de importación estadounidenses no hacen de una mercancía un producto norteamericano para los efectos de la fracción 807.00.

4. No hay restricción en contra del uso de componentes extranjeros en el proceso de ensamblaje de componentes estadounidenses. Pero sólo aquellos de procedencia estadounidense serán objeto de la concesión de la fracción 807.00. (56)

(55) Import Requirements on articles assembled abroad from U. S. components, Department of the Treasury U. S. Customs Service, Washington D. C. 1973, p. 7

(56) Idem

Las disposiciones de la fracción 806.30 se aplican a los artículos de metal, exceptuando metales preciosos, que hayan sido procesados o manufacturados en los Estados Unidos y después exportados para su procesamiento posterior en el extranjero. Una vez que el artículo de metal ha regresado del extranjero tiene que continuar su procesamiento en los Estados Unidos. Solamente son objeto de las concesiones de esta fracción los procesamientos realizados en el exterior.

Algunas de las actividades que encuadran en lo que establece esta fracción son: fundir, fresar, taladra, esmerilar, cortar, perforar, laminar, planchar y galvanizar. (57)

---

(57) Fragmentos de la Comisión de Aranceles de los Estados Unidos sobre las industrias maquiladoras de exportación. Comercio Exterior México, abril, 1971, p 295

## **CAPITULO IV**

### **ASPECTOS LABORALES**

- 1. - Tipos de relaciones laborales en la Industria Maquiladora**
  - A. Por la duración de la relación laboral**
    - A.1 Por tiempo indefinido (trabajadores de planta)**
    - A.2 Por tiempo definido (trabajadores temporales)**
  - B. Por la forma de pago del salario**
    - B.1 Por unidad de obra (trabajadores a destajo)**
    - B.2 Por unidad de tiempo (trabajadores por jornada)**
  - C. Por la forma de contratación**
    - C.1 Por contratación colectiva**
    - C.2 Por contrato individual**
  - D. Trabajo a domicilio**
- 2. - Suspensión de las relaciones laborales**
- 3. - Terminación de las relaciones laborales**

De entre la diversidad de problemas derivados de la presencia de maquiladoras, establecidas principalmente a lo largo de la frontera norte del país, destacan en forma singular para el presente estudio los aspectos laborales, debido a que las relaciones de trabajo en la mayoría de estas empresas se desarrollan en condiciones antijurídicas, que hacen nugatorios --en definitiva-- los preceptos plasmados en la Ley Federal del Trabajo; es decir, aquellas disposiciones mínimas que la ley establece en favor de la clase trabajadora. No obstante las concesiones e incentivos fiscales e industriales otorgados por el gobierno para el fomento de la industria en cuestión, los derechos mínimos de los trabajadores no han sido respetados; por el contrario, los empresarios constantemente están solicitando el otorgamiento de mayores beneficios en el orden laboral, arguyendo que no les es rentable ajustar sus operaciones a las normas establecidas en el Código Laboral vigente.

Sería sumamente difícil abarcar y generalizar los problemas laborales que se suscitan en la industria maquiladora, porque no existe a lo largo de la frontera norte un marco común de referencia, sino que presenta características diversas de ciudad a ciudad. De tal manera que en el análisis jurídico-laboral de este capítulo nos limitaremos a señalar a la ciudad de Tijuana y a la información disponible acerca de este lugar. -

La principal fuente informativa para la elaboración de este capítulo, es un estudio de campo realizado por Mónica Claire Gambrell, investigadora del Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (CEESEM), a fines de 1977 y principios de 1978. Aunque como se aclaró anteriormente, no pueden generalizarse las condiciones de trabajo en toda la frontera norte del país, sí resulta interesante tomar como base la ciudad de Tijuana, porque es el centro de ensamblaje más grande de la República (96 plantas establecidas de un total de 525) y tiene más años de historia en lo que a maquiladoras se refiere, pues la instalación de plantas arrancó desde el inicio del Programa de Industrialización Fronteriza; por lo tanto, puede considerarse ilustrativa de algunos aspectos de la situación general que prevalece en la frontera.

El objetivo principal de este capítulo consiste en exponer en forma general algunos de los aspectos laborales más característicos de la industria maquiladora, para después ver hasta qué grado tiene sentido la política gubernamental de fomento de esta industria —por su creación de fuentes de trabajo— que al mismo tiempo descuida la observancia de la ley laboral mexicana, reglamentaria de un precepto constitucional.

## L. Tipos de relaciones laborales en la Industria Maquiladora.

Como veremos durante el desarrollo del presente capítulo, las relaciones laborales que se presentan en la industria maquiladora no son -- las más deseables o afortunadas; la parte débil de esta relación es la que sufre las consecuencias derivadas de su falta de organización, toda vez -- que los patronos, en la defensa de sus intereses, cuentan con mejores -- y más fuertes organismos: sindicatos patronales y cámaras de comercio -- e industriales, que en forma conjunta elaboran estrategias de presión -- frente a los trabajadores y a sus sindicatos y frente al propio gobierno.

De los principios fundamentales que el Derecho Laboral consagra en favor de los trabajadores, la estabilidad en el empleo, mediante la -- cual se pretende dar a éste el carácter de permanente, asegura a cada -- trabajador el derecho a permanecer en su trabajo mientras subsista la -- materia que dio origen al mismo y el trabajador cumpla con sus obliga -- ciones; de ésta deriva, entre otros derechos de menor importancia, su -- derecho a la antigüedad. La falta de estabilidad en el empleo, común en -- la industria maquiladora, impide a los trabajadores disfrutar de los be -- neficios que en su favor consigna la Ley Laboral.

A continuación haremos una breve referencia a algunos tipos de relaciones laborales que se presentan en la industria maquiladora, y -- que son:

## A. Por la duración de la relación laboral

### A.1 Por tiempo indefinido (trabajadores de planta)

En principio todas las relaciones de trabajo son por tiempo indefinido, a menos que su naturaleza implique lo contrario, situación que debe constar expresamente en los contratos y que, en casos de conflictos corresponde probar al patrón.

De acuerdo con lo anterior, un trabajador será de planta desde el momento en que comienza a prestar sus servicios y por todo el tiempo que subsista la materia que dio origen a la relación. La Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que "para la existencia de un trabajo de planta se requiere únicamente que el servicio desempeñado constituya una necesidad permanente de la empresa - esto es, que no se trate de un servicio meramente accidental..... (58). Esta especificación de lo que constituye un trabajo de planta encuentra su fundamento en el principio de la duración indeterminada de las relaciones laborales, que parte de la base de que la estabilidad en el trabajo no se vería respaldada si pudieran establecerse libremente períodos de duración de las relaciones más o menos cortos, transcurridos los cuales quedaría disuelta la relación laboral y, en consecuencia, separado el trabajador de la empresa sin ninguna responsabilidad para el patrón.

---

(58) Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros, Toca 2903/36/1a. 3 de septiembre de 1936

La doctrina, por su parte, ha establecido dos conceptos:

- a) " Los trabajos de planta son todos aquellos cuyo conjunto constituye la actividad normal y necesaria de la empresa o establecimiento, aquellos cuya ausencia haría imposible su funcionamiento, los que son indispensables para la obtención de los productos - o servicios proyectados, por lo tanto, aquellos sin cuya ejecución no podrían alcanzarse los fines de la negociación"; y
- b) " Los trabajos de planta son permanentes, lo que quiere decir que son los trabajos que constituyen la vida de la empresa o del establecimiento y cuya falta provocaría su paralización o su muerte" (59)

En base a lo anterior y a la especificación expresa que la Ley Federal del Trabajo hace, en el sentido de que mientras subsista la materia -- que les dio origen a las relaciones de trabajo, éstas serán por tiempo indeterminado (artículos 35 y 36), los trabajadores que entran a prestar sus servicios en una maquiladora serán de planta desde el momento en que comienzan a laborar, a menos que se encuentren dentro de las disposiciones previstas en el artículo 37, en vista que las actividades que en estas empresas se desarrollan son de carácter permanente, normal, necesarias, constantes y que además constituyen el principal sostén de la empresa.

---

(59) Mario de la Cueva. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 3a. ed. 1975, México. Ed. Porrúa, p. 226

## A.2 Por tiempo definido (trabajadores temporales)

Para que una relación de trabajo pueda considerarse por tiempo definido es necesario que la naturaleza del trabajo a desarrollar así lo exija, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley Federal del Trabajo; este tipo de relación representa la excepción al principio de las relaciones de trabajo por tiempo indefinido. También, de conformidad con el mismo artículo, cuando la relación laboral tiene por objeto sustituir temporalmente a otro trabajador, se cataloga por tiempo definido. A los trabajadores que prestan sus servicios bajo esta modalidad, comúnmente se les conoce como eventuales. Mario de la Cueva dice a este respecto:

'La definición de trabajo eventual se formula generalmente en forma negativa, diciendo que es el que no satisface los requisitos del trabajo de planta, pero puede agregarse que son los que cumplen actividades ocasionales, aquellos que no constituyen una necesidad permanente de la empresa, como la instalación o reparación de alguna maquinaria o la sustitución temporal de algún trabajador de planta'. (60)

Obviamente, la presencia de estos trabajadores es necesaria en algunas ocasiones, pero no en la forma generalizada en que se ha venido realizando en las maquiladoras; es decir, que en muchas empresas, según tenemos conocimiento, celebran constantemente contratos por tiempo definido con los trabajadores, contratos que varían de 90 a 120 días, sin que exista causa alguna que justifique dicha forma de contratación -

(60) De la Cueva, op. cit., p. 227

y que resulta en un serio perjuicio para los trabajadores, quienes después de varios meses de prestar sus servicios, cesan de hacerlo, quedando totalmente desprotegidos. Esta práctica viciada tiene todavía un mayor alcance, pues los contratos a que nos estamos refiriendo, se renuevan en forma sistemática por otros de igual duración a la terminación del contrato precedente, con la salvedad de que al trabajador se le deja descansar a propósito por un número indeterminado de días, o meses entre cada contrato, para evadir el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo. Esta situación, aunque anárquica confirma el hecho de que las actividades de la maquiladora son permanentes y constituyen la actividad normal y necesaria de la empresa, por lo que este tipo de contratación, aparte de antijurídica, no justifica los argumentos esgrimidos por los empresarios en el sentido de que sus actividades encuadran dentro del tipo de contratos por obra determinada.

Ahora bien, en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de la ley laboral vigente, la especificación que se haga en un contrato de -- que es por tiempo determinado, debe constar por escrito, pues de otra forma, el contrato se considerará por tiempo indeterminado. Sin embargo, el hecho de cumplir con esta formalidad no hace de la relación de trabajo una de tiempo definido, ya que ésta debe justificarse por la naturaleza del trabajo que se va a realizar, y no por el nombre que se le designe, como en el caso de las maquiladoras.

## **B. Por la forma de pago del salario**

### **B.1 Por unidad de obra (trabajadores a destajo)**

En cuanto a la forma de fijar el salario se refiere, la ley establece la posibilidad del pago por unidad de obra, que habitualmente se denomina trabajo a destajo. Esta forma de pago se determina por el número de unidades de producción elaboradas por cada trabajador y es objeto de algunas controversias, pues se dice que es perjudicial para los trabajadores, quienes incrementan su producción motivados por la percepción de un mejor ingreso, sin ponerse a pensar que sufren un desgaste físico mayor. Para los patrones, por el contrario, resulta bastante provechoso, ya que se incrementa el ritmo de producción; a la vez que provechoso, el costo de los salarios es proporcional a la producción y no más caro.

La implicación del trabajo a destajo sólo tiene efectos para la forma en que ha de fijarse el pago del salario, por lo demás los trabajadores sujetos a este régimen tienen el atributo de ser trabajadores de planta, prestan sus servicios en una jornada de trabajo, tienen derecho al día de descanso semanal obligatorio con goce de salario, a vacaciones anuales pagadas, aguinaldo, reparto de utilidades, etc.

El pago a destajo se combina con lo que podría considerarse un salario de garantía, que puede ser igual o superior al mínimo, jamás inferior a éste; de conformidad con el artículo 85, párrafo segundo; 'En el salario por unidad de obra, la retribución que se pague será tal, que para un trabajo normal, en una jornada de ocho horas, de por resultado-

el monto del salario mínimo, por lo menos"; esto significa que el salario mínimo de garantía cubre el pago correspondiente a la cuota diaria de producción asignada a cada trabajador, y el pago por unidad de obra se aplica al total de unidades producidas que excedan de la cuota diaria obligatoria. Por cada unidad producida de más por el trabajador, éste tiene derecho al pago de una cantidad adicional determinada en el sistema de destajos de cada empresa. La citada disposición asegura a los trabajadores a destajo un salario de garantía contra las fluctuaciones de producción en cada empresa; este salario es el que se toma como base para el pago del séptimo día, aguinaldos, vacaciones.

Podría considerarse que un sistema de destajos adecuado es bueno para los trabajadores, quienes con la práctica seguramente van desarrollando sus habilidades y por lo tanto aumentando notablemente su producción individual en cada jornada de trabajo y consecuentemente su salario.

En las maquiladoras, el área de actividades en que predomina el pago a destajo es la de costura. Sin embargo, a pesar de los posibles beneficios señalados con anterioridad deben tenerse en mente también los abusos que en forma frecuente se comenten en estas empresas:

En el pago a destajo interviene la variable del ritmo de trabajo que es fijada por las empresas, la mayoría de las veces en forma arbitraria; como ejemplo tenemos lo siguiente: En cada maquiladora existe una cuota de producción, que por cierto se fija en niveles muy altos; los traba-

adores, en su afán de aumentar sus ingresos, con frecuencia rebasan este límite; los empresarios aprovechan este afán del trabajador para fijar progresivamente nuevas y más altas cuotas de producción -sin el aumento proporcional de salario-, reduciendo como consecuencia el pago por unidad de obra, ya que el trabajador apenas tendrá tiempo de cubrir su cuota diaria en una jornada de trabajo.

Otra práctica frecuente es la de reducir el pago por pieza, sin causa justificada.

Un mecanismo más utilizado por estas empresas, es el siguiente: Cuando un trabajador alcanza niveles de producción muy altos, el patrón le dice que muchas de las piezas elaboradas estaban incompletas o mal acabadas -cosa que por supuesto es falsa-, por lo que tiene que pagar a otra persona para que supla tales deficiencias, deduciendo dicho pago del salario del trabajador, o no pagándole absolutamente nada por las piezas incompletas o mal acabadas.

## B.2 Por unidad de tiempo (trabajadores por jornada)

Para fijar esta forma de pago es necesario relacionar los conceptos: salario y jornada de trabajo. En este caso el trabajador percibe su salario en función del "tiempo durante el cual está a disposición del patrón para prestar su trabajo" (artículo 58); también, el concepto de salario mínimo (artículo 90) se encuentra estrechamente vinculado a esta forma de determinación del pago del salario, al estatuir: "salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabaja

por los servicios prestados en una jornada de trabajo". Es así que, el salario por unidad de tiempo es el que percibe el trabajador por prestar sus servicios en cada jornada de trabajo.

En términos generales, el trabajador debe recibir en cada jornada, por lo menos, el salario mínimo correspondiente, que puede ser general o profesional; sin embargo, en algunas ocasiones la jornada puede "prolongarse por circunstancias extraordinarias, sin exceder nunca de tres horas diarias ni de tres veces en una semana" (artículo 66). En los casos que el trabajador labore más de las nueve horas extras permitidas a la semana, las excedentes se le retribuirán a razón de salario triple, independientemente de las sanciones que le correspondan al patrón por violación de un precepto legal (artículo 68). Cuando el tiempo extraordinario esté comprendido en las nueve horas máximas, estas serán cubiertas "con un ciento por ciento más del salario que corresponda a las horas de la jornada (artículo 67), es decir, con un salario doble.

Debido a que la producción de las maquiladoras depende de las necesidades del mercado, en las épocas en que aumentan las demandas de los productos maquilados se hace necesario el trabajo extraordinario para poder satisfacer tales pedidos, que en muchas ocasiones llegan a exceder del máximo a que se refiere la ley. No se tiene noticia de que algún patrón se haya hecho acreedor a las sanciones correspondientes por violar este precepto legal, ni tampoco de que a los

trabajadores se les pague el trescientos por ciento aplicable por el excedente de las 9 primeras horas de trabajo extraordinario y en ocasiones ni el doscientos por ciento de las nueve horas permitidas.

### C. Por la forma de contratación

#### C.1 Contratación colectiva

Atento a lo dispuesto en la Constitución (artículo 123, fracción XVI) y en la Ley Federal del Trabajo (artículo 356), la creación de un sindicato de trabajadores persigue como objetivo fundamental el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.

Como la protección de los trabajadores en la Ley Federal del Trabajo se entiende es mínima, éstos se organizan en sindicatos con la aspiración de obtener mejores beneficios y condiciones de trabajo, por medio de la contratación colectiva.

En el caso de las maquiladoras, la función natural de los contratos colectivos se encuentra totalmente desvirtuada, pues dichos contratos sólo se han formado con la intención de dar una apariencia de legalidad y formalidad a las relaciones obrero-patronales, sin que en realidad establezcan auténticas conquistas de los trabajadores.

Es poco lo que puede decirse de las condiciones colectivas de los trabajadores de las maquiladoras, pues en términos generales y con base en la lectura de algunos contratos colectivos, los empresarios se limitan a reproducir las disposiciones mínimas que establece la Ley Federal del Trabajo.

## C.2 Contratación Individual

En términos de lo establecido por el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, en relación con el artículo 24, se entiende por contrato -- individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, -- aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario, debiendo hacerse constar en este escrito las condiciones de trabajo, cuando no existan contratos colectivos aplicables. No obstante lo anterior, en la industria maquiladora (según tenemos entendido) es práctica común que los trabajadores presten sus servicios sin la existencia de dicho escrito, lo que por ningún motivo significa que se encuentren desprotegidos, pues la propia Ley presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe (artículo 21) y su falta será siempre imputable al patrón. (artículo 26).

Ahora bien, aún habiendo hecho la aclaración de que el trabajador se encuentra protegido por la Ley laboral vigente, con o sin escrito, es conveniente que las condiciones de trabajo consten en un documento que como mínimo contenga los siguientes requisitos:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del trabajador y del patrón;
- II. Si la relación de trabajo es para obra o tiempo determinado o tiempo indeterminado;

III. El servicio o servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;

IV. El lugar o los lugares donde deba prestarse el trabajo;

V. La duración de la jornada;

VI. La forma y el monto del salario;

VII. El día y el lugar de pago del salario; y

VIII. La indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado - en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley; y

IX. Otras condiciones de trabajo, tales como días de descanso, vacaciones y demás que convengan el trabajador y el patrón.

Pues por regla general los patrones, ante el desconocimiento de las condiciones de trabajo por parte del trabajador, las modifican a su antojo, sin que éste último pueda impedirlo.

#### D. Trabajo a domicilio

En los términos del artículo 311, trabajo a domicilio es el que se ejecuta habitualmente para un patrón en el domicilio del trabajador o en un local libremente elegido por él, sin vigilancia ni dirección inmediata de quien proporciona el trabajo.

Las condiciones del trabajo a domicilio deben hacerse constar por escrito, pues solamente de esta manera es posible su vigilancia por parte de las autoridades. El escrito en que consten las condiciones de trabajo -

debe hacerse por triplicado, del cual conservarán un ejemplar las partes y el tercero se entregará a la Inspección del Trabajo. El contenido del escrito es el siguiente:

- I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil, y domicilio del trabajador y patrón;
- II.- Local donde se ejecutará el trabajo;
- III.- Naturaleza, cantidad y calidad del trabajo;
- IV.- Monto del salario y fecha y lugar de pago; y
- V.- Las demás estipulaciones que convengan las partes. (art. 318)

Dicho escrito "deberá entregarse por el patrón dentro de un término de tres días hábiles a la Inspección del Trabajo, la cual, dentro de -- igual término, procederá a revisarlo bajo su más estricta responsabilidad. En caso de que no estuviese ajustado a la Ley, la Inspección del Trabajo - dentro de tres días, hará a las partes las observaciones correspondientes a fin de que se hagan las modificaciones respectivas. El patrón deberá - presentarlo nuevamente a la misma Inspección del Trabajo". (art. 319)

Es obligatorio para los patrones llevar un "Libro de Registro de trabajo a domicilio", en que se apuntarán los datos para que los Inspectores del Trabajo puedan realizar una vigilancia efectiva. Estos libros estarán a disposición de los Inspectores en todo momento (art. 320). De la misma manera, los patrones deben proporcionar a sus trabajadores una "Libreta de trabajo a domicilio" en que consten sus condiciones de trabajo, especialmente los horarios de entrega y recepción del trabajo, así como la forma y

monto del salario. La falta de la libreta no priva al trabajador de los derechos que le corresponden de conformidad con las disposiciones de la ley. (art. 321)

En el artículo 317 se establece el "Registro de los patrones del trabajador a domicilio", que debe funcionar en la Inspección del Trabajo, en el cual constarán los nombres y domicilios de los patrones para los que se ejecutarán los trabajos.

La actividad más característica del trabajo a domicilio es la de costura, que generalmente realizan las mujeres en su hogar con la ayuda de sus hijos. En base a lo establecido en el artículo 322, las Comisiones Regionales y Nacionales de los Salarios Mínimos, han fijado el salario mínimo profesional correspondiente a los costureros en confección de ropa en trabajos a domicilio, que para la ciudad de Tijuana es de 216 pesos diarios, hasta el 31 de diciembre de 1979.

Como se trata de trabajos a domicilio que se remuneran por unidad de obra, las tarifas serán tales que un trabajador normal en condiciones de trabajo también normales, obtenga en ocho horas de labor, por lo menos, el salario mínimo profesional vigente, más la proporción correspondiente al séptimo día. Es también de importancia, el señalamiento del artículo 323 al establecer que en ningún caso los salarios mínimos de los trabajadores a domicilio podrán ser menores a los que se pagan por trabajos semejantes en la empresa o establecimiento para el que se realice el trabajo. Los trabajadores a domicilio también tienen derecho a que se les

pague el salario correspondiente al día de descanso semanal obligatorio - (art. 327). Igualmente tienen derecho al pago de vacaciones anuales - - (art. 328)

Los trabajadores a domicilio están totalmente protegidos por las disposiciones de la ley; sin embargo, es bien sabido de todos que en la realidad sucede todo lo contrario. En la misma ciudad de México, estos trabajadores son objeto de los peores abusos y arbitrariedades, por lo tanto, no es de esperarse que en la frontera, se de la excepción. Aún más, si los trabajadores que prestan sus servicios en las instalaciones de las empresas maquiladoras son objeto de tantas arbitrariedades, los a domicilio aún sufren en mayor grado las consecuencias de sus pésimas condiciones de trabajo.

La explotación que de estos trabajadores hacen los patrones les es altamente provechosa, en contraste con los salarios irrisorios que pagan a sus trabajadores, aún cuando la vigilancia de tales condiciones se encuentra en manos de las autoridades administrativas, quienes desafortunadamente no cumplen en vigilar la observancia de la ley. Esta deficiencia administrativa, aunada a los abusos patronales y a la forma clandestina en que generalmente se realiza este tipo de actividades, ha dado por resultado la explotación despiadada del trabajador a domicilio, ya que el patrón, - sobreprotegiendo sus intereses económicos, únicamente cubre al trabajador la unidad o unidades producidas, sin que dicho pago en la mayoría de las veces, represente el salario mínimo general, ni mucho menos el pro-

sional que les corresponde. Pero esto no es todo, sino que además, -- dentro del pago no se considera el desgaste físico y las horas de trabajo que necesitó el obrero para la elaboración de cada pieza, violándose en forma flagrante lo dispuesto en la Ley y en la Constitución, cuando señalan que ninguna jornada puede exceder de ocho horas de trabajo; además, vulnera la integridad física del trabajador al no considerar el lugar apropiado y condiciones mínimas de salubridad e higiene para el desarrollo del trabajo.

Tenemos entendido que son pocas las maquiladoras que emplean trabajadores a domicilio, pero se sabe con seguridad que sí se presenta este tipo de trabajo en dicha industria en la ciudad de Tijuana.

### Suspensión de las relaciones de trabajo

Siempre existirán causas que afecten temporalmente los derechos y obligaciones fundamentales derivados de la relación de trabajo, cuando alguna de estas se presente nos encontraremos frente a la suspensión de las relaciones de trabajo.

Las características principales de la suspensión son las siguientes: Constituye una situación de excepción por la que, en la relación de trabajo la obligación del trabajador de prestar el servicio, y la del patrón de pagar el salario se interrumpen temporalmente; está condicionada a la presencia de una circunstancia justificada que no permita que el trabajador desarrolle su actividad durante algún tiempo; de ninguna manera significa la terminación de la relación, por el contrario, ésta se mantiene en esta

do latente hasta que las causas que la originaron desaparecen y nuevamente sean posibles la prestación de los servicios y el consecuente pago de salarios.

La Ley Federal del Trabajo establece causales de suspensión individual y colectiva. En esta ocasión, me referiré únicamente a las que afectan a todos los trabajadores de una empresa, es decir, las colectivas, porque son las que representan mayores problemas para los trabajadores de la industria maquiladora.

En toda empresa, se presentan frecuentemente variantes que afectan el fenómeno de la producción, lo que trae como consecuencia la alteración de las relaciones obrero-patronales. En vista de que estas situaciones de excepción, ajenas a la voluntad de las partes ponen en juego la estabilidad de las relaciones de trabajo, la Ley Federal del Trabajo prevé la posibilidad de que se presenten y en su artículo 427 establece las causales de suspensión colectiva de las relaciones de trabajo, que son:

- I. - La fuerza mayor o el caso fortuito no imputable al patrón, o su incapacidad física o mental, o su muerte, que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa, la suspensión de los trabajos;
- II. - La falta de materia prima, no imputable al patrón;
- III. - El exceso de producción con relación a sus condiciones económicas y a las circunstancias del mercado;
- IV. - La incosteabilidad, de naturaleza temporal, notoria y manifiesta

de la explotación;

V. - La falta de fondos y la imposibilidad de obtenerlos para la prosecución normal de los trabajos, si se comprueba plenamente por el patrón; y

VI. - La falta de ministración por parte del Estado de las cantidades - que se haya obligado a entregar a las empresas con las que hubiese contratado trabajos o servicios, siempre que aquéllas - - sean indispensables.

Concretamente, en el caso de las maquiladoras, la producción que en ellas se realiza depende principalmente del abastecimiento de componentes provenientes del extranjero y de las demandas del mercado de los productos maquilados. Obviamente, estas dos determinantes de la producción de las maquiladoras no son constantes, lo que en un momento dado resulta en perjuicio de los trabajadores, pudiendo traer como consecuencia la suspensión de la relación laboral por causa de conflicto económico.

La causa de suspensión colectiva de las relaciones de trabajo que - más frecuentemente ponen en práctica los patrones de la industria maquiladora es la consignada en la fracción II del artículo 427, o sea, la falta de materia prima no imputable al patrón. Sobre este particular, es necesario aclarar que si bien es cierto que la Ley Federal del Trabajo la prevé como una causa de suspensión temporal de las relaciones colectivas de - - trabajo, también es verdad que esto no significa que deja el arbitrio de los

patrones el crear artificialmente dicha falta, lo que para ellos es sumamente fácil de hacer, pues los patrones simplemente le dicen al proveedor que no les mande mercancía para ensamblar y ante la Junta comprueban que no depende de ellos la falta, por lo tanto, la Junta procede a autorizarlos a suspender las relaciones de trabajo hasta que desaparezca la causa que le dio origen, y una vez más los perjudicados son los trabajadores, ya que éstos no pueden estar supeditados a los caprichos de la empresa, de que les de trabajo únicamente cuando le convenga.

De acuerdo con la fracción III del artículo 429, cuando la causa de la suspensión sea la falta de materia prima no imputable al patrón, previamente a la suspensión, éste deberá obtener la autorización de la Junta de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con el artículo 782 y siguientes, referente a procedimientos especiales. En el caso a que nos estamos refiriendo, el procedimiento que debe seguirse es el de la tramitación y resolución de los conflictos colectivos de naturaleza económica.

En la tramitación de estos conflictos, las Juntas deben procurar que las partes lleguen a un convenio, siempre y cuando no se haya dictado la resolución que ponga fin al conflicto. El patrón, al solicitar ante la Junta la suspensión debe hacer una exposición de los hechos y causas que dieron origen al conflicto, acompañando la solicitud de los siguientes anexos: (art. 792)

- I. - Los documentos públicos o privados que tiendan a comprobar la situación de la empresa o establecimiento y la necesidad de las

medidas que solicite;

- II. - Una relación de los trabajadores a su servicio, con expresión de sus nombres y apellidos, empleo que desempeñen, salario que perciban y antigüedad en el trabajo; y
- III. - Un dictamen formulado por perito contador, relativo a la situación de la empresa o establecimiento.

No obstante que a la suspensión de las relaciones laborales la precede todo un procedimiento formal, es necesario señalar que las autoridades laborales actúan -en el caso de las maquiladoras-, con marcada celeridad en las decisiones acerca de la suspensión, incluso, sin exigir en la mayoría de las veces todas las pruebas necesarias que determinen si en realidad la empresa se encuentra en conflicto económico.

### 3. - Terminación de las relaciones de trabajo

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 53, establece las causas de terminación de las relaciones de trabajo, que son:

- I. - El mutuo consentimiento de las partes;
- II. - La muerte del trabajador;
- III. - La terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital, de conformidad con los artículos 36, 37 y 38, referentes a las relaciones laborales por obra y tiempo determinado;
- IV. - La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo; y

V. - Los casos a que se refiere el artículo 434, es decir, las causas de terminación colectiva de las relaciones de trabajo.

En esta ocasión, solamente me referiré a las causas consignadas en las fracciones III y V, que con mayor frecuencia perjudican a los trabajadores de las maquiladoras.

En el caso de la fracción III, como ya se mencionó en la primera parte del capítulo, al hablar de la duración de las relaciones laborales, es común que los trabajadores de las maquiladoras presten sus servicios mediante contratos por tiempo definido que van de 90 a 120 días. Estas contrataciones, como ya lo dijimos anteriormente, son antijurídicas a todas luces, ya que solamente se justifican cuando la naturaleza del trabajo a realizar no permite que las relaciones sean por tiempo indefinido, o cuando se trate de la sustitución temporal de un trabajador de planta; sin embargo, están presentes en las maquiladoras y llegado el día en que ha de vencerse cada uno de estos contratos, se da por terminada la relación individual del trabajo, y el trabajador, así lo acepta. A este respecto, cabe aclarar que la relación de trabajo no termina porque así, los establezcan los patrones, en este caso lo procedente es demandar ante la Junta la prórroga de la relación del trabajo por todo el tiempo que subsista la materia que le dió origen, lo que rarísima vez ocurre y los trabajadores, en cierta forma prefieren trabajar con estas contrataciones ya que saben lo que les ha sucedido a algunos de sus compañeros trabajadores - que han demandado ante la Junta sus derechos; o bien el proceso dura -

mucho tiempo y al final la resolución no es del todo favorable para ellos, o no les vuelven a dar trabajo, hayan o no tenido éxito en sus demandas ante la Junta.

Las causas de terminación colectiva de las relaciones de trabajo establecidas en el artículo 434 son las siguientes:

- I. - Fuerza mayor o caso fortuito no imputable al patrón, o su incapacidad física o mental o su muerte que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa, la terminación de los trabajos;
- II. - La incosteabilidad notoria y manifiesta de la explotación;
- III. - El agotamiento de la materia objeto de una industria extractiva;
- IV. - Los casos del artículo 38, es decir, la explotación de minas -- que carezcan de minerales costeables o para la restauración de minas abandonadas o paralizadas, que pueden ser por tiempo u obra determinada o para la inversión de capital determinado; y
- V. - El concurso o la quiebra legalmente declarado, si la autoridad competente o los acreedores resuelven el cierre definitivo de la empresa o la reducción definitiva de sus trabajos.

Como se puede ver, en cuanto a la terminación colectiva de las relaciones colectivas de trabajo, la Ley es casuística, por lo que se entiende no hay otras causas; sin embargo, en las maquiladoras es bastante común que cuando a un empresario no le es ya provechoso o convenient

continuar sus operaciones en una maquiladora, plantea la existencia de un conflicto económico y, o reduce el número de trabajadores a su servicio, o definitivamente cierra la empresa, en muchos casos, sin pagar a los trabajadores la correspondiente indemnización de tres meses de salario, más la prima de antigüedad a que tienen derecho. Al igual que sucede con la suspensión de las relaciones de trabajo, también en la terminación de éstas, las autoridades actúan con marcada celeridad en sus decisiones y sin exigir las pruebas necesarias que determinen si en realidad la empresa se encuentra en conflicto económico.

El objetivo principal de la exposición general de la situación laboral de los trabajadores de la industria maquiladora, presentada en este capítulo, de ninguna manera pretende abarcar todos los problemas que este sector trabajador enfrenta, pero si nos da los suficientes elementos de conocimiento para demostrar que no es justificativo que se permita, aunque sea en forma tácita, que no se acaten las disposiciones mínimas de la ley laboral mexicana con el argumento de que estas industrias crean fuentes de trabajo, ya que tal situación no solamente está perjudicando a los trabajadores que actualmente laboran en ellas, sino que conforme esta industria vaya extendiéndose, irá haciendo uso de las mismas prácticas antijurídicas que hasta ahora ya han realizado con éxito las empresas establecidas; por lo tanto, a manera de sugerencia, creo que sería conveniente que la política gubernamental de fomento de la industria maquiladora se complementara con una reglamentación de trabajo especial que garantizara a los

trabajadores en forma más específica cierta seguridad contra la concu--  
rrencia de algunas modalidades que se dan en el desarrollo de sus traba--  
jos y que los perjudican gravemente.

## CONCLUSIONES

La industria maquiladora, desde que inició sus operaciones en el país hace casi 15 años, ha incrementado en forma considerable el número de plantas de ensamble con resultados fructíferos para las empresas debido a la reducción de los costos de producción, por el bajo costo de la mano de obra mexicana y también por su excelente rendimiento; - en contraste, en el campo laboral, la situación de los trabajadores ha dejado mucho que desear, pues éstos continúan siendo objeto de innumerables abusos patronales, situación que se agrava por la ineficiente administración de justicia por parte de las autoridades laborales. A -- continuación se exponen las conclusiones sobre este particular:

1.- La industria maquiladora, al no respetar los derechos mínimos de los trabajadores mexicanos no ha correspondido al trato preferencial que le ha dado el gobierno y a la vez no ha respetado las leyes mexicanas, por lo tanto, lo positivo que pudiera tener para el país, por crear fuentes de trabajo, se pierde.

2.- Al consentir que los empresarios maquiladores evadan la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, las autoridades laborales se vuelven cómplices, tanto de la explotación de los trabajadores en condiciones antijurídicas, como de la violación de la ley.

3. - El argumento que pretende justificar la existencia de condiciones de trabajo al margen de las leyes mexicanas en que sin la libertad de que han gozado hasta ahora, algunas empresas no podrían seguir operando y tendrían que ir a otros lugares en donde no existan tantas exigencias en el orden laboral, y las empresas interesadas en instalarse en el país, ya no lo harían. Si bien es cierto que en otros países las exigencias laborales, al igual que los salarios son inferiores, también es verdad que la cercanía geográfica y la estabilidad política de nuestro país son ventajas difíciles de superar; por lo tanto, estos argumentos y amenazas son simples estrategias que ponen en práctica las empresas maquiladoras para obtener mejores concesiones.

4. - El hecho de que las relaciones de trabajo se desarrollen al margen de las exigencias legales mínimas representa un atractivo más para las empresas que planeen su instalación en el país, y estas limitándose a imitar el tipo de prácticas y mecanismos utilizados con anterioridad por otras empresas cumplen con la deseada creación de fuentes de trabajo.

5. - Si la condición de existencia de las maquiladoras es aprovechar al máximo la reducción de costos mediante el empleo de mano de obra barata, no es factible que los empresarios estén dispuestos a mejorar por propia cuenta la situación de los trabajadores, ya que desde que se instalaron por vez primera han tenido éxito en operar al mar--

gen de la ley, de tal forma que se hace inminente la intervención positiva de las autoridades, exigiendo al menos el cumplimiento de los derechos mínimos que en favor de los trabajadores consagra tanto la Constitución, como la Ley Federal del Trabajo.

## BIBLIOGRAFIA

ustamante, Jorge A.

"Maquilladoras: A New Face of International Capitalism in Mexico's Northern Frontier". Edición revisada de un documento presentado en la Sexta Reunión Nacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, celebrada en Atlanta, Georgia, del 23 al 24 de marzo de 1976, El Colegio de México, 1976, México.

ceña, José Luis.

"México en la órbita Imperial", 7a. ed. 1976, México, Ed. El Caballito.

chapoy Bonifaz, Alma

"Empresas Multinacionales (Instrumento del Imperialismo)", 1a. ed. 1975, México, Ed. El Caballito.

de la Cueva, Mario.

"El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", 3a. ed. 1975, México, Ed. Porrúa.

Sambrill, Mónica C.

"Composición y Conciencia de la Fuerza de Trabajo en las Maquilladoras", resultados de un estudio de campo realizado en la ciudad de Tijuana a fines de 1977 y principios de 1978.

García Moreno, Víctor Carlos.

"La economía mexicana y la economía fronteriza del Norte", Periódico El Día, 15 de febrero de 1979.

Hernández, Salvador y Trejo Delarbe, Raúl.

"Transnacionales y Dependencia en México (1940-1970)", Revista Mexicana de Ciencia Política, núm. 80, abril-junio de 1975, México, U.N.A.M., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Hoffman, Abraham.

"Unwanted Mexican Americans in the Great Depression" The University of Arizona Press, Tucson, Arizona, 1974.

Newman, José Luis.

"Mexico's Maquiladora Program" en "A Comprehensive, - - - -  
Authoritative Look at Today's Mexico and its Economic Investment  
and Trade Prospects", publicación de la Cámara Americana de Co-  
mercio de México, 1a. ed. 1978, México.

Sepúlveda, Bernardo y Chumacero, Antonio.

"La Inversión Extranjera en México", 1a. ed. 1973, México, Ed.  
Fondo de Cultura Económica.

Villalobos Calderón, Liborio.

"La Industria Maquiladora Extranjera en México: Mal necesario  
de una sociedad subdesarrollada", Revista Relaciones Internacio-  
nales, vol. 1, núm. 1, México, abril-junio de 1973.

"La otra cara de México; el pueblo chicano", 1a. ed. 1977, Méxi-  
co, Ed. El Caballito, Compilación de David R. Maciel.

#### Otras fuentes:

Import Requirements on Articles Assembled Abroad From U. S.  
Components (Item 807.00, Tariff Schedules of the United States), - - -  
Department of the Treasury, U.S. Customs Service, Embajada de los -  
Estados Unidos de Norteamérica, 1973.

"Las interrogantes de las Maquiladoras". Revista Expansión, vol. VII, -  
núm. 163, México, 16 de abril de 1975.

"Las Maquiladoras en México, nueva lanza del Imperialismo". Revista  
NACLA (Traducción de Nacla's Latin America and Empire Report, vol. --  
IX, núm. 5, julio-agosto de 1975).

"La industria maquiladora; evolución reciente y perspectivas" Revista  
Comercio Exterior, abril de 1978.

"Las Transacciones Fronterizas". Revista Panorama Económico, no-  
viembre-diciembre de 1977, Bancomer.

"Maquiladoras, crece su producción" en Examen de la Situación Económica de México, vol. LIII, núm. 621, agosto de 1977, Banamex.

"Oportunidades en turismo y maquiladoras" en Examen de la Situación Económica de México, vol. LIII, núm. 616, marzo de 1977, Banamex.

"Perspectivas para las Maquiladoras" Revista Noticias, Boletín Informativo de la Cámara Americana de Comercio de México, vol. 8, núm. 2 febrero de 1979, México.

Política Económica Fronteriza 1971-1976, México, 1976, publicación de la Secretaría de Industria y Comercio.

#### Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada.

Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para el Fomento de la Industria Maquiladora del 27 de octubre de 1977.

Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera.

Código de Comercio.

Ley General de Sociedades Mercantiles.