

00 721
608



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

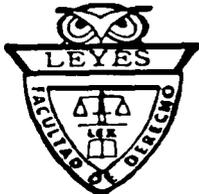
"EFECTOS SOCIO-ECONOMICOS DE LA INDUSTRIA
MAQUILADORA EN MEXICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUIS BERNARDO MORENO BUZZO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DIRECTOR DE TESIS: LIC. ARTURO BELMONT MARTINEZ



MEXICO, D. F.

AGOSTO DEL 2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



SECRETARÍA GENERAL DEL
GOBIERNO FEDERAL
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

OFICIO FDER/SEJE/038/03.

ASUNTO: Aprobación de Tesis.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR.
P R E S E N T E.

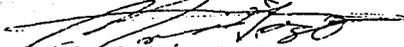
El pasante **LUIS BERNARDO MORENO BUZZO**, con número de cuenta 8440717-7, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. Arturo Belmont Martínez, titulada: "EFECTOS SOCIO-ECONÓMICOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN MÉXICO".

El pasante **MORENO BUZZO** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACIÓN**, para los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación, dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D. F., a 17 de julio de 2003.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO.

clc

B

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MIS PAPAS:

DR. JOSE LUIS J. MORENO MEJIA Y LIDIA BUZZO BARRERA DE MORENO

**A QUIENES AMO, ADMIRO, RESPETO Y LES ESTOY ETERNAMENTE AGRADECIDO, POR SU INCONDICIONAL
PACIENCIA, SABIDURÍA, COMPRENSIÓN Y AMOR.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A MIS HERMANDOS:

**JOSE LUIS, JAVIER ANGEL Y ALFONSO E.
MUCHAS GRACIAS, POR SU ENSEÑANZA Y ALENTADOR CARÍÑO, SIEMPRE TAN LLENO DE GENEROSIDAD.**

C

A MI ESPOSA:

**YAZMINA ALICIA BOJÓRQUEZ FÉLIX
INVALUABLE EJEMPLO DE FORTALEZA Y BONDAD, COMPLEMENTO ESENCIAL DE MI VIDA Y COMPAÑERA
POR UNA ETERNIDAD. "TE AMO"**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A MIS HIJOS:

**BERNARDO CALEB Y LUIS BARUC
"ANHELADAS BENDICIONES Y ADORABLES INCENTIVOS DE VIDA"**

A MIS AMIGOS:

POR ACEPTARME COMO SOY Y BRINDARME SU FRATERNAL COMPAÑÍA.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A TODOS MIS PARIENTES Y FAMILIARES:

MI SINCERO AGRADECIMIENTO

E

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO:

POR HABERME DADO LA OPORTUNIDAD Y EL HONOR DE SER UNO DE SUS UNIVERSITARIOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A TODOS LOS PROFESORES:

QUE CONTRIBUYERON EN MI FORMACIÓN COMO ESTUDIANTE Y COMO SER HUMANO. GRACIAS.

F

CON ESPECIAL AGRADECIMIENTO:

AL LIC. AGUSTÍN ARIAS LAZO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS JURÍDICO ECONÓMICOS
POR SU SABIDURÍA, INTELIGENCIA Y CALIDEZ HUMANA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

AL LIC. ARTURO BELMONT MARTÍNEZ
POR SU AMISTAD, APOYO Y CONFIANZA BRINDADOS A UN SERVIDOR Y POR COMPARTIR SUS
CONOCIMIENTOS, ASÍ COMO, EXPERIENCIAS PROFESIONALES, DURANTE LA DIRECCIÓN DEL PRESENTE
TRABAJO.

G

ÍNDICE

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

Capítulo Primero

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA.....	4
1.1. Segunda Guerra Mundial.....	4
1.2. Programa Bracero.....	13
1.3. Fomento a la Industria Maquiladora de Exportación en norte del país de 1965... 21	21
1.4. Fomento a la Industria Maquiladora de los 70's.....	22
1.5. Fomento a la Industria Maquiladora de los 80's.....	23
1.6. La Industria maquiladora a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).....	26

Capítulo Segundo

2. MARCO JURÍDICO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA.....	28
2.1. Artículo 131 Constitucional.....	30
2.2. Ley de Comercio Exterior.....	32
2.3. Ley Aduanera.....	33
2.4. Ley de Inversión Extranjera.....	37
2.5. Ley del Impuesto General de Importación y Exportación.....	38
2.6. Reglamento de Ley de Comercio Exterior.....	40
2.7. Reglamento de la Ley Aduanera.....	45
2.8. Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.	46
2.9. Plan Nacional de Desarrollo.....	66
2.10. Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior.....	72

Capítulo Tercero

3. EFECTOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA.....	79
3.1. Repercusiones Económicas.....	80
3.2. Repercusiones Demográficas.....	81
3.2. Repercusiones Sociales.....	85
3.3. Repercusiones Laborales.....	86
3.4. Repercusiones Políticas.....	89

Capítulo Cuarto

4. PANORAMA ACTUAL Y FUTURO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA.....	99
4.1. Modernización y Actualización en Transferencia de Tecnología.....	101
4.2. Incremento o disminución de la Inversión Extranjera.....	103
4.3. Creación de Fuentes de Empleo	108
4.4. Introducción de cambios en las Condiciones Laborales.....	111
4.5. En la consecución de la Competitividad a nivel internacional.....	116
4.6. Integración y apertura a la Globalización.....	121
 CONCLUSIONES.....	 126
 BIBLIOGRAFÍA.....	 135

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I

INTRODUCCIÓN

A partir de la crisis del llamado modelo de sustitución de importaciones o del desarrollo estabilizador (1940-1980); y de la cancelación en 1965 del llamado "Programa Bracero", La industria maquiladora que en sus inicios, se localizaría en las zonas francas de la frontera norte, se convierte en uno de los ejes que sostiene este nuevo modelo de desarrollo y en la actividad productiva más dinámica de la economía nacional, la que gracias a la inversión pública privada, ha venido impulsando una industrialización que aspiraba a abastecer la demanda interna de bienes de consumo y a consolidar una industria básica, que actualmente entre otras cosas, registra la más alta tasa de crecimiento, la mayor generación de empleos productivos y es la responsable de una parte considerable de la exportación manufacturera.

De hecho, la maquila se ha transformado en la principal característica del proceso de industrialización del país, llegando a ocupar la cuarta parte de la fuerza de trabajo de la actividad industrial; y al dispersarse por el territorio nacional, ha ido conformando una nueva geografía industrial en México.

Sin embargo, en las últimas dos décadas, esta actividad también representó pérdidas para el nivel de vida de la población, pérdidas en las finanzas públicas, en la desvalorización de nuestra moneda, en el empleo y para miles de pequeñas y medianas empresas.

Se dice, que la inversión extranjera directa, se da cuando el capitalista foráneo compra una empresa, la construye ó adquiere una parte importante de sus acciones y de la responsabilidad en su administración y generalmente se trata de una operación con miras de largo plazo, hecha por una multinacional productora de bienes o servicios.

Es tal el poderío de estas empresas, que una tercera parte del comercio mundial se realiza en el seno de ellas. Los defensores de la *apertura* y de la *liberalización* alaban el desarrollo del intercambio entre naciones pero callan el hecho de que una buena porción de él se lleva a cabo, como tráfico interno de gigantescos consorcios. Esto es lo que ocurre con muchas de las exportaciones de nuestro país.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Hay algo más alarmante aún, ya que un tercio de los activos del sector productivo privado del mundo, están bajo alguna forma de control de las multinacionales. Esto significa que millones de empresas de todo tamaño, en todos los puntos cardinales, son meramente tributarias de las multinacionales, a través de sociedades, alianzas, subcontratación, franquicias ó algunas otras formas.

El capital no sólo se ha concentrado, también se ha centralizado su manejo. Se trata aquí de la tendencia a organizar la producción sobre una base regional ó mundial, lo que supone que las unidades ubicadas en unos países elaboran unas partes ó componentes, y las situadas en otros, ensamblan. Este cambio en el funcionamiento tiene su origen en los años 60, cuando la recuperación de Europa y Japón acreció la competencia y se empezó a trasladar las operaciones intensivas en mano de obra a zonas con más bajos salarios, principalmente al este asiático y México. Se utilizó, en primer lugar, en la electrónica y en las confecciones y, posteriormente, se extendió a otras ramas.

Cabe recordar, que a partir de la incorporación de México al GATT, en 1985, se inició un proceso de mayor apertura al capital y mercancías extranjeras que vino a acelerar la actividad de esta industria. Y que con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) a finales de 1994, su desplazamiento regional a zonas no fronterizas, ha crecido más rápido y considerablemente, pero esto también se ha debido en gran parte, a la alarmante demanda de trabajo en nuestras comunidades rurales y a los bajos salarios internacionales que se pagan en nuestro país, lo que como ya se mencionó, ha convertido a México en uno de los centros de atracción para el gran capital trasnacional. Empero, la expansión de esta industria no representa mejores condiciones de vida para los obreros, toda vez que a lo largo de estos últimos años, poco han avanzado en sus relaciones laborales, para un mejor nivel de vida.

El hecho relevante consiste en que la centralización del capital se da a costa de los salarios y las reivindicaciones de los obreros son denegadas con la amenaza de trasladar las operaciones a otro punto del planeta. El Estado nacional tiene que rebajar ó suprimir aranceles e impuestos al capital, para cargárselos al pueblo. De otra manera no sería posible este funcionamiento, que exige que un producto sea exportado y reimportado en el proceso de elaboración.

Por ese solo hecho, los países como México, con mercados internos grandes representan un riesgo, pues pueden, según las circunstancias políticas, adoptar medidas de protección y elevar los tributos. Un mini-estado difícilmente puede tomar una medida semejante. De ahí el impulso que se ha venido dando a las ciudades Estado ó al Estado región, con la consecuente fragmentación que esto implica, mediante las tan publicitadas estrategias de desarrollo regional y ordenamiento territorial. Con lo cual, la organización del capital se agiganta y los Estados pobres deben achicarse.

Es por todo lo anterior, que el presente trabajo de tesis, pone en relieve la importancia del Derecho Económico, como el preciso instrumento para analizar y comprender las causas históricas y actuales de los efectos Socio-Económicos, en que la industria maquiladora ha influido en México, asumiendo con compromiso su problemática existente y proponiendo soluciones, que fomenten y aceleren una digna calidad de vida, para los miles de compatriotas que de la misma, han hecho su única fuente de sustento. Y aquellas, que en su caso, nos permitan identificar medidas efectivas que den continuidad al desarrollo de esta actividad, para que el futuro inmediato, se enfrente con eficacia, ante la dinámica tendencia a la globalización e internacionalización, que priva en el nuevo reordenamiento económico a nivel mundial.

Capítulo Primero

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

1.1. Segunda Guerra Mundial

1940 es señalado como el punto de partida de un período de la economía mexicana que se conoce como "modelo de sustitución de importaciones"¹. Debido a los efectos de la segunda guerra mundial, la demanda de los bienes mexicanos se elevó y trajo consigo una elevada tasa de empleo. Algunas empresas incrementaron los turnos de trabajo para satisfacer las demandas Internas que no podían ser satisfechas, porque los países europeos padecían los horrores de la segunda guerra mundial.

Otro factor que propició este modelo, fue la política del presidente Avila Camacho(1941-1946), porque prometió indemnizar a los ex dueños de la industria petrolera mexicana, reconocer la deuda de los bonos vencidos y se estimuló la inversión extranjera en los ramos de la manufactura y el comercio.

También el presidente Miguel Alemán (1947-1951), impulsó más este modelo. Controló fuertemente la importación de bienes de consumo, pero fue flexible con los bienes de capital. México vio llegar maquinaria y equipo extranjero adquiridos con las ganancias logradas durante los años de guerra.

Los empresarios mexicanos de ese tiempo, fueron también causa del fortalecimiento de este modelo. Negociaron las paces con el Gobierno, aceptaron la necesidad de una reforma económica y social, y pensaron en una expansión de los mercados nacionales y extranjeros. Los beneficios se extendieron a toda la población, se le conoce como la época del "milagro mexicano"

¹ La política de sustitución de importaciones se orienta primordialmente a sustituir bienes de consumo, las empresas industriales tienden a volverse dependientes del exterior, tanto en bienes de capital como en insumos intermedios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Segunda Guerra Mundial, vino a impulsar definitivamente el proceso de sustitución de importaciones, al quedar los países exportadores de manufacturas, imposibilitados temporalmente para cubrir la demanda de productos manufacturados, debido a que su sistema industrial estaba orientado a la producción bélica. Además, como estos mismos países requerían de materias primas agrícolas, ganaderas y minerales para su subsistencia, se abrió el mercado mundial nuevamente a las exportaciones de los países latinoamericanos; y por tanto, nuestro país se vio beneficiado con esta situación favorable del mercado internacional. ²

Podría decirse, que la industria maquiladora emerge como una forma de respuesta de la inversión internacional, a la crisis generalizada de los países industrializados. La inversión internacional sigue una línea de evolución que va de la internacionalización del capital a la de la producción, la cual incide en la transformación de la división internacional del trabajo.

El objetivo de la internacionalización del capital en base a la industria maquiladora, fue el de intensificar la acumulación de capital a través de internacionalizar la generación de plusvalía, mediante el traslado de los procesos productivos hacia las zonas de bajos salarios. El proceso de internacionalización del capital (PIC), surge a finales de la década de los cincuenta, como una solución para mantener los ritmos de acumulación del capital, que caracterizaron a los países desarrollados desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial.

Es innegable, entonces, que en la solución a la crisis de acumulación capitalista, la industria maquiladora desempeñaría un papel fundamental en la búsqueda de una optimización global de la producción y en un incremento de la tasa de ganancia.

El proceso de reestructuración mundial de la producción, encontró su base de apoyo en la revolución tecnológica, con lo cual, hizo posible la modificación de su estructura, al fragmentar los procesos productivos en diferentes lugares del mundo. De este modo, la política industrial seguida por las empresas estadounidenses, fue el de ubicarse en los países subdesarrollados.

² Klark W. Reynolds. "La economía mexicana: su estructura y crecimiento en el siglo XX". Ed. Fondo de Cultura Económica, 1973. Pp.55-63.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El dilema de las empresas transnacionales, era el de mantener la competitividad, en términos de costos y de calidad frente al renacimiento económico europeo y japonés. La superioridad de las plantas japonesas, en lo que se refiere a sistemas de producción, control y administración de la fuerza de trabajo; así como las presiones de los trabajadores norteamericanos por salarios y prestaciones superiores, se plantearon como un problema a resolver para las empresas norteamericanas, en su búsqueda para mantenerse competitivas a nivel internacional.

La estrategia utilizada por las empresas norteamericanas, como alternativa de solución a dicha problemática, fue la aceleración del cambio en la estructura del proceso productivo, con una tendencia al despliegue industrial hacia los lugares de más bajos costos.³

En síntesis, la internacionalización de la producción, significa la reubicación geográfica de los procesos productivos de los países desarrollados hacia los países menos desarrollados, con el fin de reducir los costos de producción a través del empleo de la fuerza de trabajo en forma intensiva.

Esta transposición internacional de los medios de producción de un grupo de países a otros, también ha recibido el nombre de "redespliegue industrial". Lo cual, no es otra cosa, que la transferencia de un país desarrollado a otro en desarrollo, de uno o varios de los siguientes elementos de una capacidad industrial existente: capital, conocimientos prácticos, habilidades, unidades físicas, subcontrataciones, administración, servicios de investigación y desarrollo, acceso a mercados y sistema distributivo de los países desarrollados, así como otras facilidades y servicios.

Sin embargo, el redespliegue industrial de un país a otro u otros, no podía realizarse en condiciones que implicaran la pérdida del control global de la producción por parte de las corporaciones internacionales. Ya que, una condición básica de la reubicación de los procesos productivos, incluye la integración en forma vertical del proceso global de la producción, bajo el control de las empresas transnacionales; Es decir, que la matriz deberá mantener el control de la dirección y forma de los procesos de producción y el flujo de mercancías.

³ Paul A. Samuelson, "Curso de Economía Moderna", 16ª edición, Ed. Aguilar, S.A., Madrid, España, 1968.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El mantenimiento de la integración vertical del proceso global de la producción, en sus dispersas y distintas etapas de los procesos productivos, fue posible sólo bajo la existencia de precondiciones técnicas, tales como: los avances en materia de comunicaciones, transportes y, sobre todo, de la organización empresarial. Estos elementos hicieron posible el control de los procesos productivos dispersos a escala mundial, puesto que le permitieron controlar la gestión de sus plantas en los cuatro puntos cardinales, evitando demoras, pérdidas de calidad e interrupción de suministros.

Además de las precondiciones técnicas, no se puede eludir la importancia de las condiciones del desigual desarrollo de los países, ya que la fragmentación de la producción, fue posible debido a la revolución tecnológica de los países desarrollados por un lado, pero, también, gracias a la existencia de un valor inferior de la producción de la fuerza de trabajo en los países en desarrollo.

La internacionalización de la producción, basada en la nueva forma de industrialización entre los países, dio como resultado una nueva división del trabajo, y una nueva forma de especialización económica entre los países, en el cual los procesos productivos son distribuidos en países y regiones de acuerdo a las ventajas comparativas de cada país. Así, la distribución de los procesos productivos entre países, tomando como base las ventajas comparativas de cada país, determinó la nueva división internacional del trabajo; en la cual, los procesos intensivos en capital y tecnología se ubicaron en los países desarrollados, mientras que los procesos de ensamble intensivo en el factor trabajo se ubicaron en los países en desarrollo.

En lo que respecta al problema de la selección de espacios geográficos para la relocalización de las empresas, la decisión de dónde establecer las plantas maquiladoras por parte de las empresas transnacionales, fue motivada por la conveniencia de aprovechar los salarios bajos, la proximidad a los mercados, las facilidades para su instalación, el control laboral, la debilidad o inexistencia de sindicatos, así como la falta de regulación en seguridad industrial y contaminación del ambiente. En suma, las empresas transnacionales seleccionaron las regiones y países donde trasladar sus procesos productivos, desde los países centrales –Estados Unidos, Alemania Occidental, Francia, Japón– hacia los países subdesarrollados y dependientes.

En esta Revolución del proceso de internacionalización de la producción, prácticamente todo el mundo se fue integrando alrededor de la producción manufacturera bajo la forma de maquiladora, abarcando un gran número de países y regiones. La integración a este sistema de producción, por parte de los países en vías de desarrollo, se explica fundamentalmente desde el hecho de que sus condiciones de dependencia económica, tecnológica y comercial, les planteaba como una necesidad la integración a esta nueva estructura de la producción internacional.

La integración a la nueva división internacional del trabajo, les abría la posibilidad de aprovechar en su beneficio los flujos de inversión extranjera directa, así como de ampliar su base productiva y diversificar su sector de la industria metal-mecánica, con la intención de reducir su dependencia tecnológica de los países desarrollados y en un aspecto de vital importancia, la capacidad de integrarse al mercado internacional en base a la exportación de manufacturas.

Es muy común, cuando se hace referencia a las maquiladoras, escuchar comentarios de una planta ensambladora pequeña, sin embargo, esta imagen evoca tan sólo los inicios de las maquiladoras y no ofrece una explicación de las condiciones actuales de las maquiladoras, las cuales han evolucionado a la forma de macromaquiladoras y maquiladoras múltiples.

El desconocimiento en la población sobre la industria maquiladora, está íntimamente vinculado con la confusión terminológica, misma que provoca desconcierto y, que en un determinado momento, oscurece y contamina los análisis sobre esta industria.

Los gobiernos, académicos e investigadores, empresarios y los sindicatos han elaborado una variedad de conceptos para referirse a esta industria, entre los más utilizados podemos mencionar: industria maquiladora de exportación, empresas de subcontratación internacional, industria golondrina (foot loose industry), empresa vuelo de noche (fly by night enterprise), industrias prófugas, fábricas que huyen (runaway shops), industria bajo fianza (in-bond industry), plantas gemelas (twin plants), inversiones conjuntas (joint ventures), sistemas de producción compartida, industrias de destornillador, plantas de montaje (assembly plant o off shore assembly operations).

Ahora bien, pensemos de manera hipotética, que la variedad de conceptos sobre la industria maquiladora es el resultado de las distintas perspectivas de análisis, las cuales expresan los problemas que se presentaron en el origen, expansión y evolución de la industria maquiladora. Asimismo, es indudable que los conceptos sobre la industria maquiladora, en un primer momento fueron elaborados para definir y darle una base jurídica, así como para determinar sus características y formas de operación.

Posteriormente, se fueron elaborando conceptos de acuerdo a las ventajas y desventajas, que las formas de operación de esta industria reportaban a los gobiernos, inversionistas y trabajadores. En este orden de ideas, a continuación enuncio algunas de las definiciones de las maquiladoras, haciendo notar que este término se utiliza en México para designar el proceso de internacionalización de la producción.

a) Joint ventures (inversiones conjuntas). El sistema de producción compartida consiste en la asociación entre compañías de distintos países, en los cuales las materias primas componentes producidos en un país, son procesados o ensamblados en otro país, para ser exportados de regreso al país original o terceros países. La actividad de la industria maquiladora ha sido conceptualizada como parte de un proceso de producción compartida, en la cual la nueva división del trabajo aprovecha las ventajas comparativas de los países involucrados en el proceso.

b) Twin plants (plantas gemelas). La estrategia de desarrollo industrial basada en las plantas gemelas, fue diseñada e impulsada por los inversionistas estadounidenses; La idea original, planteaba el establecimiento de dos plantas ubicadas en cada lado de la frontera y, bajo una misma administración. Estas plantas –según el modelo de la producción compartida– participarían en fases complementarias de la producción y ensamble de los productos.

El desarrollo de las plantas gemelas, está directamente vinculado al de los parques industriales y de las "ciudades gemelas".

c) In-bond industry (industria bajo fianza). Esta conceptualización, se deriva de aquella característica de la industria maquiladora en México, que le permite importar –libre de impuestos– partes y componentes para ensamblar o transformar productos destinados a la exportación. Es decir, las importaciones de partes y componentes son temporales y se tiene que depositar una fianza aduanera, que asegure su salida del país.

El hecho de que las partes y componentes importados por la empresa ubicada en México ingresan al país bajo contrato, y que no puedan ser vendidos en el mercado nacional, sino que deben ser exportados para su venta en el exterior, ha provocado que se tipifique a esta industria como in-bond

En Estados Unidos para referirse a las empresas de subcontratación internacional, generalmente lo hacen bajo el concepto de plantas gemelas, aunque también es utilizado el concepto de in-bond industry. El concepto de in-bond industry se aproxima más a la definición que de ésta industria se ha hecho en México.

d) Industria maquiladora de exportación. En México el concepto de maquiladora, hace referencia a una planta de ensamble, que opera en territorio nacional bajo un régimen especial en lo que se refiere a trato aduanero y de inversión extranjera.

e) Empresas de subcontratación internacional. Existe una relación directa entre la actividad maquiladora y la subcontratación internacional, puesto que la naturaleza de la industria maquiladora, es derivada de la subcontratación internacional; sobre todo, si por maquila entendemos la subcontratación hecha por una empresa, para producir o ensamblar algunos elementos que serían empleados en el proceso productivo de una empresa.

La subcontratación internacional, se caracteriza por darle cobertura legal a relaciones de producción, en que intervienen dos o más empresas de distintos países. Estas empresas, generalmente, son firmas independientes que trabajan en subcontratación, para hacer procesos de otras firmas extranjeras. Aunque, también se incluye dentro de esta categoría, a las empresas filiales que producen un componente de la producción de la casa matriz o de otra filial extranjera.

f) Runaway shops (fábricas que huyen). Concepto elaborado por las organizaciones de los trabajadores estadounidenses, para referirse a las fábricas que se desplazan a países donde los costos de la mano de obra es más barata. A estas fábricas que huyen generalmente, se les da el nombre de empresas tráfugas.

g) Foot loose industry (industria golondrina). Su gran movilidad y la breve operación de muchas de estas plantas, así como su tendencia a emigrar o volar a la menor provocación, en búsqueda de mejores condiciones para su operación, las hizo acreedoras al nombre de industria golondrina.

h) Fly by night enterprise (empresa vuelo de noche). Han sido tipificadas de esta manera, por ser empresas cuyas inversiones son pequeñas y portátiles, y por el hecho de que son altamente sensibles a las fluctuaciones en el ciclo de capital, así como a los incrementos en tasas salariales y a la organización sindical. Este concepto es una variación del de "la industria golondrina".

i) Industrias prófugas. Similar a las anteriores, se refiere a la gran movilidad de las plantas maquiladoras, pero busca expresar tendencias de las maquiladoras a desaparecer sigilosamente, para eludir el pago de la liquidación a que tienen derecho los trabajadores.

j) Industria destornillador. Nombre dado a las maquiladoras de manera peyorativa, por su actividad principal orientada a ensamblar piezas de procedencia extranjera, por ser una operación rutinaria y por no contribuir a aumentar el nivel de calificación de la mano de obra.

k) Off shore assembly operations. En Estados Unidos se utiliza este concepto, para referirse a las actividades de montaje de las plantas maquiladoras.

Estos últimos conceptos se refieren, principalmente, a las maquiladoras instaladas en México en la década de los sesenta y setenta, caracterizadas por ser plantas pequeñas de baja inversión y de operaciones sencillas, de allí su gran movilidad

geográfica. Estas características generaron gran desconfianza entre los trabajadores de ambos lados de la frontera, sobretudo por la falta de seguridad en el empleo. Sin embargo, la industria maquiladora ha seguido un proceso de expansión determinado por factores externos e internos, los cuales han ido determinando la demanda y la oferta de los servicios de transformación industrial.

El alcance mundial de la internacionalización de la producción, en base a las maquiladoras, paulatinamente ha involucrado a la mayoría de los países, y México no ha sido la excepción.

Ahora bien, es incuestionable que la subcontratación internacional ha tenido su mayor auge, en la década de los ochenta y la expansión de las maquiladoras en los países en vías de desarrollo, es explicable por la necesidad de estos países de integrarse a la reestructuración de la producción mundial y al sistema económico internacional; Asimismo, estos países han considerado, que la industria maquiladora, es una alternativa viable para impulsar su desarrollo económico. Sin embargo, la expansión de la industria maquiladora, está determinada por la estructura de la economía internacional y la dinámica de las empresas transnacionales.

A diferencia de las plantas maquiladoras instaladas en las décadas anteriores, caracterizadas por bajos niveles de inversión y el uso intensivo de mano de obra; las maquiladoras instaladas en la década de los ochenta se caracterizan por el cambio de patrones en el uso de mano de obra, esto es, de procesos cada vez más intensivos en capital, los cuales implican el aumento en la inversión y el uso de alta tecnología.

El desarrollo de maquiladoras automotrices y electrónicas, por ejemplo, ha permitido la implantación en los países subdesarrollados de plantas cada vez más grandes y con volúmenes de producción más altos y diversificados. La presencia de "macromaquiladoras" y de "maquiladoras múltiples" en los países subdesarrollados, les ha planteado a estos, la necesidad de hacer una revisión de sus estrategias de regulación de las maquiladoras, a fin de instrumentar los mecanismos legales adecuados, para integrarlos a sus economías nacionales.

1.2. Programa Bracero

La agricultura norteamericana siempre ha dependido de la mano de obra mexicana para su desarrollo y prosperidad y la zona fronteriza de El Paso, Texas y Ciudad Juárez, Chihuahua, ha jugado un papel muy importante en este movimiento histórico de trabajadores agrícolas migratorios.

A principios de 1940 los agricultores de California, Texas y Arizona revelaron la escasez de mano de obra; en 1941 solicitaron inútilmente la autorización del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) para contratar trabajadores mexicanos. En 1942, cuando Estados Unidos entró a la segunda guerra mundial, el INS integró una comisión para analizar la posibilidad de emprender un programa de importación de trabajadores mexicanos para abatir la escasez de fuerza de trabajo derivada de la movilización militar. En abril de ese año Estados Unidos y México firmaron un acuerdo bilateral conocido como el Programa Bracero. Un año después casi 60,000 trabajadores mexicanos laboraban en suelo estadounidense.

Durante el programa bracero de 1942 a 1964, casi cinco millones de mexicanos entraron a laborar en los campos agrícolas de los Estados Unidos. Estos braceros convirtieron a la agricultura americana en la más rentable y avanzada de todo el planeta.

Se trataba de campesinos de las zonas agrícolas rurales más importantes de México, como Coahuila, Durango, Chihuahua, etc., quienes además, habían jugado un papel muy importante en la Revolución Mexicana de 1910. A pesar de que más de dos millones de campesinos perdieron su vida en la Revolución Mexicana, el gobierno nunca les proporcionó los medios necesarios, para sobrevivir trabajando sus tierras en sus comunidades rurales. Así que para fines de los años treinta, cuando los campos no rindieron lo suficiente, hubo hambre y escaseó el trabajo. El campesino tuvo que buscar otras formas de subsistencia.

Esta grave situación coincidió con la repentina demanda de mano de obra en los Estados Unidos de Norte América debido a la Segunda Guerra Mundial. El 4 de agosto de 1942, los gobiernos de Franklin Roosevelt, de los Estados Unidos y de Manuel Ávila Camacho, de México, instituyeron el Programa Bracero.

En octubre de 1945 algunos congresistas de los estados donde se contrataba mano de obra mexicana, el Secretario de Agricultura y los representantes agrícolas solicitaron una extensión del Programa Bracero, arguyendo que los trabajadores estadounidenses no estaban dispuestos a desempeñar las labores que realizaban los mexicanos. Sin embargo, el 15 de noviembre de 1946 el Departamento de Estado notificó al gobierno mexicano su determinación de dar por terminado el acuerdo en un plazo de noventa días. Ante la presión de los patrones, el Congreso aprobó en abril de 1947 una ley que prorrogaba el acuerdo hasta el 31 de diciembre de ese año. Más adelante el acuerdo se extendió hasta 1964.

El primer periodo del Programa Bracero fue de agosto de 1942 a diciembre de 1947, en el marco de la Segunda Guerra Mundial y de la incorporación de Estados Unidos a la conflagración mundial. Esta decisión dio lugar a una importante movilidad de mano de obra en aquel país. Por un lado, grandes contingentes se enrolarían en las fuerzas armadas, además de que se dio un importante apoyo a la industria bélica. De tal manera, la mano de obra se desplazaría del sector agrícola hacia las nuevas ocupaciones mejor pagadas, creando una importante escasez en el campo estadounidense.

Ese primer acuerdo terminó en 1947. En febrero de 1948, se firmó un segundo acuerdo que duraría hasta 1951, y finalmente un tercer periodo de julio de 1951 a diciembre de 1964, cuando se daría por terminado definitivamente. Es decir, las contingencias de la guerra habían sido superadas, pero surgieron los nuevos imperativos, relacionados con la demanda del mercado laboral vinculada con el específico proceso productivo capitalista en Estados Unidos.

El campesino mexicano, tuvo entonces una alternativa a su pobreza, al enrolarse de bracero y al mismo tiempo, se satisfacía la necesidad de brazos, para trabajar los campos agrícolas norteamericanos.

Millares de empobrecidos mexicanos, abandonaron sus comunidades y se trasladaron al norte como braceros. La mayoría eran experimentados trabajadores del campo, que venían de lugares como "La Comarca Lagunera", la más importante región productora de algodón y de otras áreas agrícolas altamente productivas.

En unos cuantos años, muchos campesinos mexicanos, dejaron de sembrar sus tierras y de producir comida para sus familias, con la ilusión de ganar muchos dólares como braceros. Firmando contratos que no entendían, pero que se les presentaba como la salida a sus problemas y a sus angustias.

Muchísimos candidatos a braceros llegaron por tren al norte, donde se localizaban los principales centros de reclutamiento. Fue un movimiento humano único en la historia de los dos países. Este movimiento y la presencia misma de los esperanzados campesinos mexicanos, alteró el ambiente social y la economía de la frontera. Y Ciudad Juárez, Chihuahua, enseguida de El Paso, Texas, se convirtió en un sitio histórico del enganche y reclutamiento de la fuerza laboral agrícola mexicana.

Casi una cuarta parte de los braceros pasaron por El Paso. Se les transportaba en camiones a Fabens, Texas, al Centro de Procesamiento de "Río Vista", donde los bañaban, los desinfectaban con extraños polvos blancos y luego los entregaban a sus patrones. De ahí, partían a las distintas regiones agrícolas del suroeste y el norte de los Estados Unidos.

En Texas, Colorado, Nuevo México y prácticamente por toda la nación, fueron los que plantaron y pizaron el algodón, el betabel de azúcar y muchísimos otros cultivos y recibían de pago menos del 50 por ciento de lo que ganaban los americanos.

Una vez en los ranchos, los braceros estaban a merced de sus patrones. Los rancheros de Texas y Nuevo México, tenían la fama de ser los peores explotadores.

El programa duró más de dos décadas. Fueron años de duro trabajo, pero también de angustia y muchos sufrimientos.

Los braceros trataron de organizarse en los cincuentas, para protegerse de tanto abuso y discriminación. La campaña de organización, tuvo lugar en El Paso, Texas pero fueron reprimidos y hostigados y el esfuerzo no prosperó.

Los braceros sufrieron todo tipo de abusos y agresiones no solamente de patrones explotadores y de autoridades racistas. También fueron víctimas de grupos blancos extremistas como el Ku-Klux-Klan.

Con la introducción de la pizcadora mecánica y debido a la abundancia de mano de obra agrícola "indocumentada" (o "espaldas mojadas"), en los sesentas terminó este programa bracero. Los Mexicanos, una vez que ya no fueron necesitados, tuvieron que regresarse a su tierra, sin que se les hubiera reconocido su valiosa contribución a este país.

Muchos de ellos volvieron a los Estados Unidos de Norte América y continúan laborando allá, muchas veces sufriendo los mismos abusos y vejaciones que padecieron durante el programa bracero. Y todavía son marginados por la sociedad, la misma que aún se beneficia de su esfuerzo y de su trabajo.

La formalización entre las dos naciones del Programa Bracero, se llevo a cabo en la Ciudad de México, D. F., el día 23 de julio de 1942, con la celebración de un convenio, denominado *"Convenio sobre la contratación de trabajadores mexicanos para ser empleados en labores agrícolas en Estados Unidos"* en el cual participaron, los Comisionados mexicanos, Ernesto Hidalgo, Oficial Mayor, actuando en representación de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Lic. Abraham J. Navas, representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y por la otra parte, los Comisionados americanos, Joseph F. McGurk, Consejero de la Embajada de Estados Unidos en México. John Walker, Sub-Administrador de la Farm Security Administration, del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y David Mecker, Sub-Director de la Oficina de Relaciones Agrícolas de Guerra, en el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Instrumento, que a continuación, me permito transcribir:

"Convenio sobre la contratación de trabajadores mexicanos para ser empleados en labores agrícolas en Estados Unidos"

A efecto de fijar las bases sobre las cuales los trabajadores mexicanos pueden ser utilizados en los Estados Unidos, y, al mismo tiempo, proveer los medios de que esos

mismos trabajadores estén debidamente protegidos, se formulan las siguientes recomendaciones:

Principios fundamentales

Los mexicanos que sean contratados para trabajar en los Estados Unidos no podrán ser empleados en ningún servicio militar; No sufrirán actos discriminatorios de ninguna naturaleza (Orden del Ejecutivo Núm. 8802, dictada en la Casa Blanca el 25 de junio de 1941); Disfrutarán de las garantías de transporte, alimentos, hospedaje y repatriación que establece el artículo 29 de la Ley Federal del Trabajo, de México; No serán empleados para desplazar a otros trabajadores, ni para abatir salarios previamente establecidos; A fin de facilitar la mejor aplicación de las bases generales anteriores, se establecen las siguientes cláusulas; (Al utilizarse aquí la palabra "empleador" se entenderá que se trata de la Farm Security Administration, del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América; la palabra "sub-empleador" se aplicará al propietario o administrador de la finca o fincas en los Estados Unidos en las que prestarán sus servicios los trabajadores mexicanos; la palabra "trabajador" se aplicará al trabajador agrícola que emigre a los Estados Unidos sobre las bases que aquí se consignan.)

Contratos

- a) Los contratos se harán entre el empleador y el trabajador bajo la supervisión del Gobierno de México y se redactarán en castellano.
- b) El empleador contratará con el subempleador a efecto de garantizar la debida observancia de los principios contenidos en estas bases.

Admisión

- a) Las autoridades sanitarias mexicanas cuidarán en los lugares de origen del trabajador, de que éste reúna las condiciones físicas necesarias.

Transporte

- a) Todos los gastos de transporte, alimentación y hospedaje desde los lugares de origen hasta los de destino, y regreso, así como los que se causen en la satisfacción de cualquier requisito de carácter migratorio, serán por cuenta del empleador.

b) El flete de los objetos de uso personal del trabajador, hasta un máximo de 35 kilos por persona, será por cuenta del empleador.

c) De conformidad con el artículo 29 de la Ley Federal del Trabajo, de México, se entenderá que el empleador cobrará del subempleador la totalidad aparte de los gastos consignados en las cláusulas a) y b) relativas al transporte.

Trabajo y salario

a) 1. Los salarios que se pagarán al trabajador serán los mismos que en las respectivas regiones de destino se paguen para trabajos similares a los demás trabajadores; pero en ningún caso dichos salarios serán menores de 30 centavos de dólar por hora; los trabajos a destajo se arreglarán en forma tal, que el trabajador de habilidad común disfrute del salario establecido.

a) 2. Previa autorización del gobierno mexicano podrán pagarse salarios menores de los establecidos en la cláusula anterior a los emigrantes que se internen en los Estados Unidos como familiares del trabajador contratado y que, ya en el campo, sean susceptibles de convertirse también en trabajadores y que por sus condiciones de edad o de sexo no puedan rendir el promedio de trabajo ordinario.

b) El trabajador será empleado exclusivamente en el trabajo para el que haya sido contratado; cualquier cambio de actividad debe contar con el consentimiento expreso del propio trabajador y con la autorización del gobierno mexicano.

c) Será considerado impropio cualquier cobro que a título de comisión o por cualquier otro concepto pretenda hacerse a los trabajadores.

d) Queda prohibido el trabajo para los menores de 14 años y estos tendrán las oportunidades de educación con que cuentan los hijos de los demás trabajadores agrícolas.

e) El trabajador domiciliado en un campo de trabajo o en cualquier otro lugar de empleo, tendrá libertad para adquirir los artículos de su consumo personal o del de sus familiares en donde le sea más conveniente.

f) Las condiciones de habitación, servicios sanitarios y atención médica de que disfrutarán los trabajadores mexicanos serán idénticos a los que disfruten los demás trabajadores agrícolas en las regiones en que presten sus servicios.

g) Los trabajadores mexicanos admitidos de conformidad con estas bases, gozarán por lo que hace a enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, de las mismas garantías que disfruten los demás trabajadores agrícolas, de acuerdo con la legislación de los Estados Unidos de América.

h) Los trabajadores admitidos de conformidad con estas bases pueden constituir agrupaciones y éstas nombrar libremente a sus representantes para tratar con los empleadores, quedando entendido que dichos representantes deben ser trabajadores pertenecientes a la agrupación respectiva. Los cónsules mexicanos extremarán las medidas de protección a los intereses de los trabajadores mexicanos en todas las cuestiones que les afecten, dentro de las jurisdicciones correspondientes.

i) Hasta el 75% del término para el que hayan sido contratados (exceptuando los domingos) los trabajadores mexicanos recibirán, de parte del empleador, a título de subsistencia, la cantidad de tres dólares diarios por el período que estén desocupados.

Por el 25% restante del tiempo del contrato y durante el cual los trabajadores permanezcan sin trabajo, recibirán sus subsistencias en los términos en que éstas se proporcionen a otros trabajadores agrícolas en los Estados Unidos.

En caso de que haya aumento en el costo de la vida en los Estados Unidos, será esto motivo de reconsideración.

Los contratos "tipo" para los trabajadores, al ser sometidos a la consideración del gobierno mexicano, llevarán previsiones definitivas para la determinación de subsistencias y pagos de conformidad con estas bases.

j) La fijación del término de los contratos, se hará de acuerdo con las autoridades de los respectivos países.

k) Al término de los contratos, si no hubiese renovación de los mismos, las autoridades americanas considerarán ilegal, desde del punto de vista migratorio, la permanencia del trabajador mexicano en territorio de los Estados Unidos, salvo casos de fuerza mayor.

Fondo de ahorro

a) La Agencia del Gobierno de los Estados Unidos respectiva, tendrá la responsabilidad de la guarda de las cantidades con que contribuyan los trabajadores mexicanos para la Formación de su Fondo de Ahorro Campesino, hasta que sean transferidos al Banco de Crédito Agrícola de México, el que contraerá las responsabilidades del Depósito, guarda y aplicación, o en su defecto devolución de dichas cantidades.

b) El Gobierno de México, por conducto del Banco Nacional de Crédito Agrícola, cuidará de la seguridad de los ahorros de los trabajadores para que se inviertan en la adquisición de implementos agrícolas, que de acuerdo con los permisos de exportación que el Gobierno de los Estados Unidos otorgue, puedan ser traídos por los trabajadores al repatriarse; en la inteligencia de que la Farm Security Administration, recomendará para dichos implementos, la prioridad correspondiente.

Cantidades

Ante la imposibilidad de determinar desde luego la cantidad de trabajadores que puedan ser requeridos en los Estados Unidos para las labores agrícolas, el empleador informará al gobierno de México, con la debida oportunidad, sobre las necesidades que haya que satisfacer. Por su parte el gobierno de México determinará en cada caso el número de trabajadores que puedan salir sin quebranto de la economía nacional.

Previsiones generales

Queda sobreentendido que al tratarse de la salida de otros trabajadores mexicanos, no agrícolas, privarán en los arreglos que lleven a cabo las dependencias de los respectivos Gobiernos, los mismos principios fundamentales que se han aplicado aquí a la salida de trabajadores del campo.

Se entiende que los empleadores cooperarán para llevar a cabo este arreglo, con aquellas agencias del Gobierno norteamericano cuyos poderes, según las leyes de los Estados Unidos de América, les permitan contribuir a la realización del mismo.

Los respectivos Gobiernos pueden denunciar el arreglo que se efectúe sobre las recomendaciones aquí consignadas, dando el aviso correspondiente con noventa días de anticipación.

La formalización de tales negociaciones puede realizarse con sólo un cambio de notas entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Embajada de los Estados Unidos en México.

México, D. F., a 23 de julio de 1942.

Comisionados mexicanos

Ernesto Hidalgo, Oficial Mayor, actuando en representación de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Lic. Abraham J. Navas, representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Comisionados americanos

Joseph F. McGurk, Consejero de la Embajada de Estados Unidos en México.

John Walker, Sub-Administrador de la Farm Security Administration, del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

David Mecker, Sub-Director de la Oficina de Relaciones Agrícolas de Guerra, en el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

1.3. Fomento a la Industria Maquiladora de Exportación en el norte del país de 1965.

A mediados de la década de los sesentas, surge en México, La Industria Maquiladora de Exportación, como una respuesta económica al encarecimiento de la mano de obra, que tuvo lugar en Japón y Estados Unidos, países altamente industrializados⁴.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁴Avila Marcué, Felipe. "Negocios en México": una guía para el inversionista. Ed. Rebal. México, 2002.

El 20 de mayo de 1965, se establece la Política de Fomento a la Industria Maquiladora de Exportación en el norte del país; con la instrumentación del Programa de Industrialización de la Frontera Norte, por parte del Gobierno Federal.

Con el programa, las empresas maquiladoras se responsabilizan de crear fuentes de empleo, fortalecer la balanza comercial del país, a través de una mayor integración interindustrial y coadyuvar a incrementar la competitividad internacional de la industria nacional y la capacitación de los trabajadores; así como impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología en el país.

Actualmente, estos objetivos siguen vigentes, en los términos del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación de fecha primero de junio de 1998 y sus reformas.

En 1966, se formaliza el programa y se construye el primer parque industrial en Ciudad Juárez, Chihuahua, el cual atrajo una empresa maquiladora de televisores; en 1968 se funda el segundo parque en el municipio de Nogales, Sonora, con una empresa cuyo giro de actividad fue la manufactura de plásticos.

1.4. Fomento a la Industria Maquiladora de los 70's.

Para 1973, surgieron más parques industriales a lo largo de la frontera norte de México, destacando el estado de Baja California con 102 empresas distribuidas en los municipios de Ensenada, Mexicali, Tecate y Tijuana; en orden de importancia le siguió el estado de Tamaulipas con 56 industrias, distribuidas en los municipios de Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros.

En Sonora se instalaron 40 empresas; además del municipio de Nogales se incorporaron Agua Prieta y San Luis Río Colorado, y en el estado de Coahuila se instalaron 12 industrias en los municipios de Acuña y Piedras Negras.

El 15 de marzo de 1971, se agrega en el Código Aduanero el reglamento para la actividad maquiladora, y en 1972 se realizan las primeras modificaciones ampliando el sistema de maquila a todo el territorio nacional. Se reglamenta, además, la integración del Grupo de Trabajo para la industria maquiladora de exportación, presidido por la Secretaría de Economía (antes SECOFI); desapareciendo este grupo por decreto el 13 de noviembre de 1998.

Desde 1973, La Dirección General de Estadística (DGE), es responsable de captar, integrar, procesar y difundir la información sobre las principales características de la industria Maquiladora de Exportación por entidad federativa y municipio, a través de la Subdirección de Estadísticas Económicas y del Departamento del Sector Industrial.

La información se integraba con una periodicidad trimestral con datos definitivos de 1973 a 1977; a partir de enero de 1978 su difusión fue mensual; tres años después, la Secretaría de Programación y Presupuesto a través de la DGE, edita por primera vez la "Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación, 1974-1980". Posteriormente, los resultados se publican de manera anual.

Cabe destacar, que durante el periodo 1975-1980 el Grupo de Trabajo para la Industria Maquiladora de Exportación, determino siete grupos de productos procesados, ampliando a doce la clasificación en 1979, lo que llevo a modificar la publicación "Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación, 1975-1984", editada en 1986 y considerada como la primera publicación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

1.5. Fomento a la Industria Maquiladora de los 80's.

En 1982, una crisis económica coincidió con la contrarrevolución neoliberal mexicana del Presidente Miguel de la Madrid hurtado. A pesar de exportaciones abundantes, la deuda externa mexicana fue insostenible.

El estancamiento de los empleos gubernamentales y corporales, creo una disminución de sueldos, lo cual forzó a mas gente a emplearse y por ende, una subsecuente expansión de la base ocupacional. Eso se ve mas claramente en el numero sin precedente de mujeres en los trabajos industriales y manuales.

En adición, había un aumento drástico del autoempleo y para mucha gente, no tenia mas remedio que entrar en el sector informal de la economía.

En 1983 un año después de haber iniciado su gobierno Miguel de la Madrid expide el primer decreto para regular la operación de las maquiladoras en México. Cuyos objetivos prácticamente siguen normando la legislación sobre maquiladoras: Crear empleos; integrar la tecnología a la industria nacional, capacitar a la mano de obra; distribuir el ingreso; el aprovechamiento de la capacidad industrial ociosa y la captación de divisas.

Después de 1985, el gobierno empezó reformas económicas, pero no había un cambio visible hasta 1989 con la negociación de su deuda externa y un acuerdo con los representantes de todas las fuerzas políticas, económicas y sociales. Las reformas conservadoras constituyeron la privatización de las empresas paraestatales, buscaron la inversión extranjera y redujeron los gastos dirigidos a programas sociales.

A mediados de los años ochenta, México inicio una política de apertura económica al resto del mundo, expresada en tres grandes o sucesos, en primer termino, un programa de reformas macro y micro económicas, continuando con su ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio o sus siglas en ingles (GATT) y por último la firma del TLCAN.⁵

Bajo el mandato del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), estas estrategias políticas y económicas, llevaron a cabo los resultados deseados. Las reformas neoliberales que se concentraron primero en la estabilidad económica y después en el desarrollo social, implicaron una apertura de mercado mexicano a inversiones y productos extranjeros. Sin embargo, este avance en el contexto económico internacional, a la misma vez implicó unas repercusiones en la situación de los trabajadores.

⁵ Ibidem, P. 89

Esta apertura a un nuevo orden económico que beneficia a la industria grande y el capital transnacional, se hizo a costa de las empresas pequeñas y medianas. Había un aumento en la productividad mexicana, debido a la tecnología extranjera importada a las industrias, pero también había modificación en la organización de los trabajadores y más flexibilidad en el uso de la mano de obra.

Las consecuencias fueron severas: una eliminación de las negociaciones colectivas y una reducción en el control del proceso laboral para los empleados. Todo esto se debió a los acuerdos que el gobierno mexicano, formo con el sector patronal, para asegurar su inversión en el país.

El año de 1994, trajo cambios significativos y el primero de enero del mismo, entro en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN" o sus siglas en idioma ingles NAFTA). Llego al poder el Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). Y para finales de este año, el país cayo en una depresión económica brutal, que duro tres años mas, tras la devaluación del peso, lo cual impulso las exportaciones en paralelo con el inicio del TLCAN.

Por desgracia para el país, la oportunidad que brindaron esos factores, se desgasto. Y poco a poco, se fueron generando elementos internos y externos, que frenaron la competitividad de las maquiladoras y, por supuesto, de todas las firmas del país. Entre algunos de los elementos de carácter general, que se pueden mencionar serian: La extensión a otros países de la región, debido a las facilidades alcanzadas por México en el TLCAN, La incorporación de China, en forma muy agresiva, al mercado internacional y Una competencia internacional muy intensa.

"Con el TLCAN, el gobierno y los empresarios mexicanos se propusieron: asegurar e incrementar el acceso de nuestras exportaciones al mercado mas dinámico del mundo; promover un clima de negocios mas abierto y seguro, en el cual los exportadores e inversionistas mexicanos y estadounidenses, puedan planear su inversión y producción con mayor confianza y certidumbre; y propiciar un incremento en la eficiencia y productividad del sector manufacturero mexicano, mediante la especialización y el aprovechamiento de las ventajas de las economías de escala, en un grado que no era posible anteriormente.

Por su parte, ciertas organizaciones sociales, buscaron, tanto en el TLCAN como en los acuerdos paralelos, que los tres gobiernos asumieran un compromiso efectivo de proteger el medio ambiente y los derechos de los trabajadores".⁶

1.6. La Industria maquiladora a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

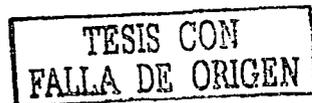
A partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el sector manufacturero y por ende las empresas maquiladoras de exportación, son una fuente generadora de divisas para el país, sin excluir el número de empleos que ha generado, sobre todo en los estados fronterizos y la capacitación constante, al personal que labora en ellas.

La consolidación de este tipo de actividades en el mundo, ofrece a los países en desarrollo una buena opción para que a través de las operaciones de subcontratación internacional, sus productos compitan en los mercados externos.

La dinámica que ha mostrado la Industria Maquiladora de Exportación en México, obedece a la demanda creciente de los mercados externos, y a los resultados de la política económica interna, que ha impulsado la creación de territorios industriales para la exportación; asimismo, esta dinámica se ha visto reforzada por la instrumentación de un programa fiscal, aduanero y administrativo.

La actividad maquiladora de exportación en el país adquirió importancia, puesto que ha permitido a México, tener un desarrollo tecnológico, una participación creciente en los mercados internacionales y una capacitación constante para los trabajadores que se emplean en este tipo de industrias.

⁶ Gustavo Vega Canovas "El futuro del libre comercio en el continente americano" análisis y perspectivas, U.N.A.M./Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997 . Pp. 104-105.



Otra aportación importante de la industria maquiladora a la economía del país, es la creación de polos de desarrollo, no solamente en la frontera, sino en el interior del territorio nacional, en donde se han creado infraestructura de comunicaciones, escuelas, hospitales, centros de capacitación y plazas de trabajo.

A la fecha, los sectores de la industria que generan el mayor valor agregado son prendas de vestir, componentes eléctricos y electrónicos, equipo de transporte y muebles.

Capítulo Segundo

2. MARCO JURÍDICO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

Debido a la naturaleza económica internacional de las maquiladoras, el análisis de su régimen jurídico lo enfocare desde la perspectiva del Derecho Económico. Esto, en virtud de que, la implantación y desarrollo de la industria maquiladora implica por lo menos la relación entre dos países (al país de origen de la inversión y al país receptor); además de la relación entre empresas transnacionales y empresas locales, e incide en el proceso de globalización de la economía, en la medida que la operación de las maquiladoras da lugar a una mayor circulación de mercancías, lo cual influye en el crecimiento del comercio exterior. De ahí, que situemos el análisis de la industria maquiladora como parte del campo de estudio del Derecho Económico Internacional.

Así, el régimen jurídico de la industria maquiladora es parte del Derecho Económico Internacional, porque abarca las legislaciones de los diversos países que directa e indirectamente participan en esta actividad económica.

La legislación mexicana aplicable a las maquiladoras es demasiado amplia y compleja, puesto que, por un lado incluye diversos programas, acuerdos, decretos, reglamentos, leyes y resoluciones generales; mientras que por otro lado está orientada a regular diversos aspectos de la industria maquiladora, entre los que podemos destacar: la localización de las plantas maquiladoras, su régimen comercial (autorización de venta en el mercado interno), grado de integración nacional; composición de capital y propiedad, ecología y medio ambiente, aspectos laborales, aspectos fiscales, etc. Por estas razones, la legislación mexicana aplicable a las maquiladoras incluye la aplicación de una serie de regímenes particulares (régimen de la inversión extranjera, aduanero, comercial, corporativo, cambiario, fiscal, laboral, ecológico, etcétera).

La legislación mexicana sobre la industria maquiladora, ha ido evolucionando de acuerdo a la manera en que el gobierno mexicano la ha conceptualizado, y el papel que se le ha asignado en la estrategia de desarrollo económico. De esta manera, en el período de 1965 a 1982, el gobierno mexicano le dio una mínima atención a una industria

maquiladora que consideró inestable y temporal. Pero, a partir de 1982, al considerarla prácticamente como motor del desarrollo de la industria nacional, se le dio carácter prioritario y se procuró la creación de un régimen jurídico preciso, que diera seguridad y confianza para el establecimiento y expansión de la industria maquiladora.

Si revisáramos los diversos programas, acuerdos, decretos, reglamentos y leyes, fácilmente podríamos observar que la legislación mexicana aplicable a las maquiladoras, ha seguido un proceso de evolución basado, en un primer momento (1966-1982), en la búsqueda de sistematizar y precisar la legislación con la finalidad de regular más eficazmente la operación de la industria maquiladora e incorporarla al desarrollo nacional. A partir de 1993, con la nueva ley sobre inversión extranjera se establece un régimen más liberal para la industria maquiladora que le permite ampliar sus operaciones.

De esta manera, la expansión del tamaño de la planta maquiladora y su composición orgánica y técnica del capital, así como del número de plantas maquiladoras instaladas en el país, ha sido posible gracias a la política del gobierno mexicano hacia la industria maquiladora.

El campo de las maquilas se extendió gracias a las leyes, decretos y reglamentos posteriores, que exentaban a las maquiladoras del requisito de "mexicanización", exigencias de la ley mexicana de que todas las empresas sean de propiedad mexicana mayoritaria, al permitir el establecimiento de maquiladoras en cualquier lugar del país y facilitar los procedimientos aduanales y de índole gubernamental.

Históricamente, el gobierno mexicano ha otorgado un régimen jurídico especial a las maquiladoras, y cada uno de los diversos aspectos de las maquiladoras implica el análisis de los distintos regímenes particulares, por lo que es difícil resumir la legislación aplicable a las maquiladoras en pocas líneas. A fin de señalar la aplicación de este régimen jurídico especial, citamos algunas de las disposiciones legales para las maquiladoras:

2.1. Artículo 131 Constitucional

"ARTICULO 131. Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la república de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pueda establecer, ni dictar, en el distrito federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones vi y vii del artículo 117.

El ejecutivo podrá ser facultado por el congreso de la unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio ejecutivo al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

El artículo que se analiza, fue adicionado con un párrafo segundo (Diario Oficial de la Federación del 28 de marzo de 1951), como apoyo al Ejecutivo Federal para que pudiera impulsar eficientemente la política de sustitución de importaciones que entonces se iniciaba, mismo que hasta el día de hoy forma parte de su texto.

La adición de un segundo párrafo al artículo 131 constitucional tuvo por objeto, como se desprende de la lectura tanto de su texto como de la exposición de motivos correspondiente, permitir que el Ejecutivo pudiera ser facultado por el Congreso para que, cuando lo estimara urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país, modificara las medidas arancelarias y no arancelarias tendentes a la regulación del comercio exterior.⁷

⁷ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 898, miércoles 12 de diciembre de 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dichas modificaciones pueden expresarse en aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos.

La exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de modificaciones constitucionales en la que se propuso adicionar un segundo párrafo al artículo 131 del Pacto Federal, puede consultarse en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, correspondiente al 5 de diciembre de 1950.

Por otra parte, tal y como lo comenta Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, La facultad privativa de la Federación, para establecer tributos sobre las mercancías, que se importen o exporten y sobre las que pasen en tránsito, por territorio nacional, puede analizarse desde dos puntos de vista, el primero a la obligación federal de asegurar la libertad del mercado común interno y por otra parte, el de su responsabilidad respecto al estado de la balanza comercial del país⁸.

Al respecto, cierto es, que al emprender nuestro país, nuevas actividades industriales, que han exigido producción a escalas superiores a la de los mercados internos, por ende, se ha requerido de una base de apoyo mucho mas grande y sólida. Con el acceso a los mercados internacionales, que son mas extensos y mas estables, se ha promovido tanto el crecimiento de las exportaciones, como la sustitución de importaciones, sobre una base regional; con la ventaja de complementar recursos.

Para acceder a nuevos mercados externos, se ha tenido que cruzar barreras de importación; y la integración económica ha sido un medio eficiente para reducir dichos obstáculos del comercio exterior, debido al intercambio actual que existe con las circunscripciones asociadas. Ya que, el intercambio comercial a mayor escala, permite a los miembros, aprovechar los beneficios, que resultan de la división regional del trabajo, siendo estos por mencionar algunos; el ahorro en el costo debido al volumen de fabricación, a la compra masiva de insumos y a la utilización de medios mas eficientes para su elaboración.

⁸ Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada" Tomo II, Ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997.



2.2. Ley de Comercio Exterior

Fue hasta 1955, cuando por primera vez el Congreso de la Unión hizo uso de la facultad que le confiere el segundo párrafo del artículo 131 constitucional y para ello expidió la Ley Reglamentaria del Segundo Párrafo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estuvo vigente hasta el 20 de enero de 1986, en que entró en vigor la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior sustituyendo a la de 1955, que finalmente ha sido remplazada por la actual Ley de Comercio Exterior de 1993.

Mediante la reforma constitucional, se ratificó el principio de que originalmente la facultad de regular el comercio exterior del país mediante la utilización de las medidas arancelarias y no arancelarias, corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión y sólo por excepción, cuando el órgano legislativo lo estime conveniente, para los efectos previstos en el propio ordenamiento constitucional, podrá facultarse al Ejecutivo para que, cuando éste alto servidor público lo estime urgente, sea él y no el Congreso, quien defina el tratamiento arancelario y no arancelario que se dará a las operaciones de comercio exterior en nuestro país.

Las Facultades conferidas al Ejecutivo Federal, contempladas en la Ley de Comercio Exterior vigente son las siguientes:

- I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su

caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal, y

VI. Coordinar, a través de la Secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado.

2.3. Ley Aduanera

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, en el "decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras" , Abrogando la Ley Aduanera publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1981.

Esta Ley, regula la entrada y salida de mercancías del territorio. El propósito primordial de esta ley, es la modernización de la estructura aduanal, para hacer eficientes los mecanismos de promoción y fomento al comercio internacional.

La Ley Aduanera (LA), La de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se conducen, el

despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de este o de dicha entrada o salida de mercancías.⁹

Los objetivos fundamentales que persigue la Ley Aduanera, son los siguientes:

- a) Proporcionar seguridad jurídica, lo cual se materializa al evitar la dispersión de la normatividad aduanera en diversos ordenamientos jurídicos.
- b) Promover la inversión y las exportaciones. Este objetivo se consigue al pretender consolidar a las aduanas como un instrumento que facilite las exportaciones, así como la importación de insumos y bienes de capital necesarios para la realización de inversiones productivas.
- c) Cumplir con compromisos internacionales. Lo que se obtiene al incorporar normas que sean consistentes con los tratados comerciales internacionales suscritos por México, básicamente la Organización Mundial de Comercio, y los tratados de libre comercio de los que sea parte.

A continuación mencionare parte del contenido general de esta Ley:

I. Disposiciones Generales¹⁰

Se define en forma expresa lo que se define por "autoridades aduaneras", así como las facultades de estas.¹¹

II. Control de Aduana en el Despacho

Establece las disposiciones para regular

- La entrada salida y control de mercancías,¹²
- El deposito ante la aduana¹³ y

⁹ Artículo 1, de la Ley Aduanera

¹⁰ Artículos del 1 al 9 de la Ley Aduanera.

¹¹ Autoridad o autoridades aduaneras, las que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás disposiciones aplicables, tienen competencia para ejercer las facultades que la ley establece (artículo 2, frac. II, Ley Aduanera).

¹² Artículos del 10 al 22 de la Ley Aduanera.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- El despacho de mercancías.¹⁴

III. *Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior*

Define los principios para determinar los elementos fundamentales de los impuestos generales de importación y exportación: hechos gravados, contribuyentes y responsables, afectación de mercancías y exenciones, base gravable, así como la determinación y pago.

En su sección III "Restricciones a la devolución o exención del impuesto general de importación, conforme a lo previsto en los tratados internacionales", determina que quienes introduzcan mercancías al territorio nacional bajo un programa de diferimiento o de devolución de aranceles, estarán obligados al pago de los impuestos al comercio exterior que corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en los tratados de que México sea parte, en la forma que establezca la Secretaría mediante reglas.¹⁵

IV. *Regímenes aduaneros*

El artículo 90 de la Ley Aduanera establece la existencia de los siguientes regímenes aduaneros:

A. Definitivos

1. De importación.
2. De exportación.

B. Temporales.

1. De importación.
 - Para retornar al extranjero en el mismo estado.

¹³ Artículos del 23 al 34 de la Ley Aduanera.

¹⁴ Artículos del 35 al 50 de la Ley Aduanera.

¹⁵ Artículo 63-A, creado mediante reforma a la Ley, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.

2. De exportación.

- Para retornar al país en el mismo estado.
- Para elaboración, transformación o reparación.

C. Deposito fiscal.

D. Transito de mercancías: interno e internacional.

E. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

El artículo 96 de la Ley Aduanera señala textualmente: "Se entiende por régimen de importación definitiva la entrada de mercancía de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.", Por otra parte, la Importación temporal, consiste en la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado con una finalidad específica, pudiendo destinarse a la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación, siempre que retornen al extranjero después de cumplir con su finalidad y dentro del plazo determinado al momento de efectuar la importación.

En las importaciones temporales de mercancías de procedencia extranjera, no se pagan los impuestos al comercio exterior, ni las cuotas compensatorias, debiendo cumplir únicamente con las obligaciones de regulación y restricción no arancelaria, así como las formalidades del despacho de las mercancías destinadas a este régimen.

Al igual que en las importaciones, la Ley Aduanera reconoce dos tipos de exportaciones. Las definitivas, que se definen en el artículo 102, como la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado, y las temporales, que se entienden como la salida de mercancías del territorio nacional al extranjero por tiempo limitado y para una finalidad específica.

2.4. Ley de Inversión Extranjera

La Ley de Inversión Extranjera actual, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993, entrando en vigor a partir del 28 de diciembre de 1993, siendo promulgada por el presidente Salinas de Gortari en 1989, para substituir a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, la cual fue publicada en Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973, y promovida por el presidente Luis Echeverría.

Asimismo, abrogo a la Ley Orgánica de la fracción I del artículo 27 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1926; y a El Decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquisición de bienes a extranjeros y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas, que tengan o tuvieran socios extranjeros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 1944.

El objeto de esta ley, es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera, hacia el país y propiciar, que esta contribuya al desarrollo nacional y ha sido un importante coadyuvante para el gran volumen de inversiones extranjeras, que se ha logrado a traer en los últimos años; ya que, en contra de la ley anterior, establece que el inversionista extranjero, podrá participar en el capital social de empresas mexicanas hasta en un 100%, prácticamente en cualquier actividad económica, a excepción de un numero restringido de actividades que están reservadas al Estado ó a empresas totalmente mexicanas.

Esto, por supuesto, ha sido positivo en cierta manera, pero también ha tenido efectos negativos. Por ejemplo, en los sectores donde la participación extranjera ha venido a desplazar en forma muy significativa a la inversión nacional. A pesar de lo anterior, cada vez se reducen mas estas restricciones y la participación del capital extranjero en actividades antes limitadas, cada vez es mayor.

Las actividades que todavía están reservadas al Estado, son: la producción y procesamiento de petróleo, petroquímica básica, electricidad, generación de energía nuclear, minerales radioactivos, telégrafos, correos, emisión de billetes, acuñación de

moneda, control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos y otras actividades señaladas expresamente por las disposiciones legales aplicables.

De las reservadas para empresas mexicanas, con cláusula de exclusión de extranjeros, se pueden mencionar: el transporte terrestre nacional de pasajeros, comercio al por menor de gasolina, servicios de radiodifusión y televisión, distintos de la televisión por cable o satélite, uniones de crédito, instituciones de banca de desarrollo, prestación de servicios profesionales, que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.

La Ley de Comercio Exterior vigente establece en su artículo 4 que El Ejecutivo Federal tiene facultades para regular, restringir o prohibir la exportación de mercancías cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF), de conformidad con el artículo 131 constitucional; asimismo, puede a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Economía o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente y publicarlos en el mismo DOF.

2.5. Ley del Impuesto General de Importación y Exportación

La presente Ley, viene a abrogar a la Ley del Impuesto General de Importación, y la Ley del Impuesto General de Exportación, publicadas los días 18 y 22 de diciembre de 1995, derivado de la iniciativa presentada por el Lic. Vicente Fox Quesada, actual Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior con el con objeto de constituirse en un instrumento jurídico actualizado en favor del comercio exterior en general y de los importadores y exportadores nacionales en particular. Lo que ha hecho más fácil y transparente su utilización y concordancia con la nomenclatura internacional en la que está basada la tarifa arancelaria, y reclasificar ciertas mercancías en su ubicación más adecuada.

Esto, derivado de las determinaciones del Comité de Nomenclatura del Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías,

suscrito por México en 1988, que forma parte de la Organización Mundial de Aduanas, cuyo objeto es facilitar el intercambio de bienes mediante una clasificación internacional uniforme de éstos, considerando tanto los avances tecnológicos, como los cambios en los patrones mundiales de comercio, la perfección ortográfica y la definición conceptual y lingüística de los productos.

Con la homologación internacional, se ha facilitado la correcta identificación y clasificación arancelaria de las mercancías, evitando que los importadores incurran en analogías equívocas por razón de error o bien por dolo.

La Ley Aduanera establece que se causaran los siguientes impuestos al comercio exterior:

- I. Generales de importaciones, conforme a la tarifa de la ley respectiva.
- II. General de exportaciones, conforme a la tarifa de la ley respectiva.

Están obligados al pago de los impuestos al comercio exterior, las personas físicas y morales que introduzcan mercancías el territorio nacional o las extraigan del mismo.¹⁶

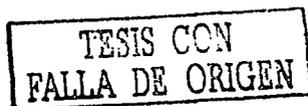
La base gravable del impuesto general de importación, es el valor en aduana de las mercancías, salvo los casos en que la ley de la materia establezca otra base gravable. El valor en aduana de las mercancías será el valor de la transacción¹⁷ de las mismas.

La base gravable del impuesto general de exportación, es el valor comercial de las mercancías en el lugar de venta, y deberá consignarse en la factura o en cualquier otro documento comercial, sin inclusión de fletes y seguros.

La Tarifa del Impuesto General de Exportación y de Importación o sus siglas TIGE/TIGI, es considerado como un sistema de clasificación arancelaria, ajustado con los sistemas de clasificación de los países con quienes México tiene mayor actividad comercial, teniendo como objetivo establecer la clasificación de las mercancías y el arancel para cada país.

¹⁶ Artículo 52, de la Ley Aduanera.

¹⁷ Artículo 64, de la Ley Aduanera



La Clasificación Arancelaria es la ubicación e identificación de una mercancía en una fracción arancelaria determinada. Dicha clasificación se lleva a cabo de acuerdo a las Reglas de clasificación vigentes en la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación (LIGI - LIGE) y en estricto apego a las notas explicativas a nivel de sección, capítulo, partida y subpartida.

Fracción Arancelaria Es un código numérico formado de ocho dígitos para importación y seis para exportación, que se establece en las tarifas del impuesto general de importación y exportación, el cual permite clasificar y distinguir las mercancías para efectos del cumplimiento en cuanto a las restricciones y regulaciones arancelarias y no arancelarias, así como determinar el porcentaje de impuesto al comercio exterior que deberá de cubrir.

Impuesto al Comercio Exterior o llamados aranceles, se pueden establecer de diferentes formas:

- a) Ad-Valorem: Impuesto calculado en porcentaje sobre el valor de la mercancías o de la transacción declarado en la aduana.
- b) Específico: Es un impuesto que corresponde a una cantidad específica determinada por unidad de exportación o de importación.
- c) Mixto: Es una combinación de los dos anteriores.

2.6. Reglamento de la Ley de Comercio Exterior

El Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, vigente a partir del día siguiente de su Publicación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, abrogó el Decreto que establece la organización y funciones de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (D. O. F. 8/06/89); el Decreto que crea la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones y Establece su Organización y Funciones (D. O.

F. 27/07/89); el Decreto por el que se establece el Premio Nacional de Exportación (D. O. F. 12/04/93), y el Reglamento sobre Permisos de Importación o Exportación de Mercancías sujetas a Restricciones (D. O. F. 14/09/77), derogando todas las demás disposiciones, que en su caso, se opusieran a dicho ordenamiento.

En este documento, desarrolla y concreta aquellos aspectos de la Ley de Comercio Exterior, relativos a las medidas de regulación y restricción no arancelaria, procedimientos sobre prácticas desleales de comercio internacional, medidas de salvaguarda, determinación de cuotas compensatorias y promoción de exportaciones, así como los relacionados con la organización y funcionamiento de la Comisión de Comercio Exterior, la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones y Sistema Nacional de Promoción Externa.

La Comisión de Comercio Exterior, esta integrada con representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Economía; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Salud y por un representante del Banco de México, y de la Comisión Federal de Competencia. Pudiendo ser invitados representantes de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y Estatal. Cuando la Comisión deba tratar asuntos de comercio exterior que involucren a un sector específico.¹⁸

Esta Comisión tiene a su cargo, emitir opinión sobre la conveniencia de adoptar las siguientes medidas, previamente a su expedición y durante su vigencia:

- I. El establecimiento, aumento, disminución o eliminación de aranceles o preferencias arancelarias a la exportación o importación de mercancías;
- II. El establecimiento, modificación o eliminación de prohibiciones a la exportación o importación de mercancías;
- III. El establecimiento, modificación o eliminación de medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación o importación de mercancías, así como de los procedimientos para su expedición;
- IV. El establecimiento, modificación o eliminación de medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras procedentes del y destinadas al exterior;

¹⁸ Artículos 1 al 9, del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.



- V. Los procedimientos de asignación de cupos de exportación o importación;
- VI. El establecimiento, modificación o eliminación de reglas de origen;
- VII. La exigencia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas por las autoridades aduaneras en el punto de entrada de la mercancía al país;
- VIII. El establecimiento de medidas de regulación y restricción no arancelarias de emergencia, establecidas conforme lo previsto en el artículo 19 de la Ley;
- IX. El establecimiento de medidas de salvaguarda;
- X. El establecimiento de medidas en materia aduanera que afecten el comercio exterior;
- XI. El establecimiento de medidas de simplificación y eficiencia administrativa en materia de comercio exterior;
- XII. El establecimiento de otras medidas administrativas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan como propósito regular o restringir el comercio exterior del país y la circulación o tránsito de mercancías extranjeras;
- XIII. Los proyectos de resolución final en investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de determinación de cuotas compensatorias, y
- XIV. Los proyectos de resolución en los que la Secretaría, aceptando el compromiso de exportadores o gobiernos extranjeros, suspenda o termine una investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

Aunado a lo anterior, revisará periódicamente las medidas de regulación y restricción al comercio exterior que se encuentren vigentes, tales como permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones de origen y cuotas compensatorias, a fin de recomendar las modificaciones a que haya lugar y ejercerá las demás funciones que le confieran la Ley, el Reglamento y otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

En este Reglamento, encontramos también a La Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones; La cual, está integrada por titulares de: I) Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y II) Organismos del sector privado; La cual, tiene por objeto, analizar, evaluar, proponer y concertar acciones entre los sectores

público y privado en materia de exportaciones de bienes y servicios en el marco del Sistema Nacional de Promoción Externa. Con las siguientes funciones:¹⁹

- I. Diseñar e instrumentar políticas, lineamientos, mecanismos y criterios para la promoción de las exportaciones de bienes y servicios;
- II. Diseñar e instrumentar mecanismos que garanticen la adecuada coordinación de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de promoción de exportaciones y, en particular, proponer y promover medidas para la agilización de trámites administrativos y la eliminación de obstáculos que impidan el buen desempeño del sector exportador;
- III. Determinar, conjuntamente con los gobiernos de las entidades federativas, los procedimientos de participación, comunicación y consulta que permitan la adecuada coordinación de políticas y acciones encaminadas a la promoción de las exportaciones de bienes y servicios, así como las estrategias y acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas;
- IV. Formular y establecer políticas y acciones de concertación con las representaciones del sector privado para la promoción del comercio exterior, así como concertar apoyos específicos para impulsar proyectos de exportación con viabilidad comercial, técnica y financiera;
- V. Reunirse en sus distintos niveles y modalidades para evaluar y dictaminar las medidas que corresponda tomar, a efecto de que los proyectos y acciones y resoluciones acordados en el seno de la Comisión Mixta se lleven a cabo en su integridad y con prontitud;
- VI. Establecer los grupos especializados que considere convenientes para la resolución expedita de los asuntos relacionados con la promoción de las exportaciones;
- VII. Participar activamente en la reforma o adecuación de la normatividad relacionada con la actividad exportadora;
- VIII. Fomentar la cultura exportadora a través de la organización de eventos y seminarios sobre comercio exterior, la elaboración de publicaciones en la

¹⁹ Artículos 171 al 180, del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

materia y la vinculación entre las instituciones educativas y la Comisión Mixta, entre otros;

- IX. Promover la participación de las empresas en el Premio Nacional de Exportación, y
- X. Las demás que le señale el Ejecutivo Federal y sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos establecidos.

El Sistema Nacional de Promoción Externa, es un mecanismo de coordinación de las actividades de promoción del comercio y la inversión, que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y un medio para dar difusión a los programas y esquemas promocionales establecidos por el Ejecutivo Federal. Con los siguientes objetivos:²⁰

- I. Coordinar la promoción de proyectos comerciales y de inversión que realizan las diferentes instituciones públicas y privadas del país, para lograr una mayor eficiencia en el proceso;
- II. Concentrar la información de oportunidades de negocios en una red única, accesible para todos los organismos públicos y privados que realizan labores de promoción, y
- III. Desarrollar un sistema de cómputo de utilización generalizada, que permita uniformar los métodos de captación de oportunidades de negocios, así como el seguimiento y evaluación de los proyectos.

La administración, coordinación y difusión de este Sistema, le corresponde a la Secretaría de Economía, pudiendo esta celebrar convenios de coordinación con los Gobiernos de los Estados y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estableciendo los mecanismos de coordinación para su operación, con el fin de asegurar la ejecución de acciones conjuntas en la materia, y difundir estrategias comunes de promoción. Asimismo, podrá establecer acuerdos de concertación, para integrar a la operación del Sistema, a los organismos privados que desarrollan labores de promoción de negocios comerciales y de inversión dentro y fuera del país.

El Sistema Nacional de Promoción Externa, considera como ámbito de su operación, cuatro vertientes de promoción, que corresponden a las posibilidades de

²⁰ Artículos 190 al 192, del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.



generación de negocios entre empresas nacionales y agentes económicos del exterior, los cuales son: I) Promoción de la demanda interna de empresas establecidas en México por inversión extranjera y alianzas estratégicas; II) Promoción de la oferta internacional de extranjeros con interés de invertir en México o suscribir alianzas productivas y mercantiles con empresas mexicanas; III) Promoción de la oferta exportable mexicana, y IV) Promoción de la demanda internacional por productos mexicanos.

El Sistema Nacional de Promoción Externa integra y actualiza, como apoyo a inversionistas y exportadores, información sobre la producción nacional de bienes y servicios; Opciones para la localización de proyectos de inversión en estados, ciudades y parques industriales; Información sobre fuentes de financiamiento; Información económica general sobre cada actividad productiva; Información jurídica específica para cada sector; Sistemas de promoción comercial del Banco Nacional de Comercio Exterior; Información sobre licitaciones en el exterior, y Directorio de consultores.

2.7. Reglamento de la Ley Aduanera

Vigente a los ocho días hábiles siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de noviembre de 1993, el cual vino a abrogar a el Reglamento de la Ley Aduanera (publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de junio de 1982).

El Reglamento de la Ley Aduanera vigente, regula con mayor detalle lo establecido en la propia Ley, definiendo más claramente ciertos procedimientos establecidos en la misma, respecto de las maneras en las que debe realizarse el despacho aduanero de las mercancías, los distintos regímenes a que puede asignarse las mercancías, los documentos que amparan la legal estancia en el país, los mecanismos para valorar las mercancías y determinar los impuestos, las responsabilidades de los importadores y exportadores, las infracciones y las sanciones a las mismas.

Su estructura general, consta de los siguientes Títulos: Disposiciones Generales. Control de la Aduana en el Despacho, Contribuciones, Cuotas Compensatorias Y Demás

Regulaciones Y Restricciones No Arancelarias Al Comercio Exterior, Regímenes Aduaneros, Franja y Región Fronteriza, Atribuciones de las Autoridades Fiscales, Agentes y Apoderados Aduanales, Infracciones y Sanciones.

2.8. Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación

Con fecha 1 de junio de 1998 se publicó en el DOF el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, el cual tiene por objeto promover el establecimiento y regular la operación de empresas que se dediquen total o parcialmente a realizar actividades de maquila de exportación; Mediante la aplicación de un mecanismo ágil y descentralizado que otorgue las facilidades para la operación eficiente de dichas empresas.

El Programa de Maquila de Exportación es un esquema de importación temporal, mediante el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en la transformación, elaboración y/o reparación de productos de exportación, sin cubrir el pago de los impuestos de importación, del impuesto al valor agregado, y de las cuotas compensatorias, en su caso. Asimismo, para realizar aquellas actividades de servicio que tengan como finalidad la exportación o apoyar a esta.

Las empresas maquiladoras de exportación deberán atender a las siguientes prioridades nacionales:²¹

- Crear fuentes de empleo.
- Fortalecer la balanza comercial del país a través de una mayor aportación neta de divisas.
- Contribuir a una mayor integración interindustrial y coadyuvar a elevar la competitividad internacional de la industria nacional, y

²¹ Artículo 2 del Decreto.

- Elevar la capacitación de los trabajadores e impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología.

A continuación, transcribiré el "Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación" (ACTUALIZADO A MAYO 12, 2003).

Artículo 1º. El presente Decreto tiene por objeto promover el establecimiento y regular la operación de empresas que se dediquen total o parcialmente a realizar actividades de maquila de exportación.

Artículo 2º. Las empresas maquiladoras de exportación deberán atender a las siguientes prioridades nacionales:

- I. Crear fuentes de empleo;
- II. Fortalecer la balanza comercial del país a través de una mayor aportación neta de divisas;
- III. Contribuir a una mayor integración interindustrial y coadyuvar a elevar la competitividad internacional de la industria nacional, y
- IV. Elevar la capacitación de los trabajadores e impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología en el país.

Artículo 3º. Para los efectos del presente Decreto se entiende por:

I.- Ley, a la Ley Aduanera;

II.- Reglamento, al Reglamento de la Ley Aduanera;

III.- Secretaría, a la Secretaría de Economía; (31-dic-00)

IV.- Se deroga. (13-nov-98)

V.- Operación de Maquila, al proceso de elaboración, transformación o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación;

VI.- Maquiladora industrial, a la persona moral que en los términos del presente ordenamiento le sea aprobado un programa de operación de maquila, para la elaboración o transformación de mercancías destinadas a la exportación;

VII.- Maquiladora controladora de empresas, a la sociedad controladora que en los términos del presente ordenamiento le sea aprobado un programa de operación de maquila para que integre las operaciones de maquila de dos o más sociedades controladas. Se considerarán sociedades controladoras y controladas las que cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 64 y 66 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y que hayan obtenido autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como empresas certificadas, de conformidad con la Ley. Sin perjuicio de lo anterior, la Secretaría podrá aprobar para que operen como sociedades controladas, aun cuando no cumplan con los requisitos para ser consideradas sociedades controladas en los términos del artículo 66 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a aquellas personas morales que en los términos del artículo 215 de la citada Ley, sean partes relacionadas de la sociedad controladora, siempre que cumplan con los demás requisitos previstos en el presente Decreto;

VIII.- Maquiladora de servicios, a la persona moral que en los términos del presente ordenamiento le sea aprobado un programa de operación de maquila, para realizar servicios a mercancías destinadas a la exportación;

IX.- Maquiladora que desarrolle programas de albergue, a la persona moral, que en los términos del presente ordenamiento le sea aprobado un programa de operación de maquila, y a la cual las empresas extranjeras le facilitan la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente dicho programa;

X.- Operación de submaquila, a los procesos industriales complementarios relacionados directamente con la operación de maquila objeto del programa, realizados por persona distinta al titular del mismo;

XI.- Programa, a la declaración de actividades de operación de maquila de acuerdo al formato que al efecto publique la Secretaría;

XII.- Se deroga (31-dic-00)

XIII.- Programas de Promoción Sectorial, a los Programas a que se refiere el Decreto por el que se Establecen Diversos Programas de Promoción Sectorial. (R. 12-05-2003)

Artículo 4º. La Secretaría podrá aprobar un programa de operación de maquila a las personas morales residentes en territorio nacional en términos del artículo 9º., fracción II, del Código Fiscal de la Federación, que cumplan con los requisitos previstos en este Decreto, para realizar actividades de operación de maquila, bajo las modalidades siguientes:

I.- Maquiladora industrial;

II.- Maquiladora controladora de empresas;

III.- Maquiladora de servicios, y

IV.- Maquiladora que desarrolle programas de albergue.

La Secretaría, podrá aprobar a la maquiladora industrial, a la controladora de empresas y a la que desarrolle programas de albergue, de manera simultánea, un programa de operación de maquila y el Programa de Promoción Sectorial que corresponda, de acuerdo con el tipo de productos que fabrica.

La Secretaría podrá aprobar el programa de maquiladora de servicios únicamente para el desarrollo de las actividades que la misma determine conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que al efecto dé a conocer mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Las empresas que cuenten con un programa de operación de maquila y que cumplan con los requisitos para ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como empresas certificadas, podrán obtener los beneficios otorgados en la Ley y en las demás disposiciones aplicables. (R. 12-05-2003)

Artículo 4º A. La autorización a que se refiere el artículo anterior se otorgará conforme a las bases siguientes:

I. La importación temporal de las mercancías a que se refiere el artículo 8o. fracciones I y II, de este Decreto se autorizarán a las empresas que realicen anualmente ventas al exterior por un valor superior a 500,000 dólares de los Estados Unidos de América, o su

equivalente en otras divisas, o bien, facturen exportaciones, cuando menos por el 10% de su facturación total, y

II. La importación temporal de las mercancías a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 8o. de este Decreto se autorizarán a las empresas que realicen anualmente facturación al exterior por un valor mínimo del 30% de su facturación total. (30/10/2000)

Artículo 4° B. La Secretaría podrá aprobar un programa de operación de maquila a la maquiladora controladora de empresas, para que lleve a cabo las operaciones de maquila a través de dos o más sociedades controladas, siempre que en el ejercicio fiscal inmediato anterior hayan realizado exportaciones por un monto mínimo de 500 millones de dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda nacional o extranjera. (A. 12-05-2003)

Para obtener la aprobación la maquiladora controladora de empresas deberá adjuntar en la solicitud que se presente en los términos del artículo 6o. del presente Decreto, la documentación siguiente:

I. Relación de las sociedades controladas indicando la denominación o razón social, Registro Federal de Contribuyentes, domicilio fiscal, monto de las exportaciones y, en su caso, el número de programa de operación de maquila, de cada una;

II. Actas de asamblea de accionistas, en las que conste la participación accionaria de la sociedad controladora y de las controladas;

III. Los asientos certificados del libro de registro de accionistas;

IV. La documentación indicada en el artículo 6o. del presente Decreto, por la controladora y por cada una de las sociedades controladas;

V. Los contratos de maquila que cada sociedad controlada tenga celebrado con la sociedad controladora o un contrato de maquila en el que deberán establecerse las obligaciones contraídas tanto por la sociedad controladora como por las sociedades controladas en relación con los objetivos del programa solicitado, debidamente protocolizados ante notario, y

VI. Copia de la autorización como empresa certificada otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Una vez aprobado el programa de operación de maquila la maquiladora controladora de empresas a que se refiere el presente artículo, las sociedades controladas no podrán gozar en forma individual de un programa de operación de maquila.

La empresa titular del programa de maquiladora controladora de empresas será responsable directa ante las autoridades fiscales y aduaneras, respecto de los créditos fiscales y demás obligaciones fiscales y aduaneras derivadas de la importación temporal de mercancías al amparo de su programa de operación de maquila.

La sociedad controladora titular del programa de operación de maquila, deberá llevar un sistema de control de inventarios en forma automatizada que cumpla con los requisitos establecidos en la Ley, el cual permita a la Secretaría y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinar el estado que guardan las mercancías importadas temporalmente al amparo del programa de operación de maquila. Así mismo, deberá cumplir con las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior que dé a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para la transferencia y traslado de las mercancías importadas temporalmente al amparo del programa de operación de maquila entre la sociedad controladora y las controladas, sin los pedimentos respectivos, se deberá cumplir con las formalidades y condiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en la legislación aduanera en relación con la obligación de acreditar la legal estancia y tenencia de las mercancías.

Artículo 5º. Al aprobar el programa la Secretaría asignará a cada empresa la clave que le corresponda dentro del Registro Nacional de la Industria Maquiladora, la que deberá ser utilizada en todos los trámites que se realicen ante las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, sin perjuicio de otros registros que aquéllas requieran.

La vigencia de los programas será indefinida, siempre que el titular cumpla con los requisitos establecidos en el presente Decreto.

Artículo 6º. Para la aprobación de un programa de operación de maquila, se estará a lo siguiente:

I. Los interesados deberán presentar su solicitud ante la Secretaría en los formatos que ésta establezca anexando lo siguiente:

- a) Copia certificada del acta constitutiva de la sociedad y las modificaciones a la misma;
- b) Título de propiedad del inmueble o local en el que conste la inscripción en el Registro Público de la Propiedad o, en su caso, contrato de arrendamiento registrado ante la autoridad local competente en materia de impuesto predial correspondiente, en donde pretenda llevarse a cabo la operación de maquila en el que se señale su ubicación; así como fotografías de los mismos. Se deberá acreditar que el contrato de arrendamiento otorga el uso o goce del inmueble por un plazo forzoso mínimo de un año, vigente a la fecha de presentación de la solicitud;
- c) Copia de la cédula de identificación fiscal de la persona moral;
- d) Contrato de maquila debidamente protocolizado ante fedatario público;
- e) Descripción detallada del proceso productivo que incluya la capacidad instalada de la planta para procesar las mercancías a importar y el porcentaje de esa capacidad efectivamente utilizada, y
- f) La fracción arancelaria que corresponda conforme a la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y la descripción de las mercancías a importar temporalmente y del producto final a exportar al amparo del programa.

II. Previo a la aprobación del programa de operación de maquila de que se trate, la Secretaría deberá:

- a) Realizar la visita de inspección del lugar o lugares donde el interesado manifestó que se llevarán a cabo las operaciones de maquila, y
- b) Solicitar opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la procedencia de otorgar dicha autorización a efecto de constatar que la persona moral está al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; que el solicitante no se encuentra sujeto al

procedimiento administrativo de ejecución por algún crédito fiscal; que cuenta con registro vigente en el Padrón de Importadores a que se refiere la Ley; que sus socios o accionistas no se encuentren sujetos a un proceso penal, hubieran sido condenados por delito fiscal, penal o hubieran sido representantes legales, socios o accionistas de una empresa a la cual le haya sido cancelado un programa de operación de maquila, derivado del incumplimiento de alguna de las obligaciones previstas en el artículo 12, fracciones II, III, V, VII, VIII o IX de este Decreto, de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, de empresa de comercio exterior o cualquier otro programa de fomento a la exportación o promoción sectorial durante los últimos cinco años; y en el caso de las maquiladoras controladoras de empresas, que cumplen con el monto mínimo de exportaciones.

El programa podrá ampliarse para incluir mercancías con sus respectivas fracciones arancelarias o para incluir sociedades controladas en el caso a que se refiere la fracción II del artículo 4o., debiendo presentarse ante la Secretaría la solicitud en el formato que ésta establezca.

La Secretaría deberá dar respuesta a los trámites relacionados con un programa de operación de maquila en un plazo no mayor a veinte días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que se hayan cumplido con todos los requisitos para su otorgamiento; transcurrido dicho plazo sin que se emita resolución, se entenderá que el trámite ha sido aprobado, debiendo la Secretaría expedir la constancia escrita en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La maquiladora deberá dar aviso a la Secretaría de los cambios que sufran los datos relativos a su aprobación, a través de escrito libre en el que manifieste en qué consisten las modificaciones y anexe la documentación con la que compruebe los cambios de referencia.

La aprobación, modificación o ampliación de un programa surtirá sus efectos al día siguiente en que sea notificado al interesado. (R. 12-05-2003)

Artículo 7º. La Secretaría comunicará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los términos en los que fue aprobado el programa de operación de maquila, la ampliación o

modificación del mismo, en un plazo que no excederá de tres días hábiles a partir de su aprobación. (R. 12-05-2003)

Artículo 8º. Las maquiladoras podrán importar temporalmente:

I.- Materias primas, partes, componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes que se utilicen en el proceso de producción de las mercancías de exportación;

II.- Contenedores y cajas de trailer;

III.- Herramienta, equipos y accesorios de investigación, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, asepsia, y para la prevención y control de la contaminación ambiental de la planta productiva, manuales de trabajo y planos industriales, así como equipo de telecomunicación y cómputo, y

IV.- Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y de prueba de sus productos y los requeridos para el control de calidad, para capacitación de su personal, así como equipo para el desarrollo administrativo de la empresa.

Los bienes señalados que se importen temporalmente en términos de este Decreto, podrán permanecer en territorio nacional por los plazos establecidos en la Ley Aduanera.

(Se Deroga el 30-oct-00), (R. 12-05-2003)

Artículo 8º A. Quienes importen temporalmente mercancías al amparo de los programas de operación de maquila a que se refiere este Decreto, estarán obligados al pago de los impuestos al comercio exterior que correspondan, de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados de que México sea parte, el artículo 63-A de la Ley y en la forma en que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Para determinar el impuesto a que se refiere el párrafo anterior, se podrá optar por aplicar cualquiera de las siguientes tasas:

- I. La de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación;

- II. La preferencial establecida en los Tratados de Libre Comercio y en los acuerdos comerciales suscritos por México, o
- III. La que establecen los programas de promoción sectorial siempre que el importador cuente con la autorización correspondiente. (R. 12-05-2003)

Artículo 8° B. Para los efectos del artículo 8-A del presente Decreto, no se estará obligado al pago de los impuestos al comercio exterior en los casos siguientes:

- I. En la importación temporal de las mercancías a que se refiere la fracción I, del artículo 8o. del presente Decreto, que sean originarias de conformidad con algún Tratado de Libre Comercio del que México sea parte, correspondiente al país al que se exporte;
- II. En importación temporal de las mercancías a que se refiere la fracción II, del artículo 8o. del presente Decreto;
- III. En la importación temporal de tela totalmente formada y cortada en los Estados Unidos de América para ser ensamblada en bienes textiles y del vestido en México, en términos del Apéndice 2.4 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que se exporten a los Estados Unidos de América, así como en la importación temporal de las mercancías a que se refiere el artículo 8o., fracción I, de este Decreto, para la elaboración de dichos bienes textiles y del vestido, que se exporten a los Estados Unidos de América;
- IV. En la importación temporal de las mercancías señaladas en la fracción I, del artículo 8o. del presente Decreto, de países no miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que se incorporen a los bienes a que se refiere el Apéndice 6.B de dicho tratado, que se exporten a los Estados Unidos de América o Canadá;
- V. En la importación temporal de tela importada a los Estados Unidos de América, cortada en ese país o en México, para ensamblarla en prendas en México, u operaciones similares de maquila de bienes textiles y del vestido establecidos por los Estados Unidos de América o Canadá, conforme lo determine la Secretaría, que se exporten a los Estados Unidos de América o Canadá, así como en la importación temporal de las mercancías a que se refiere el artículo 8o. fracción I de este Decreto, para la elaboración de dichos bienes textiles y del vestido, que se exporten a los Estados Unidos de América o Canadá;

- VI. En la importación temporal de mercancías que se exporten o retornen en la misma condición en que se hayan importado.

Para estos efectos, se considerará que una mercancía se exporta o retorna en la misma condición, cuando se exporte o retorne en el mismo estado sin haberse sometido a algún proceso de elaboración, transformación o reparación o cuando se sujete a operaciones que no alteren materialmente las características de la mercancía, tales como operaciones de carga, descarga, recarga, cualquier movimiento necesario para mantenerla en buena condición o transportarla, así como procesos tales como la simple dilución en agua o en otra sustancia; la limpieza, incluyendo la remoción de óxido, grasa, pintura u otros recubrimientos; la aplicación de conservadores, incluyendo lubricantes, encapsulación protectora o pintura para conservación; el ajuste, limado o corte; al acondicionamiento en dosis, o el empacado, reempacado, embalado o reembalado; la prueba, marcado, etiquetado, clasificación o mezcla;

- VII. En la importación temporal de mercancías procedentes de los Estados Unidos de América o de Canadá, que únicamente se sometan a procesos de reparación o alteración, y posteriormente se exporten o retornen a alguno de dichos países, en los términos del artículo 307 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ni las refacciones que se importen temporalmente para llevar a cabo dichos procesos, y

- VIII. En la importación temporal de azúcar utilizada en la fabricación de mercancías clasificadas, de conformidad con la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, en la partida 22.05 y las subpartidas 1704.10, 2202.10 y 2208.70 que posteriormente se exporten a Suiza o Liechtenstein.

Lo dispuesto en las fracciones III, IV, V, VI y VII de este artículo sólo será aplicable cuando las mercancías importadas temporalmente se exporten directamente o se incorporen a bienes que se exporten directamente, por el exportador directo que haya efectuado la importación temporal de dichas mercancías. (R. 12-05-2003)

Artículo 8° C. Se deroga (12-May-03)

Artículo 8° D. Se deroga (31-Dic-00)

Artículo 8° E. Se deroga (31-Dic-00)

Artículo 9°. Se deroga (12-May-03)

Artículo 10°. Se deroga (12-May-03)

Artículo 11°. Se deroga (12-May-03)

Artículo 12°. Las personas morales a las que se apruebe un programa de operación de maquila estarán obligadas a observar lo siguiente:

- I. Cumplir con los términos establecidos en el programa de operación de maquila que les fue aprobado;
- II. Importar de manera temporal al amparo del programa de operación de maquila exclusivamente las mercancías aprobadas en el mismo;
- III. Destinar los bienes importados, al amparo de su programa de operación de maquila, a los fines específicos para los que fueron aprobados;
- IV. Contratar y capacitar al personal en cada uno de los niveles que corresponda, en los términos que establezcan las disposiciones legales vigentes en la materia;
- V. Estar al corriente de las obligaciones fiscales y laborales que les correspondan;
- VI. En el caso de suspensión de actividades, notificarla a la Secretaría, en un término que no excederá de diez días naturales contados a partir de la fecha en que suspenda sus operaciones;
- VII. Dictaminar sus estados financieros para efectos fiscales;
- VIII. Mantener las mercancías que se hubieren importado temporalmente en el o los domicilios registrados en el programa de operación de maquila, y
- IX. Dar aviso a la Secretaría y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del cambio del o los domicilios registrados en el programa de operación de maquila, por lo menos con tres días hábiles de anticipación a que el mismo se efectúe. (R. 12-05-2003)

Artículo 13°. Las empresas a las que se apruebe un programa proporcionarán la información que les soliciten la Secretaría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que esté directamente relacionada con la verificación del cumplimiento del programa autorizado, dentro del plazo que para tal efecto dichas dependencias les señalen

Asimismo deben dar las facilidades que requiera el personal de dichas dependencias, para que efectúen las revisiones necesarias sobre el cumplimiento del programa. Dicha verificación deberá sujetarse a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 14°. Todo programa deberá cumplir con los requerimientos en materia de ecología y de protección del medio ambiente, conforme a las disposiciones vigentes.

Artículo 15°. El titular del programa de operación de maquila aprobado deberá informar anualmente a la Secretaría y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las operaciones de comercio exterior realizadas al amparo del mismo, a más tardar el último día hábil del mes de mayo conforme al formato que mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior dé a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando la persona moral no presente el informe a que se refiere el párrafo anterior, dentro del plazo establecido, se suspenderán los efectos de la aprobación de su programa de operación de maquila, en tanto no subsane esta omisión. En caso de que para el último día hábil del mes de junio del año que corresponda, la empresa no haya presentado dicho informe el programa de operación de maquila, será cancelado definitivamente sin necesidad de declaratoria expresa.

La presentación de este informe no exime a los titulares de la obligación de llevar los sistemas de control de inventarios en forma automatizada a que se refiere la Ley, así como conservar a disposición de dicha Secretaría la documentación correspondiente en los términos y por los plazos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

Adicionalmente, el titular de un programa de operación de maquila deberá presentar la información que para efectos estadísticos se determine, en los términos correspondientes. (R. 12-05-2003).

Artículo 16°. La Secretaría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinarán conjuntamente las mercancías que no podrán importarse al amparo de este Decreto o que para hacerlo se sujetarán al cumplimiento de requisitos específicos, mediante Acuerdo de la Secretaría publicado en el Diario Oficial de la Federación. (R. 12-05-2003)

Artículo 17º. Se deroga (13/11/98)

Artículo 18º. El pago del impuesto general de importación sobre los productos a vender en el mercado nacional se efectuará aplicando el arancel correspondiente a las partes y componentes extranjeros. Cuando proceda, será aplicable el arancel preferencial que corresponda, conforme a los acuerdos y tratados internacionales comerciales suscritos por los Estados Unidos Mexicanos.

El arancel preferencial se aplicará, siempre que las mercancías hayan ingresado al territorio nacional bajo la vigencia del acuerdo o tratado correspondiente, y que el importador cumpla con los requisitos y condiciones establecidos en el mismo.

Artículo 19º. Se deroga (01/11/00)

Artículo 20º. La Secretaría podrá autorizar que empresas que operen al amparo del Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 3 de mayo de 1990 y reformado mediante diverso publicado en el mismo órgano el 11 de mayo de 1995, se acojan al presente Decreto cuando se trate de plantas o proyectos distintos a aquellos que se encuentren registrados bajo dicho régimen o, previa renuncia expresa de la empresa, a los beneficios de aquel Decreto. En este último caso, la Secretaría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la esfera de sus respectivas competencias, precisarán las condiciones, plazos y garantías para el cumplimiento de los compromisos que hubieren suscrito como empresas con Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, en materia aduanal, fiscal, cambiaria o de otro tipo.

Artículo 21º. Se deroga (13/11/98)

Artículo 22º. Las empresas que cuenten con programa de maquila podrán transferir las mercancías que hubieran importado temporalmente, a otras maquiladoras o a empresas con programa de exportación que vayan a llevar a cabo los procesos de transformación, elaboración o reparación, o realizar el retorno de dichas mercancías, difiriendo el pago del impuesto general de importación siempre que cumplan con lo que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

Las transferencias o enajenaciones que efectúen empresas de la industria de autopartes con programa a la industria automotriz terminal o manufactureras de vehículos de autotransporte, deberán realizarse en los términos que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general. (31/12/2000)

Artículo 22° A. Se deroga (31/12/2000)

Artículo 22° B. Se deroga (31/12/2000)

Artículo 23°. Se deroga (13/11/98)

Artículo 24°. La Secretaría podrá autorizar a empresas, excepto las que tributen conforme a la Sección III, del Capítulo II, del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a llevar a cabo operaciones de submaquila, lo que deberá comunicar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las operaciones de submaquila podrán llevarse a cabo entre maquiladoras acogidas al Decreto o también entre una de éstas y una persona moral con programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, así como con una empresa sin programa de exportación, siempre que se encuentren registradas en el programa de la maquiladora que está subcontratando y que la operación de submaquila se refiera a un proceso industrial complementario para las mercancías elaboradas por el titular del programa autorizado.

En ningún caso las empresas sin programa de exportación podrán acogerse a los beneficios de este Decreto.

El titular del programa de operación de maquila podrá importar temporalmente las mercancías señaladas en el artículo 8o. del presente Decreto para ser utilizadas por la empresa que realice las operaciones de submaquila, siempre que éstas correspondan al proceso industrial complementario objeto de la subcontratación.

En este caso, la empresa que realice las operaciones de submaquila se considera responsable solidario de la maquiladora respecto de las obligaciones derivadas por la importación temporal de dichas mercancías.

El titular del programa de operación de maquila deberá dar aviso a la autoridad aduanera sobre dichas operaciones, en los términos que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y entregar a la empresa que realice las operaciones de submaquila copia de la autorización emitida por la Secretaría. (R. 12-05-2003).

Artículo 25°. La Secretaría de Gobernación, de conformidad con las leyes aplicables en la materia podrá autorizar la internación del personal extranjero administrativo y técnico para el funcionamiento de empresas maquiladoras. Los permisos correspondientes se emitirán en las Delegaciones de Servicios Migratorios establecidas en el país, o por conducto del servicio exterior mexicano en el extranjero.

Artículo 26°. Las delegaciones o subdelegaciones federales de la Secretaría están facultadas para aplicar las disposiciones, competencia de la Secretaría, contenidas en este Decreto.

Artículo 27°. La Secretaría cancelará la aprobación del programa de operación de maquila, cuando la persona moral incurra en cualquiera de las siguientes causas:

- I. Incumpla con alguna de las obligaciones previstas en el presente Decreto;
- II. Incumpla con cualquier otra obligación señalada en la autorización respectiva,
y
- III. No pueda ser localizado en el domicilio fiscal o en los domicilios en los que manifestó se llevarían a cabo las operaciones de maquila.

En caso de incumplimiento del titular del programa de operación de maquila a lo dispuesto en el presente Decreto, o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relativo al cumplimiento de sus obligaciones fiscales y aduaneras, la Secretaría iniciará el procedimiento de cancelación del programa de operación de maquila de que se trate. Para tal efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá notificar a la Secretaría dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se determine el incumplimiento.

Iniciado el procedimiento de cancelación la Secretaría deberá notificar al titular del programa de operación de maquila las causas que motivaron dicho procedimiento, ordenando la suspensión provisional de las operaciones de maquila de la persona moral aprobada concediéndole un plazo de diez días hábiles contados a partir de la fecha en

que surta efectos la notificación citada, para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan.

Cuando el titular del programa de operación de maquila desvirtúe las causas que motivaron el procedimiento de cancelación, la Secretaría procederá a dictar la resolución que deje sin efectos la suspensión de las operaciones de maquila, misma que será notificada en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación a que se refiere el párrafo anterior.

Si el titular del programa de operación de maquila no ofrece las pruebas o no expone los alegatos que a su derecho considere necesarios o bien que éstos resulten ineficaces, la Secretaría procederá a dictar la resolución de cancelación del programa de operación de maquila, la que será notificada dentro del plazo a que se refiere el párrafo anterior.

En el caso que el titular del programa de operación de maquila no desvirtúe las causas que originaron el procedimiento de cancelación y se resuelva y notifique la cancelación del programa de operación de maquila, las mercancías que se hubiesen importado temporalmente al amparo de este Decreto deberán cambiarse a régimen definitivo o retornarse al extranjero en los términos de la Ley, en un plazo de 60 días naturales contados a partir de la fecha en que se notifique la resolución correspondiente.

Los titulares de un programa de operación de maquila aprobado en los términos del presente Decreto a quienes se cancele el programa respectivo, derivado del incumplimiento de alguna de las obligaciones previstas en el artículo 12, fracciones II, III, V, VII, VIII o IX de este Decreto, no podrán volver a obtener algún programa de operación de maquila, de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, de empresa de comercio exterior o cualquier otro programa de fomento a la exportación o promoción sectorial por un plazo de cinco años a partir de la fecha en que se cancele el programa de operación de maquila. (R. 12-05-2003)

Artículo 28º. Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría para expedir, dentro de sus respectivas competencias, las disposiciones necesarias para la aplicación de este Decreto. (A. 12-05-2003)

TRANSITORIOS DEL 1 DE JUNIO DE 1998

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Artículo Segundo. Se abroga el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 22 de diciembre de 1989.

TRANSITORIOS 13 DE NOVIEMBRE DE 1998

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, salvo lo dispuesto en los artículos segundo y tercero transitorios del presente Decreto.

Artículo Segundo. La fracción XII del artículo 3o., el artículo 4o., el último párrafo del artículo 8o., el artículo 8A y el párrafo segundo del artículo 22, entrarán en vigor el 1 de noviembre de 2000.

Artículo Tercero. Los artículos 16 y 19 se derogan a partir del 1 de noviembre de 2000. el programa."

TRANSITORIOS DEL 30 DE OCTUBRE DE 2000

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el 20 de noviembre de 2000.

Segundo. Las reformas a los artículos 3o. fracción XII, 8o. último párrafo y 22 párrafo segundo, a que se refiere el Decreto que reforma al diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 13 de noviembre de 1998, entrarán en vigor el 20 de noviembre de 2000.

Tercero. Los artículos 4o. y 8 A reformado y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto que reforma al diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 13 de noviembre de 1998, y reformado mediante este ordenamiento, entrará en vigor el 20 de noviembre de 2000.

Cuarto. A las mercancías a que se refiere el artículo 8o. fracción I de este Decreto, que hayan sido importadas temporalmente al amparo del mismo, antes de la entrada en vigor

de este ordenamiento, o aquellas importadas posteriormente pero exportadas o retornadas antes del 1o. de enero de 2001, no les será aplicable el artículo 8 A.

Quinto. Las mercancías a que se refiere el artículo 8o. fracciones III y IV del presente Decreto, que hayan sido importadas temporalmente antes del 1o. de enero de 2001 podrán continuar bajo el régimen de importación temporal de acuerdo con la Ley Aduanera vigente en la fecha de importación de las mercancías, sin que les sea aplicable el pago a que se refiere el tercer párrafo del artículo 8 A.

TRANSITORIOS 31 DE DICIEMBRE DE 2000

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero de 2001.

Segundo. Para los efectos del artículo 8 A segundo párrafo de este Decreto, tratándose de los bienes que se introduzcan a territorio nacional entre el 20 de noviembre de 2000 y el 28 de febrero de 2001 bajo un programa de maquila, cuando al momento en que se den los supuestos a que se refiere el artículo 56, fracción I de la Ley Aduanera, no se hayan establecido las tasas del Programa de Promoción Sectorial o el interesado no haya obtenido el registro para operar el programa correspondiente, se podrá aplicar la tasa vigente en la fecha en que se determine y, en su caso, se pague el impuesto a que se refiere el artículo 8 A primer párrafo de este Decreto, siempre que en esa fecha se encuentren publicadas las tasas respectivas y el interesado cuente con el registro correspondiente.

TRANSITORIOS 12 DE MAYO DE 2003

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las empresas que a la entrada en vigor del presente Decreto, tengan autorizado un Programa bajo la modalidad de Maquiladora de Exportación, serán consideradas como Maquiladora Industrial en virtud del cambio de denominación establecido en el artículo 3o., fracción VI del presente Decreto.

Las empresas con programa de Maquiladora por Capacidad Ociosa podrán ser consideradas como Maquiladora Industrial, una vez que presenten el reporte anual

correspondiente al ejercicio del 2002 a más tardar el 31 de mayo del 2003, en tanto continuarán con su programa vigente. A partir del 1o. de junio de 2003, todos los programas de Maquiladora por Capacidad Ociosa quedarán cancelados definitivamente sin necesidad de declaratoria expresa.

Las empresas que a la fecha de publicación del presente Decreto cuenten con programa de Maquiladora de Servicios autorizado por la Secretaría, continuarán con dicho programa vigente siempre que cumplan con las obligaciones establecidas en el presente Decreto.

Cuando la Secretaría apruebe un programa de operación de maquila a una maquiladora controladora de empresas, para que integre las operaciones de dos o más sociedades controladas que al momento de la aprobación tengan un programa de operación de maquila vigente, en la aprobación del programa de operación de maquila de la maquiladora controladora de empresas se cancelarán los programas de operación de maquila de las sociedades controladas. En este caso, las sociedades controladas deberán efectuar el retorno, cambio de régimen o transferencia de las mercancías importadas temporalmente al amparo de su programa de operación de maquila, en los términos y condiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Tercero. El Acuerdo a que se refiere el artículo 16 del presente Decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 30 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto. El Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 2002, así como las autorizaciones emitidas al amparo del mismo, continuarán vigentes en tanto se publica el Acuerdo a que se refiere el artículo 16 del presente Decreto.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, a los nueve días del mes de mayo de dos mil tres.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz.- Rúbrica.- El Secretario de Economía, Fernando de Jesús Canales Clariond.- Rúbrica.

2.9. Plan Nacional de Desarrollo

Con fundamento en el artículo 26 constitucional, que prevé "El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que permita solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación", se han expedido los planes nacionales de desarrollo que norman la actuación de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Teniendo como base este artículo, fue expedida la Ley de Planeación (publicada en el DOF del 5 de enero de 1983), que tiene entre otros objetivos, establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevara a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de esta, las actividades de la administración pública.

Según este ordenamiento, se le otorga a la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público la atribución de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo. Que es un documento preparado por el Ejecutivo federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los ordenes estatal y municipal de gobierno.

Este plan contiene lineamientos relativos a diversas temáticas, tales como salud, procuración e impartición de justicia, desarrollo urbano, ciencia y modernización de transporte, del turismo, de la minería y desde luego del comercio exterior²².

El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 impulso una nueva política de comercio exterior con base en la apertura comercial y la preeminencia del sector exportador. Con esta política comercial se pretendía, desde entonces, el fomento de las exportaciones; se inició una "nueva etapa de industrialización y comercio exterior", dejándose atrás el modelo sustitutivo de importaciones.

A partir de ese Plan, se establecen diversas estrategias para fomentar las exportaciones no petroleras (financiamiento, mecanismos de apoyo a las empresas pequeñas y medianas, adopción de un tipo de cambio realista, desregulación de la economía, simplificación administrativa, entre otros), pero sobre todo se adoptan medidas

²² Jorge Witker y Laura Hernández. "Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México". UNAM. México, 2002, P 270.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para racionalizar la protección comercial: se eliminan los precios oficiales y los permisos previos de importación; se reducen las tarifas arancelarias de importación y de exportación.

En 1985, el gobierno de Miguel de la Madrid implanta una nueva política de comercio exterior cuyas principales vertientes se sustentaron en el "cambio estructural", la modernización industrial y la nacionalización de la protección. A partir de ello, el gobierno fomenta (sin éxito) una política industrial integrada adentro y competitiva afuera. Desde el segundo semestre de ese año, hechos significativos señalan el inicio de una nueva política comercial: la liberalización del régimen de importaciones combinada con la subvaluación de la moneda y la adhesión de México al GATT.

El fomento de las exportaciones se orientó en dos direcciones: "... hacia sectores con ventajas comparativas reales de largo plazo y que no estén sujetos a estrategias de localización controlado por el exterior, vía el dominio de la tecnología o del mercado, y hacia los sectores donde la política de sustitución de importaciones fuera ineficiente por las limitadas economías de escala que permitiera el mercado interior".²³ Esto daría, según la estrategia planteada por el gobierno, la posibilidad de sustituir exportando y de articular la planta productiva precisamente en los bienes de amplia difusión.

En las etapas previas, la llamada nacionalización de la protección fue paulatina. "Entre 1983 y los primeros meses de 1985, todavía 75% de las importaciones estaban sujetas a permiso. En julio de 1985 se adelantó significativamente el proceso de liberalización de permisos de importación; 4 400 fracciones controladas se redujeron a solo 800 pero aun representaban 38.8% del valor de las importaciones, porcentaje similar al que prevalecía en los años cincuenta."²⁴

Los años de 1985 y de 1986, constituyeron un parte aguas en la política de comercio exterior y la apertura a través de programas de fomento y de apoyo al comercio exterior.²⁵ Es en este periodo cuando se consideran remontados tanto el modelo de

²³ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

²⁴ Eduardo Pérez Motta, Efectos sobre la asignación de recursos de la nueva estrategia de política comercial, en Blanca Torres, Op. Cit., p. 113.

²⁵ Los programas en que se sustentó el cambio estructural del comercio fueron el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (PRONAMICE) y el Programa de Fomento Integral de las Exportaciones (PROPIEX). Para alcanzar la reconversión industrial nunca se adoptó un verdadero plan o programa que impulsara la anhelada modernización industrial.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sustitución de importaciones como la política industrial basada en la producción y exportación petrolera, la obsolescencia de la planta productiva y la débil estrategia de fomento a la exportación manufacturera; sin que estos dos últimos puntos se consoliden todavía.

Entre 1987 y 1989 se consolida la nacionalización de la protección y la apertura comercial. "El año de 1987 fue muy importante para el proceso de nacionalización de importaciones. A principios de año se redujeron los aranceles en gran número de fracciones; el arancel máximo se fijó en 40%. El número de tasas arancelarias se redujo de 13 a 7 y prácticamente se derogaron todos los precios oficiales para valoración aduanera. A partir del segundo semestre de ese mismo año se acentúa la liberalización. A finales de abril de 1988 el arancel máximo se encontraba en 20% y el valor de las importaciones controladas por permiso de importación alcanzaba el 25%."²⁶ En 1989 el arancel máximo era ya solamente de 9.5%, mientras que el valor de las importaciones controladas con permisos de importación estaba en 13 por ciento.

Puede decirse que mediante la nueva política de comercio exterior se logró superar el sesgo antiexportador, pues las exportaciones petroleras que en 1982 fueron de 77% pasaron a 34% en 1988. Se dejó de lado la exportación petrolera para dirigirse hacia otros sectores manufactureros con demanda en los mercados internacionales. No obstante, es importante aclarar que antes y después de la apertura los productos no petroleros exportados han sido los mismos; la diferencia es que han aumentado los volúmenes remitidos. Así, no ha habido diversificación de productos y mucho menos de mercados, y esto es una falla de la llamada nueva política comercial.²⁷

A pesar del incremento de las exportaciones no petroleras, se corre el riesgo de que esta estrategia de industrialización no pueda sostenerse en el corto plazo, ya que, para ser constante, es necesario elevar la productividad de las manufacturas mediante la innovación y adaptación de nuevas tecnologías.

Una vez consolidada la nacionalización de la protección y establecida la apertura comercial (estrategias de la política de comercio exterior que se establecen en la década de los ochenta), el gobierno de Carlos Salinas plantea la diversificación de mercados con

²⁶ Eduardo Pérez Motta, Op. Cit. p. 115.

²⁷ Los productos que tradicionalmente se han exportado antes y después de la apertura son: cemento, vidrio, automóviles, autopartes, motores, productos siderúrgicos, metalúrgicos, químicos y farmacoquímicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la firma de acuerdos comerciales y el ingreso a los principales organismos económico-financieros. Con ello se buscaba mayores ventajas competitivas sobre las otras naciones, así como atraer capitales internacionales para consolidar el modelo económico actual.

"México busca activamente participar en todos los bloques económicos, establecer los acuerdos que le permitan asegurar mercados y atraer inversiones. [...] México adopta nuevas estrategias para adecuarse y para aprovechar las ventajas de los cambios del contexto internacional; una de esas estrategias básicas es la apertura comercial, que requiere ir acompañada de nuevos esquemas de crecimiento económico y de adecuación a las nuevas condiciones de las estructuras de producción que surgen en el mundo. [...] Los imperativos de la globalización de nuestra economía nos obligan a diversificar nuestros lazos, a desarrollar nuevas pautas de colaboración con socios y regiones del mundo. No enfrentamos los retos del próximo siglo aislados o rezagados, sino inmersos en los procesos de integración que maduran ante nuestros ojos. Nuestra estrategia nos conduce a multiplicar las iniciativas en el mundo entero."²⁸

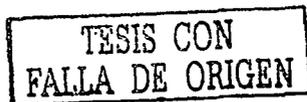
Para insertarse en esta nueva faceta del comercio internacional, el gobierno mexicano adoptó nuevas estrategias en su política de comercio exterior que está acorde con la política comercial. Una de ellas es la diversificación de productos y mercados en el extranjero. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 se explica que México buscará incrementar sus relaciones comerciales con todas las regiones del mundo.

Para llevar a cabo las estrategias comerciales que plantea ese Plan, surge el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (PRONAMICE), que intenta corregir errores que no resolvió el programa similar del anterior gobierno.

El Plan Nacional de desarrollo 2000 – 2006 publicado en el DOF el 30 de mayo de 2001, establece en un primer plano, un diagnóstico de la situación actual del país en diversos sectores: político, económico, social, cultural, etc.

En materia de comercio exterior, reconoce que la globalización impone un nuevo tipo de competencia basado en la especialización de los procesos productivos, propiciando el rompimiento de las cadenas productivas que afectó sobre todo a la

²⁸ Gabinete de Política Exterior. "La política exterior de México en el nuevo orden mundial". Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 149-150.



pequeña y mediana empresa y aquellos sectores que no tenían relaciones con el exterior, o que por sus características no les era factible mejorar su eficacia para competir.

A fin de enfrentar este problema, propone la reintegración de las cadenas productivas en el ámbito industrial bajo una nueva lógica de segmentación y subcontratación. El acceso a insumos importados deberá aprovecharse para identificar los sectores o ramas que demanden el nuevo mercado internacional y ajustarse rápidamente a la tendencia internacional, incorporando dentro de este proceso a la pequeña y mediana empresa.

La política de integración de cadenas debe tener una sólida visión por regiones y sectores, en función de las posibilidades de crear nuevos polos de desarrollo en diversas zonas del país. Además, se tendrá que ofrecer a las empresas costos de los servicios similares a los de los competidores, principalmente en el del dinero y el de los energéticos, y no mediante la vía de subsidios, sino con el desarrollo de estructuras ya rebasadas como el transporte y el esquema impositivo.

La competitividad emerge como un criterio importante para el desarrollo económico del país, que busca crear las condiciones necesarias para que las empresas grandes y pequeñas puedan desarrollarse y transformarse de acuerdo con el ritmo que marcan los rápidos cambios, especialmente el de la tecnología, en los nuevos procesos productivos y en la revolución digital. Por ello se ampliarán las oportunidades, la capacitación, el acceso al crédito, para que de esta manera, los sectores, las regiones y los grupos que han estado excluidos de las oportunidades del desarrollo, sean competitivos en este nuevo escenario económico.

Dentro del Plan Nacional, no se menciona en forma expresa un programa referente a la política industrial o de comercio exterior, por el contrario, se dividen en siete rubros que abarcan los diversos problemas políticos, económicos, sociales y culturales, siendo parte económica de nuestro interés, pues dentro de ella se abarcan algunos aspectos referentes al comercio exterior, destacando los siguientes:

- Promover el desarrollo y la competitividad sectorial, a través de un marco institucional que contemple un ambiente político y económico estable, con regulaciones actualizadas y simples que ofrezcan seguridad jurídica para el

establecimiento, promoción, desarrollo y mantenimiento de las empresas, especialmente de las micro, pequeñas y medianas.

- Una nueva cultura empresarial basada en la eficiencia, en la eliminación de prácticas anticompetitivas y de restricciones al buen funcionamiento de los mercados, para así contrarrestar el poder sustancial de los agentes económicos en determinados mercados importantes.
- Promover una inserción ventajosa del país en el entorno internacional. México como parte de una red internacional de acuerdos comerciales y de inversión, participa en foros comerciales multilaterales y regionales, que representan una amplia gama de oportunidades de comercio e inversión. Para aprovecharlas cabalmente es necesario promover la diversificación productiva, así como, la expansión de los mercados internos para nuestros productos, garantizando un total acceso, en condiciones de reciprocidad, a los principales mercados del mundo y la prevención de disputas comerciales, y la creación de un entorno favorable a la inversión nacional y extranjera.
- Promoción del comercio exterior y de la inversión. Es fundamental que en el marco jurídico administrativo y reglamentario al que se enfrentan los exportadores mexicanos y los inversionistas potenciales incluya consideraciones de competitividad, que promuevan el comercio exterior y la capacidad de la inversión extranjera. Por ello el Ejecutivo federal aplicará una estrategia integral para la promoción del comercio exterior y la inversión, que contemple la facilitación de los procesos, y que al mismo tiempo, asegure el cumplimiento de la normatividad vigente.
- Se debe fortalecer la cooperación internacional para concretar acuerdos trilaterales energéticos con América del Norte en 2002, así como con los socios del Plan Puebla-Panamá a fin de integrar mercados energéticos regionales que faciliten el intercambio de energía eléctrica e hidrocarburos.
- Promover el uso y aprovechamiento de la tecnología y de la información. La incorporación y aprovechamiento de los últimos avances científicos y tecnológicos debe basarse en la aplicación de una estrategia coherente que incluya los siguientes puntos: fomento de la tecnología local y adaptación a la tecnología extranjera; incorporación de las tecnologías de

la información (computación, telecomunicación y telemática) al desarrollo de la cultura empresarial, etcétera.

- Consolidar e impulsar el marco institucional y la mejora regulatoria que simplifique la carga administrativa de las empresas. El marco institucional dará seguridad jurídica al establecimiento, promoción, desarrollo y mantenimiento de las empresas, y promoverá y protegerá los derechos del consumidor, asegurando condiciones de calidad y competencia en las relaciones comerciales.
- Promover mayores flujos de inversión extranjera directa.
- Instrumentar una política integral de desarrollo empresarial.

2.10. Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior

El Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (PRONAMICE) 1990 – 1994, pretende impulsar la transformación de la industria nacional, así como promover el comercio exterior mediante los siguientes objetivos, estrategias y líneas de acción:

Objetivos:

El fin del programa de modernización industrial y del comercio exterior, es colaborar en el logro de los propósitos del plan nacional de desarrollo, por medio de los siguientes objetivos generales:

1. Propiciar el crecimiento de la industria nacional, mediante el fortalecimiento de un sector exportador, con altos niveles de competitividad.- el crecimiento de la industria y del comercio exterior será resultado, primordialmente, de la iniciativa de los sectores productivos. Unas partes significativa de este desarrollo se derivara de una mayor eficiencia, que se sustentara en la consolidación de la apertura comercial, el desarrollo tecnológico, la promoción de exportadores y la desregulación.

2. Lograr un desarrollo industrial mas equilibrado, propiciando una adecuada utilización regional de los recursos productivos.- la desconcentración de la planta productiva, constituye un objetivo fundamental, para lograr un desarrollo industrial congruente, con la posibilidad de recursos y con el equilibrio ambiental. La desconcentración, tiene como objeto la instalación y reubicación de las industrias en zonas de menor concentración urbana, con disponibilidad de agua, infraestructura, comunicaciones y transportes, mano de obra especializada y acceso a insumos, que permitan a las plantas operar con costos competitivos.
3. Promover y defender los intereses comerciales de México en el exterior.- se buscara una mayor reciprocidad comercial con las naciones, con las que se sostienen intercambios, a fin de asegurar y mejorar el acceso de los productos mexicanos a sus mercados, a fin de asegurar y mejorar el acceso de los productos mexicanos a sus mercados. Los esfuerzos de negociación, se concentraran en aquellas áreas y sectores, en los que se goza de mejores oportunidades de exportación.
4. Crear empleos mas productivos e incrementar el bienestar de los consumidores.- la creación de empleos mas productivos y, por lo tanto, mejor remunerados, se lograra al aprovechar las ventajas comparativas del país y especializar la planta industrial en productos internacionales competitivos.

Estrategia.

La modernización industrial y el fomento del comercio exterior, se sustenta en cinco ejes rectores:

1. Internacionalización de la industria nacional.- La estrategia de este programa, propone en primer termino, consolidar la inserción de la industria en la corriente de globalización, que prevalece en la economía mundial. La participación eficaz y permanente en las corrientes del mercado internacional, permitirán elevar el nivel de vida de los mexicanos. La promoción de la inversión extranjera, como complemento de la inversión nacional, habrá de cumplir un papel importante, para

lograr la internacionalización de la economía, al propiciar la incorporación acelerada del país a los mercados internacionales.

2. Desarrollo tecnológico y mejoramiento de la productividad y calidad.- se pretende acelerar el ritmo de innovación de los productos y difusión de procesos tecnológicos en las industrias del país; desarrollar su capacidad de adaptación ante las cambiantes exigencias de los consumidores; formar y motivar a los recursos humanos que requiere desarrollo; y favorecer la utilización de tecnologías industriales que no deterioren el entorno ecológico. Cada empresa, podrá seleccionar la tecnología que mejor convenga a su estrategia productiva y comercial.
3. Desregulación económica.- El establecimiento de un marco regulatorio sencillo y transparente, permitirá a los productores e inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, grandes y pequeños, una mejor visión sobre el entorno en que se realizarán sus actividades. Establecer reglas claras y congruentes, permitirá a las empresas planear, para el mediano y largo plazo, la realización de sus proyectos, con base en la productividad y la eficiencia.
4. Promoción de exportaciones.- para promover la incorporación de los productos mexicanos en los mercados internacionales, se coordinarán esfuerzos entre los sectores social, privado y público para intensificar el apoyo a las empresas exportadoras y de comercio exterior, eliminar trabas y restricciones, que obstaculicen el flujo de las exportaciones y lograr una nueva cultura exportadora. Especial atención, requiere la articulación y abaratamiento de los sistemas de transporte y comunicación, para atender adecuadamente las demandas de traslado de mercancías e información de mercados que exigen las empresas exportadoras.
5. Fortalecimiento del mercado interno.- La recuperación gradual del poder adquisitivo de la población, una mejor distribución de los recursos en el territorio nacional y la reactivación de los niveles de inversión productiva, constituirán la plataforma de la modernización industrial y del comercio exterior.

Líneas de acción:

La política industrial y de comercio exterior, esta orientada a facilitar la adaptación y ajuste de la industria a los cambios tecnológicos, a los procesos productivos modernos, a las variaciones en los precios relativos derivados de la apertura comercial y a la reestructuración de los mercados nacionales e internacionales.

Las líneas de acción, actuaran sobre trece puntos fundamentales:

Concertación de la estructura industrial y programas sectoriales.- con base en las ventajas comparativas del país, los sectores mas dinámicos, encabezaran el desarrollo industrial. La inversión nacional y extranjera, se orientara conforme alas decisiones de individuos y empresas.

Perfeccionamiento de la apertura comercial.- se extenderá la racionalidad de la protección comercial, a los sectores productivos aun protegidos, con restricciones cuantitativas.

Se revisaran los mecanismos de asignación de licencias de exportación y permisos previos de importación.

Promoción a la inversión.- se establecerán esquemas jurídicos y administrativos que permitan impulsar las inversiones privadas requeridas, para la expansión de la producción y para la modernización de las cadenas productivas.

Se promoverá la inversión tanto nacional, como extranjera.- Se promoverá el desarrollo de infraestructura, mediante coinversiones entre el sector publico y privado.

Revisión del marco regulatorio.- se eliminaran aquellas regulaciones cuyo principal objetivo, ha sido el compensar la distorsiones generadas por la política de protección comercial. Así como, los obstáculos a la operación y funcionamiento de empresas tanto micro, pequeñas y medianas.

Desarrollo tecnológico y capacitación de recursos humanos.- se promoverán encuentros interinstitucionales e intergremiales, ferias y exposiciones nacionales e

internacionales. Se facilitara la transferencia de tecnología. Se promoverán programas de enlace y colaboración de las empresas con universidades y centros de investigación y desarrollo tecnológico.

Desconcentración regional de la industria.- se redefinirá la zonificación geográfica de la industria, a fin de adecuarla a las circunstancias que vive el país. La nueva zonificación estará integrada por zonas de crecimiento controlado, ordenado y de prioridad industrial, considerando para ello aquellas regiones, que cuenten con infraestructura básica, con recursos naturales susceptibles de industrializarse y con posibilidades exportadoras.

Normalización y calidad.- se establecerán normas técnicas de referencia, que el sector industrial, pueda tomar en cuenta para incrementar la calidad de sus productos.

Se restringirán las normas oficiales mexicanas de carácter obligatorio a tres casos: a las que contribuyan a la protección de la salud y seguridad del consumidor; a las que proporcionen información al consumidor, y a las que propicien la protección ecológica.

Fomento a la micro, pequeña y mediana industria.- se promoverá la vinculación de la micro, pequeña y mediana industria con empresas grandes y centros de desarrollo tecnológico, a fin de que el acceso y la asimilación de tecnologías adecuadas, les permita incorporarse competitivamente, al proceso de modernización de la economía.

Se formularan programas específicos de desregulación, que permitan a la micro, pequeña y mediana industria, abatir costos fijos y ampliar sus oportunidades de acceso al mercado.

Desarrollo comercial e industrial de las franjas fronterizas y zonas libres.- se modernizara el régimen industrial en las zonas libres y franjas fronterizas.

Se estableció para las empresas de la industria fronteriza, un sistema de importación, con franquicia en el impuesto general de importación de maquinaria y equipo, equipo de computo y comunicación, refacciones, materias primas y demás insumos que se utilizan en el proceso productivo.

Se permitirá a las empresas industriales de la frontera, la reexportación al interior del país, de mercancías que produzcan previo pago del impuesto general de importación, sobre el contenido importado de las mercancías.

Se modernizará el régimen comercial en las zonas libres y franjas fronterizas del país. El régimen comercial fronterizo, será mas transparente mediante:

- I) La sustitución de cuotas de importación con franquicia arancelaria por un sistema general de aranceles.
- II) El establecimiento de un nuevo régimen comercial, que con condiciones especiales para la importación de productos a la región fronteriza, sustituirá parte de las importaciones directas realizadas por los consumidores fronterizos, por importaciones del comercio organizado nacional.

Promoción de la industria maquiladora.- el nuevo decreto de aliento al sector maquilador, contiene los siguientes elementos:

- I) Se facilitaran los tramites para la instalación de nuevas empresas maquiladoras y se agilizaran las operaciones de las empresas ya existentes, a través del establecimiento de la "Ventanilla Única de Gestión" y "El Formulario Único de Tramite"
- II) Se extenderá el régimen de tasa cero del IVA, a los proveedores de la industria maquiladora.
- III) Se otorgara un tratamiento arancelario favorable a las industrias de maquila que alcancen un mayor grado de integración nacional.
- IV) Se darán facilidades para las importaciones temporales de equipo de computo complementario, que realicen las empresas maquiladoras.
- V) En coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Publico, se diseñará un programa de apoyo financiero a la inversión y operación de la industria maquiladora.
- VI) Se realizaran acciones conjuntas de promoción del sector maquilador.

Promoción de las exportaciones.- se fomentará una cultura exportadora basada en calidad, prestigio y competitividad internacional de los productos nacionales.

Se modificará el marco jurídico, que rige a las Empresas de Comercio Exterior, para que estas constituyan un vehículo efectivo de expansión de las exportaciones.

Se ampliarán los apoyos institucionales a las empresas de comercio exterior.- se asegurará que en las negociaciones internacionales, haya un esfuerzo efectivo de promoción y defensa al acceso de los productos mexicanos al exterior.

Se pugnarán, por una mayor reciprocidad comercial a la apertura económica del país.

Se definirán los países y regiones, donde habrá de concentrarse la actividad y el esfuerzo negociador.

Se buscará el desmantelamiento del Acuerdo Multifibras y de medidas proteccionistas incompatibles con la legislación comercial internacional.

Se negociarán acuerdos sectoriales, en materia de comercio exterior.- se establecerá un programa de acciones conjuntas entre SECOFI y el sector industrial, a través de esquemas de concentración, para fomentar el comercio exterior y apoyar el desarrollo de la industria nacional.

Capítulo Tercero

3. EFECTOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

En los últimos años las regiones de México, y en especial la del norte del país, han venido experimentando un proceso de reestructuración; Asimismo, los grupos empresariales han tenido que moverse hacia este espacio.

Cada modelo de desarrollo ha creado sus propios espacios regionales. Así, el viejo modelo proteccionista, basado en el mercado interno y la sustitución de importaciones, conformó un perfil regional en el que los ejes de la economía y la demografía se localizaban en el centro del país y las áreas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara. Allí se concentró la industria, el comercio y los servicios y, por lo tanto, el grueso de la población.

En la base del nuevo país que hoy se construye, se encuentran dos elementos de suma trascendencia: uno, el que se refiere al replanteamiento sobre el papel que en la división nacional del trabajo se le está asignando a las diferentes regiones de México; y dos, el lugar central que deben jugar los empresarios. El reto principal de la construcción del país es fortalecer las regiones y crear un nuevo tipo de empresario a la altura de la competencia internacional, pero también de las necesidades de la nación.

En la división nacional del trabajo, al resto de las regiones, les tocó jugar un papel complementario a las *metrópolis*: abastecer de mano de obra abundante y barata -es el caso de entidades como Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Guerrero, entre otras-, y producir bienes, materias primas e insumos de origen agropecuario y alimentos, además de las divisas que el proceso industrializador demandaba. Esta última tarea correspondió a regiones como La Laguna, los valles de la costa sinaloense, sonoreense, bajacaliforniana y tamaulipeca. Durante esta etapa se vivió, en pocas palabras, una dinámica de desarrollo nacional muy funcional a los objetivos de impulsar una industria con arraigo nacional.

Sin embargo, este esquema se agotó. La industria avanzó en sustituir bienes de consumo inmediato y en menor medida intermedios y de capital, hasta que empezó a resentir sus propias limitantes internas en las que sobresalen el bajo grado de competitividad y la falta de divisas que le permitieran su óptima continuidad.

Pero el agotamiento del modelo fue mucho más allá y también alcanzó a las grandes ciudades como el Distrito Federal y Guadalajara, que crecieron económica y poblacionalmente, hasta constituirse en centros de aglomeración que apoyaban el desarrollo industrial, pero poco a poco vieron que su infraestructura se desgastaba y no se reponía, los servicios crecían en demanda pero no en oferta, y la población del resto del país llegaba a esos núcleos urbanos buscando respuestas a su precaria situación económica.

3.1. Repercusiones Económicas

La desaceleración económica de Estados Unidos le sigue pegando fuertemente al sector externo mexicano, principalmente en las maquiladoras donde se han perdido miles de empleos con el cierre de plantas, que han preferido China por las mejores condiciones que ofrece.

La pérdida de fuentes de trabajo en las maquiladoras representa, según cifras de la Secretaría de Economía, casi la mitad de los empleos perdidos en toda la economía que son de más de 220 mil en total.

A esto se ha sumado la pérdida de competitividad en la maquiladora de exportación del país, pues básicamente los establecimientos que han cerrado están dedicados a los sectores de mano de obra intensiva, de bajos procesos de ensamble y valor agregado, como el textil y confección.

Considerada como una de las locomotoras que jalan a México, la industria maquiladora de exportación tuvo en 2001 el peor año de su historia desde que arrancó en 1965. La pérdida de empleos y la contracción de sus principales índices llevaron a diversos sectores a declarar de manera apresurada el fin del modelo de producción compartida y a predecir una crisis desastrosa para el país.

Después de 15 años de un crecimiento ininterrumpido que incluyó el lapso 1995-2000, en el que factores como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta por sus siglas en inglés) y la devaluación del peso frente al dólar le dieron un gran impulso a las exportaciones. La industria mantuvo su participación como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) por encima del 10 por ciento, y generó un superávit comercial de 17 mil 500 millones de dólares (superior en 12 mil millones al de 1999 y en 16 mil millones al de 2000). Pero tuvo un comportamiento muy inferior al de años anteriores.

3.2. Repercusiones Demográficas

La migración entendida como práctica social, implica que sus actores sociales, no sean sólo los que realizan físicamente el movimiento migratorio, sino los que intervienen en el mercado de la mano de obra (uno que ofrece su fuerza de trabajo) y otros, como las maquiladoras (los que la demandan), y, ambos gobiernos lo saben.

Es decir, Las relaciones económicas, políticas y sociales que caracterizan a la estructura social norteamericana y mexicana, encierran en sí mismas los factores que han dado forma a la emigración e inmigración de mexicanos hacia la frontera norte y sur de México así como a los EE.UU.

La migración hacia las fronteras sur y norte, tiene lugar en el contexto de un sistema de producción, donde el trabajo es además de factor de producción, una mercancía cuyo precio está determinado en el mercado, por la oferta y la demanda de mano de obra.

Vender su capacidad de trabajo y no sólo trabajo es lo que buscaron y buscan hoy los 19 millones de campesinos y obreros de origen mexicano que residen en EE.UU. y que representan 7 por ciento de la población total de ese país. De este total, 56.6 por ciento nacieron en EE.UU. De los nacidos en México, 18 por ciento (3.5 millones) son ilegales.

El flujo anual de migrantes²⁹ mexicanos a ese país, es de aproximadamente 350 mil; de ellos sólo 12 por ciento cruzan la frontera de manera legal. En los últimos 20 años, la migración ilegal de mexicanos a EE.UU. ha aumentado en 42 por ciento. Para tratar de controlar ese fenómeno, en 1994 el gobierno de EE.UU. inauguró una política migratoria (de manera unilateral, por supuesto) que ha significado multiplicar por más de dos los recursos humanos y materiales para proteger la línea fronteriza. Este intento por sellar la frontera ha costado la vida a miles de migrantes.

El fenómeno migratorio México-EEUU existe desde los orígenes de ambos países, y ha pasado por algunos vaivenes. Siempre con datos censales y del Consejo Nacional de Población (CONAPO), por ejemplo, a consecuencia de la Revolución Mexicana de 1910, entre ese año y 1930 los mexicanos residentes en EE.UU. se multiplicaron por 2.8 para llegar a representar 3.7 por ciento de la población total de aquel país.

Pero una vez que la política económica y social del presidente Lázaro Cárdenas (1934 -1940) coloca en el centro, la mejoría en las condiciones de vida y de trabajo de la población, esa presencia de mexicanos en EE.UU. se reduce a 1.88 por ciento en (1940). Con el debilitamiento del sector agropecuario, ya que en la década de los 60 la emigración empieza a aumentar, pero el salto brusco lo da en la década de los 80, cuando se multiplica casi por tres en relación con la década de los 70, aumento que se acelera y mantiene hasta nuestros días.

A partir de los ochenta se puede hacer una nueva lectura de lo que pasa en el ámbito regional. Explicarlo remite a varios factores, entre los que sobresale el nuevo modelo de desarrollo de vocación secundaria-exportadora, que induce hacia una redefinición del papel de las regiones para insertar competitivamente al país en el mercado internacional. Por otra parte, desde adentro, en aquellos espacios donde nunca

²⁹ Persona que cambia su lugar de residencia habitual de una unidad geográfica a otra (país, entidad federativa, municipio o delegación). Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Glosario del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

llegaron los frutos del progreso del modelo anterior -Chiapas es ya el ejemplo clásico-, se fueron gestando condiciones sociales de atraso que paradójicamente le han dado a los estados de realidad similar, un gran peso a la hora de tomar las decisiones a nivel nacional. Es decir, empezamos a transitar un camino en el que, por una razón u otra, las regiones adquirieron su propio peso económico y político.

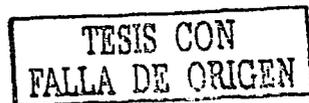
Por lo que resulta necesario, explicar como se ha conformado el panorama y la nueva presencia nacional de las regiones:

La región central en términos de desarrollo (Estado de México, Distrito Federal, Guadalajara, Puebla y Monterrey) llegó a límites donde se prenden todo tipo de focos rojos, ya conocidos: infraestructura minada, concentración poblacional, sobredemanda de servicios públicos, desempleo y subempleo, delincuencia, abatimiento y destrucción de la naturaleza.

Lo que en términos de expansión económica pierde el centro del país, lo va ganando otro espacio: el norte de México que se convierte en lugar central en la estrategia de la globalidad e integración al bloque norteamericano. Para comprobarlo basta observar el comportamiento demográfico.

La población del norte del país se incrementó en 2.5 millones de 1980 a 1990, para mantener, en términos de tamaño de la población, una presencia nacional del 16.2% a finales de los ochenta³⁰. En el aspecto económico, el crecimiento que ha tenido la industria maquiladora en esta región es muy relevante: en 1980 había 620 establecimientos en todo el país, mismos que para 1996 se habían incrementado a 2 mil 411 (promedio anual), siendo su localización principalmente en las ciudades fronterizas, aunque ya en los noventa se advierte un proceso de interiorización de esas empresas no sólo en las entidades fronterizas, sino también en otros estados de la república que ofrecen condiciones para ello, como Nuevo León, Durango, Aguascalientes, Jalisco, Puebla, Estado de México y el propio Distrito Federal.

³⁰ Fuente: INEGI, Banco de Información Económica, Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación 1996/97.



Respecto a los empleos creados, en 1980 había 120 mil plazas, mientras que para 1996 la cifra aumentó a 755 mil. En 1980 el promedio de trabajadores por maquiladora era de 123 trabajadores y, en 1996, de 313.1 Para el primer bimestre de 1997 las maquiladoras ocupaban 824 mil 710 personas, de las cuales el 81.7% son obreros, el 11.1% técnicos de producción y el 7.2% personal administrativo. La distribución espacial del personal ocupado se concentra, obviamente, en el norte del país: Chihuahua tiene el 28%, Baja California el 21%, Tamaulipas el 15.4%, Coahuila el 8.6% y Sonora el 8.1%. Estos cinco estados fronterizos concentran el 81.1% del personal ocupado.

Sin embargo, otra es la cara que presenta un tercer bloque de estados en los que mayormente se concentran los rezagos sociales y que políticamente han dado al país la voz de alerta. En este grupo entran los estados del sureste como Chiapas y Tabasco, y del suroeste como Oaxaca, Guerrero y Michoacán, que están considerados en un rango de bienestar social "muy inferior". Estas entidades fincan en su debilidad su expectativa de poder acceder a mayores niveles de desarrollo y bienestar.

Los marcados matices regionales, que muestra el panorama nacional, traen a debate la noción misma de región y su forma de inserción al contexto nacional e internacional.

En este sentido es importante revisar el uso particular que se le da a los recursos que se generan en las propias regiones, ya que hay desequilibrio en la redistribución que hace la propia federación: a estados que aportan más se les regresa menos y a estados que aportan menos se les regresa más; Hay regiones, como las del sureste, donde se localizan estados petroleros - Tabasco- y productores de energía -Chiapas³¹- que aportan grandes volúmenes de producción estratégica para el mercado nacional e internacional, los cuales no sólo no ven materializada domésticamente su riqueza, sino que no han podido solventar adecuadamente la demanda desordenada de servicios ocasionada por la inmigración.

La apertura externa, coronada por el TLC, está forzando a que cada región desempeñe un papel diferenciado. Hay algunas que tienen ventajas competitivas que

³¹ Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Banco de Datos, Indicadores Económicos de Coyuntura, por región geográfica.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ofrecer como infraestructura, recursos naturales, empresas altamente exportadoras, sistema educativo y recursos humanos acordes a las nuevas necesidades de la competencia internacional; en cambio, otras sólo pueden ofertar mano de obra muy barata poco calificada, que atraviesa por una situación de miseria generalizada, lo que es campo fértil para el conflicto social.

3.2. Repercusiones Sociales

Los daños sociales se generan en cualquier lado, sobre todo entre las poblaciones que han sido marginadas y a las que les falta educación, capacitación y conocimiento de su entorno; así como vivienda, agua potable y servicios de drenaje y de transporte urbano entre muchos otros.

Asuntos como la Migración y flujos entre México y los Estados Unidos, Fecundidad y salud reproductiva, Migración interna, Estructura, dinámica y distribución de la población, Mortalidad y salud, La frontera norte de México y el empleo, y La población son algunos los múltiples retos a los que nuestro país se enfrenta en materia demográfica³². Asimismo, deben considerarse otros problemas como el envejecimiento de la población o su incremento en actividades productivas, a las cuales habrá que darles empleo y educación; además de cubrir todas sus necesidades básicas.

Las políticas públicas tienen que concebirse como un proceso de integración horizontal, es decir, "no podemos pensar en una política demográfica y al mismo tiempo en una política de empleo o de salud, divorciada de los objetivos de la política de población".

La política social del gobierno, encaminada a resolver rezagos y miseria, clama también se haga de ella una evaluación regional sobre los impactos que históricamente ha tenido. En particular sería importante conocer la focalización presupuestal de los programas Sociales, para correlacionar el grado de marginalidad social con los niveles de desarrollo de los estados.

³² Fuente: INEGI, Banco de Información Económica, Indicadores Demográficos



Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en 1970 se estimaba que el empleo total en la industria maquiladora era de 20 mil trabajadores en unas 12 plantas, para junio de 2000 operaban en el país 3 mil 763 maquiladoras -el máximo histórico- y casi 160 más que las que permanecían doce meses después. Ahora, aún con la crisis del año 2001 el total de plantas es de tres mil 700, y el empleo asciende alrededor de un millón 300 mil obreros y obreras.

Los trabajos de las maquilas son la única fuente de ingreso para miles de familias mexicanas. Y el aumento del desempleo podría generar una bomba de tiempo social, que a su vez, desincentivaría las nuevas inversiones en el sector.

La pérdida de más de 200 mil empleos en el sector no se limita a las plantas cerradas. Hay maquiladoras que por la baja del consumo en Estados Unidos, simplemente requieren de menos mano de obra, sin importar que en esencia, sea barata y en gran proporción femenina.

La instalación de la industria maquiladora "no va a resolver los problemas estructurales del empleo y subempleo en México, mucho menos concentrándose con exceso en la zona fronteriza". El elemento demográfico y la ausencia de planeación urbana y de disposición adecuada de los desechos industriales y domésticos lleva a la conclusión de que tendrán que hacerse esfuerzos para controlar entre muchas otras cosas, el deterioro ambiental, proteger la naturaleza y procurar tecnologías limpias en la industria para reducir la contaminación atmosférica.

3.3. Repercusiones Laborales

La reestructuración del capital a escala global está significando la desvalorización del trabajo en el mundo. Las grandes empresas transnacionales han impulsado una dura ofensiva en contra de los trabajadores, con el propósito de revertir la disminución de la tasa de ganancia a través de reducir el costo de la mano de obra mediante las siguientes estrategias:

1. **Acelerar las innovaciones tecnológicas, con el fin de prescindir del factor trabajo y aumentar por esa vía la productividad.**
2. **Introducir la flexibilidad del trabajo, consistente en la disminución de la fuerza de trabajo en función de las necesidades de producción de las empresas (ajustes de personal) y en una presión de los salarios a la baja, en relación con la productividad de cada trabajador.**
3. **Segmentar los procesos productivos, lo que le ha permitido aprovechar las diferencias salariales entre países, como en el caso de las maquiladoras de exportación.**
4. **Conformar mercados de trabajo a escala internacional, con el fin de aprovechar la gran diversidad que los trabajadores de la tierra representan: hombres o mujeres calificados o descalificados; jóvenes viejos e incluso niños; negros, blancos o amarillos; legales o ilegales; turcos, chinos, mexicanos etc.**

Esta reestructuración del capital, al introducir nuevos métodos productivos e imponer las políticas neoliberales en todo el mundo, tiende a desvalorizar el trabajo en términos económicos al disminuir los salarios, desemplear a los trabajadores, precarizar el empleo y cancelar de manera progresiva las políticas de desarrollo social; además de colocar a los trabajadores de México dentro de los peor remunerados y más pobres del mundo.

Las crisis, los cambios tecnológicos, las nuevas modalidades de organización del trabajo, la caída de las barreras arancelarias y todos los demás fenómenos que de alguna manera se resumen en la cuestión de la globalización de la economía, sin duda, han tenido un impacto profundo en los sistemas de relaciones laborales de América Latina.

En nuestro país, el Estado ha tenido un papel central en el sistema de relaciones laborales, ya sea como empleador que como regulador de las economías nacionales. Su función se caracterizó siempre por un marcado intervencionismo, manifestado en diversas formas:

- a) **fuerte proteccionismo de la producción nacional;**
- b) **protagonismo en el sistema de relaciones laborales a través de una amplia reglamentación legal y – en algunos casos - el control del movimiento sindical o la limitación de su actuación;**

- c) generador de empleos de baja productividad, transformándose en el principal empleador nacional, a través de gigantescas estructuras burocráticas.

Durante medio siglo (años '30 a comienzo de los '80), puede afirmarse que existió un verdadero pacto entre el Estado y los empresarios, que permitió el desarrollo de un sistema de relaciones laborales "protegido".

La protección consistía en asegurar al empresario nacional la competitividad en el mercado y para ello el Estado debía aplicar altas tarifas arancelarias a los productos importados. Ese círculo virtuoso que constituyó la base del sistema y de la prosperidad de la "industria nacional", creció a expensas de una economía en deterioro y de un déficit público que se transformó en el conocido fenómeno de la "deuda externa".

A partir de la década de los ochenta, el Estado comienza un proceso de transformación que lo va alejando de esa imagen de Estado protector y mediador en el sistema. Dejando que el mismo se regule por las leyes naturales del mercado.

En México la negociación colectiva y el creciente poder empresarial ah sido los impulsores de amplios canales de flexibilización. Se señala también la presencia masiva en las zonas de frontera con los Estados Unidos del fenómeno de las *maquilas*, donde el trabajo se realiza en condiciones de extrema desregulación.

Si bien el Estado sustenta la necesidad de retirarse del sistema de relaciones laborales, el grave deterioro del sistema en materia de ocupación y la necesidad de formar trabajadores para los nuevos métodos de producción lo lleva a intervenir con nuevas políticas de empleo.

Los cambios en los modos de producción y la alta competitividad a la que obliga la globalización, han producido un cambio en la concepción de las relaciones laborales en la vida interna de la empresa.

En este sentido, el impacto de la mundialización sobre las organizaciones sindicales ha sido violento. Ello obedece en primer término al hecho que las nuevas reglas del mercado han obligado a rápidos procesos de cambios y reestructuración en la

empresa. Evidentemente es muy difícil conservar la solidaridad obrera, cuando los trabajadores entran en competencia entre sí para conservar su empleo.

Pero Los salarios y las condiciones de trabajo, aun no guardan relación directa con los niveles de productividad de las maquiladoras³³, pues es evidente que al contratar a las personas sin las prestaciones de Ley, la mano de obra se vuelve más barata y esto redundaría en la disminución de los costos para las maquiladoras.

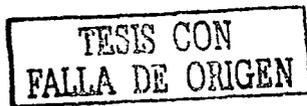
Ante el deterioro salarial y la necesidad que tienen las maquiladoras de aumentar su productividad, los trabajadores han tenido que aceptar el aumento de la duración de sus jornadas laborales para incrementar sus ingresos. Regresando al pago por destajo, sistema prohibido por la legislación laboral, después del triunfo de la revolución mexicana; y en algunos casos, llegan a duplicar la jornada de trabajo, con todas las consecuencias laborales y humanas imaginables. Sólo en el Sur de Asia y en China, se pagan salarios más bajos que en las maquiladoras mexicanas.

El Estado debe asumir la conducción de la lucha contra la inequidad social, ya que sigue teniendo un papel central en el enfrentamiento a la marginación y a la pobreza. En un mundo de injustas desigualdades, el rol del Estado debe ser dinámico, activo, lleno de creatividad para individualizar esas diferencias e intentar acortaras. Revalorizando al trabajo como la expresión más alta del ser humano.

3.4. Repercusiones Políticas

Durante más de 35 años de operación en México, la Industria Maquiladora ha recibido por parte del Gobierno Federal una atención permanente a fin de favorecer el desarrollo de sus actividades.

³³ Paul A. Samuelson, Curso de Economía Moderna, Aguilar, S.A. de Ediciones Juan Bravo, 38, Madrid (España). 1968. Decimosexta Edición. P. p. 847-848.



Varios han sido los factores que han propiciado el establecimiento y crecimiento de la industria maquiladora de exportación en México, destacando el apoyo del Gobierno Federal a las actividades mediante el otorgamiento de estímulos para la importación temporal sin pago de impuestos de importación, del impuesto al valor agregado y, en su caso, de las cuotas compensatorias, de las materias primas y maquinaria y equipo para la realización de sus operaciones; no existen restricciones sectoriales para su funcionamiento; se inscriben en un campo abierto 100% al capital extranjero, y permitir su instalación y operación en cualquier lugar de la República Mexicana.

Las políticas de fomento y operación implementadas por el gobierno de México, han permitido que la industria maquiladora se convierta en el factor más dinámico dentro de la industria nacional durante los últimos años.

Definitivamente la industria maquiladora en nuestro país, desde sus inicios, ha tenido efectos políticos de índole interna como internacional y, sin demeritar la importancia de los demás, desde un particular punto de vista, los rubros mas representativos y que encierran un sinnúmero de efectos colaterales, que en mayor o menor escala han sido un reto a alcanzar durante ya varios sexenios, es el tema del fomento a la Industria y el de la frontera Norte.

En efecto, a partir de finales de la década de los setentas, se ha venido dando en México un profundo proceso de transformación de su economía, y diversos cambios en su infraestructura, ordenamientos legales, estructuras económicas, sociales, culturales, etc.; Esto derivado de su apertura a la economía internacional, la que se ve personificada con la adhesión de nuestro país al GATT y la negociación, firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, conocido como TLCAN.

En un país subdesarrollado como el nuestro, una política de fomento industrial, es indispensable, entre otras razones porque: a) Es la actividad que mas valor agrega a los bienes y a los servicios. b) Permite ocupar un gran numero de mano de obra, c) La inversión industrial es mas rentable que la agrícola, d) Propicia un desarrollo tecnológico mucho mas importante, e) Juega un papel de primera línea en el desarrollo del mercado interno y f) Ningún país puede aspirar a pasar del llamado subdesarrollo al desarrollo, si no cuenta con una industria floreciente.

Los problemas que tuvo que enfrentar México para tal propósito, fueron de manera muy general la carencia de recursos financieros, de tecnología, de mano de obra calificada que además contaba con una escolaridad muy baja y una estructura económica pobre. Aspectos, que se han venido de alguna o de otra forma superando con el tiempo.

La necesaria evolución que requería nuestro país, decidió a los diferentes gobiernos, a cambiar el rumbo de la política económica. La opción fue relativamente clara: reducir la participación del gobierno en la economía a base de privatizar empresas estatales, sanear las finanzas públicas, desregular los mercados internos de los bienes y los factores de la producción y enfrentar a los productores nacionales a la competencia del exterior mediante un proceso, generalmente gradual, de apertura comercial. Con resultados alentadores y se prevé que sean aún mejores en la medida en que se profundicen y consoliden las políticas emprendidas.

Con una economía abierta, expuesta a la competencia internacional, se tendría tasas de crecimiento económico más altas como resultado de la mayor eficiencia en la asignación de recursos, el cambio tecnológico y la contribución más elevada de las exportaciones. Sin embargo, existían algunos elementos de carácter institucional que la economía debía poseer para que la actividad económica se desarrollara en un ámbito interno de competencia, que alentara la asignación eficiente de recursos y que, a la vez, permitiera a los productores ser competitivos en los mercados internacionales y exportar sin requerir subsidios; es decir, desarrollarse en el entorno de una política comercial neutral, donde no se apoyara a los sectores exportadores ni se protegiera relativamente a otras ramas de la economía.³⁴

Otros elementos importantes de carácter estructural que fueron necesarios atacar por el gobierno, para lograr una asignación eficiente de recursos y dotar de mayor competitividad a la economía, son los de la organización industrial interna, el transporte, el mercado laboral, la educación y el sistema financiero, entre otros.

Organización industrial. Aunque la apertura comercial obligaba a los productores nacionales a enfrentar una mayor competencia, ello no bastaba para que la organización

³⁴ Isaac Katz. "Apertura comercial, cambio tecnológico y educación", en Javier Beristain (comp.), México, 1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

industrial interna funcionara como si fuese un mercado en competencia. Por lo tanto, se requería de una legislación que regulara los monopolios u oligopolios junto con la promoción del surgimiento de mercados competitivos.

Transporte. Sector que sin lugar a dudas es uno de los más importantes. Ya que una economía que no disponga de un sistema de transporte eficiente (terrestre, ferrocarrilero y marítimo) perderá ventaja en costos en los mercados internacionales, en tanto que las transacciones internas, como el abastecimiento de las industrias y comercios, entrañarán un alto costo de transacción y se realizarán de manera ineficiente. Así, para la política de apertura comercial tuviera éxito fue necesario que el sistema de transportes funcionara con eficiencia. Para lo cual, se preciso eliminar cualquier posible existencia de arreglos monopólicos surgidos de la puesta en marcha de un sistema de concesiones, así como modernizar la infraestructura, principalmente la necesaria para las operaciones de comercio exterior.

Mercado laboral. EL inminente cambio global en la legislación laboral. Como resultado de la política de sustitución de importaciones, así como de leyes protectoras de los trabajadores y de los sindicatos de las industrias protegidas, a cuales se les considera los principales opositores a la apertura.

Llevar a cabo reformas profundas en la legislación laboral, a efecto de que no se dificulte la adopción de nuevas tecnologías de producción, así como de modelos orientados a incrementar el capital humano y la productividad de las empresas y facilite la movilización intersectorial de los recursos para que la economía pueda aprovechar sus ventajas comparativas.

Sistema financiero. Si el sistema financiero interno no ofrece los servicios financieros que las empresas demandan y lo hace a precios competitivos con los de los mercados foráneos, éstas se inclinarán por buscar los servicios de agentes financieros del exterior. Ello implicaría una menor penetración del sistema financiero interno, con menores recursos disponibles para financiar las actividades productivas, constituyéndose en un freno para el crecimiento económico.

Una de las condiciones para lograr la eficiencia del sistema financiero interno es su plena integración al mundial.³⁵ Ello tendería a igualar el margen de intermediación nacional con los vigentes en el exterior, lo cual abatiría el costo de acceso y de uso del sistema financiero interno. Además, la integración financiera obliga a que las políticas fiscal, monetaria y cambiaria sean congruentes entre sí, pero más importante aún, que lo sean con la estabilidad de precios y del tipo de cambio. Esto reduce la incertidumbre en la economía, hace que los precios relativos reflejen la escasez relativa de los recursos y permite una asignación más eficiente de los recursos.

Así, la principal función del gobierno ha sido la de establecer el marco institucional y regulatorio que promueva el empleo eficiente de recursos en la economía. En su propósito de alentar las exportaciones, el gobierno tiene a su cargo la importante tarea de dotar a la economía de la infraestructura necesaria para las operaciones industriales y comerciales, cuya magnitud impide que las realice el sector privado.

Además, actualmente la industria maquiladora en México, se enfrenta a un enorme reto con la incorporación de China a la Organización Mundial de Comercio, en el 2006, y con la terminación del trato preferencial a las importaciones de la industria, el siguiente año. Esto, aunado, a un tipo de cambio sobrevaluado en los últimos años, ha cambiado las razones originales por las cuales se asentó esta industria en el país.

Bajo este escenario, se requiere diseñar una política para fortalecer este sector clave de la economía, el cual ha contribuido de forma importante al crecimiento económico, a la transferencia de tecnología y a la generación de empleos y divisas. Dicha política debe sustentarse en el incremento del valor agregado del proceso productivo a través de una mayor capacitación de la mano de obra, procesos industriales intensivos en alta tecnología y una mayor absorción de insumos nacionales, en adición a una mejora en el nivel de infraestructura pública, que permitan incrementar el atractivo de las distintas regiones para tales actividades.

Dada la importancia que tiene el sector maquilador en términos de empleos generados y divisas captadas, resulta necesario apresurar la puesta en marcha de una política específica que permita retener a la industria en el corto plazo. Esta es una prueba

³⁵ Isaac Katz, *Apertura comercial, tipo de cambio y crecimiento económico*, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, 1989.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de fuego en materia industrial, que tienen tanto el gobierno federal, como los gobiernos locales (estatales y municipales) en la provisión de infraestructura y seguridad pública. Para esto, no sólo es necesaria la coordinación interinstitucional, sino también una fluida y efectiva comunicación con los empresarios maquiladores.

Por otra parte, sin duda el tema de la migración ilustra el dilema actual de México en su relación con los EE.UU., entre sostener una política exterior creativa, soberana y relativamente independiente y digna, o bien, ligar subordinada y desigualmente los intereses nacionales a los EE.UU. y Canadá. Esta enorme relevancia se manifiesta en el hecho de que es la primera vez que un tema migratorio está teniendo esta proyección y se encuentra en la agenda de discusión de la más alta tribuna del país, el Congreso de los Estados Unidos.

Con cierta frecuencia la migración y la inmigración³⁶ ilegal, y recientemente la legal, ocupan un primer plano tanto en la agenda de la política nacional, como en la estadounidense. Estos últimos consideran como una "crisis" a la inmigración ilegal, que amenaza la "seguridad nacional" y una "pérdida del control de las fronteras", así como una carga para los contribuyentes, pues los extranjeros ilegales abusan de la seguridad social y otros beneficios públicos financiados con impuestos. Argumentando también, que la inmigración ilegal deprime los salarios y eleva el desempleo de los trabajadores nativos, o bien que se vincula con el narcotráfico y la infiltración terrorista y que por tanto constituye una amenaza para la seguridad y los valores nacionales de ese país.

Sin embargo, no puede ponerse en duda que para ellos somos surtidores de la fuerza de trabajo barata que requiere su economía, por lo que desde siempre, es un tema prioritario, aunque nuestra marginal actuación como país a lo largo de los años no ha respondido a dicha realidad. Es una verdad señalar que hasta ahora el gobierno mexicano no ha construido una verdadera política migratoria, y que su posición ha sido más bien reactiva, defensiva, y nunca o casi nunca propositiva. Es hora de que esto cambie completamente.

La actual discusión en Estados Unidos no es únicamente consecuencia del tema en sí mismo, sino que pone sobre todo en evidencia la creciente importancia, económica y

³⁶ Acción mediante la cual una persona llega a radicar a una unidad geográfica determinada (municipio o delegación, entidad, país). Fuente: INEGI, Glosario del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

política que la comunidad hispana está adquiriendo en ese país. Se trata de la minoría de mayor peso relativo en Estados Unidos, después de los africano-americanos. Está constituida básicamente por todos aquellos nacionales nacidos en algún país de la región latinoamericana. Dentro de este diverso mundo, sin ninguna duda los mexicanos y los mexicano-americanos son la población de mayor peso.

El debate se está centrando básicamente, en cuál debe ser la estrategia que el gobierno de Estados Unidos debe seguir, en relación con la creciente demanda de fuerza de trabajo que presenta la economía y muy particularmente el sector de la agricultura, cuyas necesidades no pueden ser satisfechas por contingentes laborales internos.

Hay dos grandes líneas de discusión. Una de ellas, encabezada por la poderosísima industria agrícola y de las agroindustrias, centra la polémica en la necesidad de negociar con los países exportadores, y muy especialmente con México, un nuevo Programa Bracero, con el argumento de la grave escasez de trabajadores que sufre el sector.

La otra posición, en alguna medida diferente de la anterior, sostiene que hay una manera distinta de responder a las necesidades del sector agrícola y es la de promulgar una mini-amnistía para más de 500 mil inmigrantes que entraron a Estados Unidos sin documentos y que han vivido en ese país por muchos años en el "limbo legal" por decirlo de alguna forma.

En medio de todo ello, se encuentran los países surtidores de esta fuerza de trabajo. De tal suerte, una vez más se confirmaría que la apertura o cierre de la frontera con Estados Unidos no depende prioritariamente de sus crisis económicas que lo obligarían a este tipo de medidas, sino de los intereses particulares y de la forma como pretenden abordar el problema migratorio los grandes sectores económicos del vecino del norte.

La larga y difícil interrelación migratoria entre México y Estados Unidos no ha servido, ni mucho menos, para establecer un mejor entendimiento entre los dos países. Por el contrario, parecería que con el paso del tiempo la relación se tensa más y los dramáticos efectos sobre estos flujos humanos no sólo se perciben a nivel de la violación de sus más elementales derechos humanos y laborales, sino que últimamente muchos de

estos migrantes pierden la vida al intentar atravesar la frontera por caminos cada vez más inhóspitos. Y no queda duda que nuestros trabajadores son requeridos por la pujante economía estadounidense. Pero por supuesto el tema es más complejo que eso.³⁷

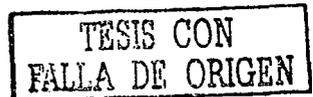
Estados Unidos (EEUU), siempre ha tratado de controlar el flujo de migrantes mexicanos, aun y cuando a estos, los han utilizado como una fuerza laboral barata; por desgracia, nuestros compatriotas, han sido los mas explotados, con menos derechos y que viven bajo las peores condiciones. Este país, ha hecho uso de sus cuerpos policíacos, la Patrulla Fronteriza, y hasta de su Ejército para mantener bajo control dicho fenómeno.

La política de inmigración de Estados Unidos incluye disposiciones que constituyen actos políticos, orientados a conciliar opiniones e intereses contrarios, no a solucionar disputas. La razón de ser de muchas medidas jurídicas se encuentra en la necesidad del Estado de resolver o prevenir conflictos, equilibrando los intereses que surgen de "contradicciones fundamentales de la política económica".

Lo contradictorio resulta, que cuando su economía se encuentra bien, o cuando decide lanzar una guerra (lo cual ha hecho a través de la historia), nos abre las puertas. Y por el contrario, cuando su economía cae, reprimen, deportan, encarcelan y hasta construyen muros de metal para no permitir el cruce de migrantes por sus fronteras. Asimismo, activan leyes racistas como lo ocurrido en la crisis migratoria de los ochenta, que condujo al gobierno estadounidense a adoptar medidas más estrictas. Al país le convenía fortalecer su imagen de nación capaz de controlar sus fronteras, proteger su soberanía y cerrar la puerta a los extranjeros indeseables.

El flujo de ilegales se consideraba una amenaza nacional que se debía desalentar y sobre todo combatir. (entrada en vigor en 1986 de la Ley Simpson-Rodino), primer intento federal por restringir y controlar la inmigración ilegal. Y por otra parte, la Propuesta 187 que entre otras cosas, también prohíbe a los extranjeros ilegales el acceso a los sistemas de educación pública -desde preescolar hasta universitaria- y exige a las instituciones de enseñanza verificar la situación jurídica de los alumnos y sus padres

³⁷ Patricia Morales, *Indocumentados mexicanos*, Editorial Grijalbo, México, 1981



Sin embargo, durante este sexenio, los gobiernos de México y de EEUU, han realizado declaraciones en lo tocante a la migración y el "plan" de la Casa Blanca, en el contempla un programa de visas temporales en donde al parecer, los trabajadores no tendrán ninguna protección bajo las leyes laborales de los EEUU ni tendrán derecho a la sindicalización y la organización laboral. Lo cual, para muchos connacionales, pareciera una versión moderna del "Programa Bracero" de los cuarenta y los cincuenta. Este plan de la Casa Blanca representa la manera de importar mano de obra barata sin asumir responsabilidades.

Las lamentables condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos se deben, en gran parte, a la absoluta desprotección de nuestro gobierno para con sus conciudadanos, justificada tal vez en el inviolable derecho humano y constitucional de "libre tránsito dentro y más allá de las fronteras del país, cuando así lo decidan sus ciudadanos".

La migración de trabajadores no puede seguir transcurriendo sin ninguna protección para los millones de seres humanos que laboran en el suelo estadounidense. Ante necesidades que son bilaterales, el acuerdo tiene que ser forzosamente bilateral. Pero lo más importante, un posible acuerdo migratorio, no puede hacerse -bajo ningún concepto- a espaldas de los propios trabajadores, quienes deben participar activamente en la negociación.

Las condiciones para un nuevo programa bracero deben superar las del anterior, en el sentido de que son trabajadores con todos los beneficios e indemnizaciones que las leyes laborales otorgan a cualquier trabajador. Esto tendría efectos muy positivos para todos los trabajadores y por supuesto para aquellos que se encuentran viviendo en "el limbo legal" en Estados Unidos.

México y Estados Unidos vuelven a encontrarse frente a necesidades compartidas y, desde mi punto de vista, este elemento ambos países deben reconocerlo como un hecho incontrovertible. Ya que el no hacerlo ha dado lugar a que la satisfacción de esas mutuas necesidades, se haya hecho por encima y a costa de los propios trabajadores, con graves sufrimientos para todos ellos. La situación actual no puede continuar como hasta ahora.

Sin duda que el objetivo de nuestra futura relación con Estados Unidos en el largo plazo es que la región del TLC se convierta en un espacio de libre movilidad para mercancías, capital y trabajo. Sin embargo, para el corto plazo, habría que pensar en la negociación de un nuevo programa bracero.

Capítulo Cuarto

4. PANORAMA ACTUAL Y FUTURO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

En los últimos cuarenta años, se ha producido un cambio cualitativo en la manera en que se lleva a cabo el comercio a nivel mundial o, dicho en términos más precisos, en la manera en que se estructura la economía mundial, tanto en los aspectos de intercambio como de producción.

Y sin duda, el sistema de producción en la industria maquiladora, es uno de los procesos mediante los cuales, se estructuran las cadenas productivas globales y al que se le han trasladado las fases productivas más intensas en trabajo, de las empresas de integración vertical.

Durante más de 35 años de operación en México, la Industria Maquiladora ha recibido por parte del Gobierno Federal, una atención permanente a fin de favorecer el desarrollo de sus actividades.

Siendo varios los factores, que han propiciado el establecimiento y crecimiento de dicha industria en México, tales como, otorgamiento de estímulos para la importación temporal, eliminación de aranceles, exenciones al pago del impuesto al valor agregado y, en su caso, de las cuotas compensatorias, de las materias primas y maquinaria y equipo para la realización de sus operaciones; no existen restricciones sectoriales para su funcionamiento; se inscriben en un campo abierto 100% al capital extranjero, y se ha permitido su instalación y operación en cualquier lugar de la República Mexicana.

Aunado a lo anterior, las políticas de fomento y operación implementadas por nuestro gobierno, han permitido que la industria maquiladora se haya convertido en el factor más dinámico dentro de la industria nacional durante los últimos años. Lo que ha sido complementado, con el establecimiento de un proceso de simplificación administrativa, que ha permitido facilitar los trámites de esta industria.

Sin embargo, la industria maquiladora de exportación (IME), es percibida hoy en día de dos maneras diametralmente opuestas. Por un lado, se encuentran aquellos que la observan, como un deterioro (en términos salariales, de riesgos de trabajo, sindicales, ecológicos, etc.) aparejado a un escaso impacto productivo y, por otro lado, los que buscan los signos positivos de este proceso llámese crecimiento económico, balanza comercial, encadenamientos horizontales, trabajo calificado, especialización, evolución tecnológica, etc.; De alguna forma, esto es, lo que observan en la IME, los que creen que es un problema social y los que la ven como una oportunidad de desarrollo.

Cierto es, que la industria maquiladora de exportación ha reportado un incremento sustancial en la generación y en la participación del empleo total; en la generación de valor agregado y de divisas. Asimismo, que la ubicación geográfica ha sido un factor determinante de la canalización de inversión hacia la industria maquiladora; concentrada principalmente en la franja fronteriza norte del país, ya que ofrece una considerable ventaja en cuanto a los costos de transporte. Sin embargo, también lo es, que México ha perdido competitividad con relación a Canadá, China y otros países que exportan a los Estados Unidos; y que esa pérdida de competitividad, se ha traducido en que maquiladoras abandonen México, aduciendo excesivos trámites burocráticos, elevada carga fiscal y volatilidad jurídica.

Lo que invita a la reflexión, es que a pesar de contar con un TLC con EUA, que nos da ventajas sobre otros países para atraer capitales, estamos dejando de ser atractivos. Y no es porque el entorno laboral, fiscal, regulatorio y energético esté peor que antes, sino porque está igual, mientras en otras naciones cada día es mejor. Canadá, China y Corea, por mencionar algunas, han estructurado reformas fiscales y laborales que hacen más atractiva la inversión; cuando en México la decisión en el Congreso, respecto a las reformas estructurales, fiscal, laboral y energética, se encuentra aun dividida.

El desarrollo de la maquila aparentemente siempre ha ido a la alza, pero resulta necesario aclarar, que por su alto rango de inestabilidad y los bajos costos de instalación, las plantas pueden desplazarse fuera del país o moverse hacia el sur de un día para otro y, meses después, aparecer nuevamente en las zonas preferenciales. Además de lo anterior, los bajos salarios, las condiciones laborales y las relaciones de trabajo son los tres rubros más criticados del sistema de la maquila, en términos de la situación de los

trabajadores (inseguridad en el empleo, falta de regulación en cuanto a jornadas, turnos y puestos y precariedad en cuanto a seguridad y salubridad en las plantas).

La opinión sobre el rol de la industria maquiladora en nuestro país, esta dividida, existe una gran posibilidad de que las maquilas desaparezcan si México no realiza una verdadera reforma emergente, donde la incertidumbre deje de reinar y deberá tomarse en cuenta, entre muchas otras cosas, las características tecnológicas que tiene el nuevo patrón de producción neoliberal a nivel mundial y sus implicaciones para el correcto desarrollo y crecimiento socio económico de México.

4.1. Modernización y Actualización en Transferencia de Tecnología

La tecnología constituye el factor determinante en el avance que los países de hoy, el cual, desafortunadamente, no ha sido igual para todos, lo que conduce a la presencia de países desarrollados y atrasados o subdesarrollados.

Los primeros poseen tecnología avanzada, que les permite avanzar con gran rapidez porque se pueden dar el lujo de destinar grandes sumas para la investigación científica y tecnológica aplicada; los segundos poseen tecnología atrasada o en algunos ni eso, con lo cual, sus avances son lentos y por lo tanto, necesitan comprar tecnología avanzada para lograr algunas de sus metas en el desarrollo económico³⁸.

Buena parte de la tecnología del conocimiento productivo, se encuentra incorporado en el uso de la maquinaria y equipo, y podemos afirmar, que la reproducción del capital en México, sigue basándose en tecnología que es producida en los países capitalistas avanzados, que son los mismos, que ahora instalan en nuestro territorio plantas con tecnologías modernas, aun y cuando eso no significa que se pueda tener acceso al conocimiento, del cómo se hacen las cosas (know how).

³⁸ Moisés Gómez Granillo y Rosa Ma. Gutiérrez Rosas, "Introducción al Derecho Económico", Ed. Esfinge, S.A. de C.V., México, 1995.

Es indudable, que el tema de la tecnología en el desarrollo de la economía mexicana, a partir del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y del estudio de las características tecnológicas del desarrollo industrial, marco una nueva era. Y se puede considerar, que un nuevo patrón de producción, empieza a ser impulsado a partir de la administración de Miguel De La Madrid – con la apertura comercial en 1985, la reforma del Estado y la política de estabilidad- pero es en 1988, cuando se despliega de manera más clara la visión gubernamental y empresarial, sobre el rumbo que debía tomar nuestra economía.

Durante el periodo Salinista, en la concepción de la política industrial, la tecnología juega un papel fundamental para lograr la modernización y es considerada como un bien que no se puede adquirir en el mercado³⁹. En ese mismo periodo, se afirman tres líneas básicas para crecer: la estabilización de la economía, la modernización económica y la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva.

En cuanto a la inversión, se propone un mayor crecimiento y se considera fundamental atraer el capital extranjero. La nueva estrategia incluye: promoción de actividades que modernicen a la industria; apoyar a las ramas industriales que tengan capacidad de exportación y en particular, estimular a la maquila como una importante fuente de crecimiento del empleo y generación de divisas.

Lo cierto es, que desde el punto de vista tecnológico y de operación, la industria maquiladora actual, es muy diferente a la de los años 70, 80 y 90; ahora se produce una mayor variedad de artículos y muchos de ellos de gran complejidad tecnológica, pudiéndose observar claramente , la existencia de tres generaciones de maquiladoras.

Las empresas de la primera generación, se pueden caracterizar como basadas en la intensificación del trabajo manual; las de la segunda, como basadas en la racionalización del trabajo, y las últimas o de tercera generación estarán basadas en competencia intensiva en tecnología y conocimiento.⁴⁰

³⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994

⁴⁰ Felipe Avila Marcue, "Negocios en México", Ed. Rehal, México, 2002, Primera edición. P p. 95-96

La industria maquiladora de exportación, esta dejando de ser un sistema dedicado a la producción de artículos de exportación con mínimo componente tecnológico e intensivos de mano de obra, para convertirse en un sector orientado a sectores industriales de alto contenido tecnológico, incorporando cada vez más actividades de investigación y desarrollo tecnológico.

Los países pobres, se ven obligados a utilizar tecnología no de "punta" sino de "retaguardia"; es decir, emplear aquella que en los países de vanguardia ya es obsoleta, o hasta abandonada porque ya han encontrado otra mejor. Por desgracia, México aun forma parte de los países pobres, pero se comienza a colocar en los que necesitan utilizar tecnología de "punta", en proporciones cada vez más importantes para poder avanzar lo más rápido posible hacia metas hasta hoy, detentadas por países del "primer mundo", con el objeto de superar el dominio económico y político, que hasta ahora ha caracterizado al desarrollo nacional.

4.2. Incremento o disminución de la Inversión Extranjera

La inversión extranjera siempre ha sido un factor importante para la economía Mexicana. Las autoridades gubernamentales mexicanas siempre han dirigido atención en regular y controlar a este importante factor de desarrollo económico y de estabilidad en general. Hoy, la posición competitiva de México para la atracción y retención de inversión extranjera esta disminuyendo en comparación a otros países.

En tiempos pasados, México ofrecía una de las más interesantes plataformas y oportunidades de inversión a compañías en busca de beneficios específicos, políticas atractivas y mano de obra y manufactura efectiva y barata. Diversas ciudades fronterizas de la República Mexicana se convirtieron en los paraísos de salarios bajos y beneficios fiscales de un sinnúmero de corporaciones extranjeras quienes redujeron costos e incrementaron productividad por medio de la creación de plantas de producción en México. Posterior a la introducción de NAFTA, México pareció finalmente alcanzar una meta de largo plazo con respecto a la inversión extranjera, entidades privadas y gubernamentales en México y Estados Unidos, anunciaron todos los beneficios y

oportunidades que resultarían, y el gobierno mexicano proyectó y obtuvo un incremento notorio en inversión extranjera proveniente de compañías estadounidenses.

Desde 1993, el comercio bilateral entre México y los Estados Unidos incrementó en un 212.21%. A partir de 1999, México se convirtió en el segundo lugar en comercio con los Estados Unidos desplazando a Canadá, Japón, China, Corea y Taiwán. En el 2000: Las exportaciones de México a los Estados Unidos alcanzaron los \$147.64 billones de dólares, 244.55% más que los registrados en 1993 (\$42.85 billones de dólares), el año en el que se introdujo NAFTA. México importó \$127.56 billones de dólares de los Estados Unidos, 181.67% más que en 1993.⁴¹

El éxito indiscutible de NAFTA trajo consigo amplios resultados positivos para la economía mexicana. El comercio trans-fronterizo incrementó notoriamente y el gobierno mexicano obtuvo los esperados resultados, del mismo modo parecía obtener un envidiado e inalcanzable status comercial con los Estados Unidos.

No obstante lo anterior, la fama indiscutible de México como un paraíso de inversión no fue indefinida. Poco tiempo después las fronteras se encontraron saturadas con el volumen de comercio trans-fronterizo. Las inspecciones aduanales y demás procedimientos comenzaron a convertirse en requisitos contraproducentes para el flujo de bienes entre los Estados Unidos y México, y así la anhelada libertad de flujo de bienes se convirtió en una lejana ilusión. Del mismo modo, dichos aspectos negativos no tardaron en afectar directamente a las entidades participantes en la importación y exportación de bienes desde y hacia México.

Al pasar el tiempo, las autoridades gubernamentales mexicanas, parecieron quitar atención a la resolución de los problemas que se presentaron en su entorno comercial, y pronto perdieron su conocida ventaja a países como China.

A partir del segundo trimestre del 2001, el sector empresarial mexicano se ha dedicado a comentar y retar al hecho de que México ha perdido tanto su potencial de inversión y de bolsa de trabajo a China. El gobierno mexicano se acercó a funcionarios del gobierno Chino para proponer una más fuerte relación comercial para así eliminar competencia entre ambos. En términos generales, la competitividad de México ha caído y

⁴¹ Fuente INEGI, Banco de Datos, Indicadores Coyunturales



se encuentra enterrada, dando como resultado un incremento en los costos para hacer negocios en México así como una notorio decremento en la productividad.

Hoy, la caída comercial y de inversión extranjera de México es un asunto de suma importancia. El reto para México se encuentra en llevar a cabo los ajustes y reformas necesarias para lograr proyectar su productividad y borrar los altos costos en el sector empresarial.

Una estrategia interesante, comenzaría tal vez en detectar los problemas que afectan los procedimientos aduanales México-Estados Unidos. Aunque puede sonar atrevido, después de lo ocurrido el 11 de septiembre del 2001, se deberían proponer procedimientos más simples y eficientes, en las inspecciones aduanales, tratando de mejorarlas, sin comprometer la seguridad. Las autoridades aduanales mexicanas y estadounidenses, podrían fácilmente mejorar el flujo de bienes y revisión de contenedores al modernizar sus procedimientos.

Sin embargo, sabemos que los asuntos aduanales no son el único factor que afecta la competitividad de México; por lo que el gobierno mexicano deberá proponer reformas e incentivos que también participen en reducir costos e incrementar productividad. Como un paso inicial el gobierno deberá adoptar reformas que incrementen la seguridad y desarrollar una bien fundada reforma fiscal. Incrementar el transporte por ferrocarril y el marítimo y proponer incentivos a inversionistas extranjeros.

Un análisis de las políticas aplicadas a las inversiones extranjeras incluye, entre otros temas:

I) Los regímenes legales, entre los que destacan: a) Trato nacional, b) Registro y autorización, c) Remesas de utilidades y capital, d) Incentivos específicos para el capital extranjero, e) La apertura a la inversión extranjera de sectores reservados, f) Requisitos de desempeño, g) Sistemas impositivos y h) Convenios internacionales

II) La regulación de los servicios públicos : Estos servicios deben ser prestados en condiciones que aseguren la generalidad, la igualdad, la regularidad y la continuidad. De tal modo, se tiende sobre todo a satisfacer a los usuarios, garantizando la seguridad y calidad de las prestaciones.

III) La articulación con las estrategias nacionales de desarrollo: Las inversiones extranjeras directas constituyen un poderoso instrumento de crecimiento, si se insertan adecuadamente en un proceso de desarrollo nacional; de otro modo, podrían crearse enclaves que poco contribuyan al desarrollo global. En un análisis de la situación, deben considerarse las ventajas a aprovechar y los peligros a evitar.

Dentro de los principales peligros, que deben evitarse en la acción de las inversiones extranjeras son: el exceso de importaciones, la sustitución del ahorro interno por el externo, las excesivas remesas de utilidades, la captación de la renta de recursos naturales y la falta de investigación tecnológica en los países que reciben las inversiones.

El actual gobierno, ha tomado conciencia de ello y ha implementado diversas, políticas, programas y acciones, encausadas a impulsar la inversión extranjera en nuestro país, prueba de ello lo escuchamos en el discurso de nuestro primer mandatario Vicente Fox Quesada en la "Haya", del cual a continuación rescatamos algunos párrafos:

"...A pesar de la adversidad del ambiente internacional, hemos logrado mantener la estabilidad macroeconómica y, al mismo tiempo, avanzar en el desarrollo de condiciones para tener una economía tan flexible y competitiva como sea posible.

La disciplina en la política monetaria y el orden en las finanzas públicas han protegido a México de los efectos negativos del entorno prevaletante en el mundo, lo que claramente ha diferenciado a México de otras economías emergentes.

Como resultado de esto, la inflación y las tasas de interés han alcanzado mínimos históricos y nuestras reservas monetarias son las más altas de toda la historia.

La sana condición de la economía mexicana también se aprecia en la evolución del modelo riesgo-país.

Durante el año 2002, México registró un nivel promedio de 318 puntos base, valores inferiores a los de años anteriores y muy por debajo de los observados en el resto de las economías emergentes.

Hoy nuestra economía es sólida. Sin embargo, estamos conscientes de que estamos ante el reto de enfrentar su reactivación, ofreciendo mayor certidumbre al consumidor y apoyando una mayor competitividad.

Por lo tanto, estamos programando un crecimiento de 3 por ciento para este año y una tasa inflacionaria también de 3 por ciento.

En México, estamos comprometidos con los principios de una economía competitiva, con rostro humano, una economía anclada en valores sociales, una economía de clase mundial, con oportunidades para todos.

Nosotros, los mexicanos, reconocemos a la inversión extranjera directa como una prioridad, lo cual significa que se necesita para reactivar la productividad y crear empleos.

México es hoy el segundo mayor receptor de inversión extranjera directa entre los países en desarrollo. A partir de 1994 hemos recibido montos crecientes. Sin bien entre 1986 y 1993 el promedio anual de inversión que México captó fue de 3 mil 470 millones de dólares, ahora —en los años recientes— este monto creció más de 4 veces, para alcanzar un promedio anual de 14 mil millones de dólares estadounidenses en el rubro de inversión extranjera directa, lo cual demuestra la confianza para invertir en nuestro país.

Además, desde 1994, el ritmo de crecimiento del empleo en empresas con inversión extranjera directa en México, ha sido más de dos veces el registrado en el crecimiento de empleo total para el país.

Hay que destacar que, [...] México continuará desarrollando condiciones para mejorar la proporción riesgo-retorno de la inversión. Los inversionistas [...] en México, ya saben que contamos con tres ventajas competitivas con relación al resto del mundo, las cuales contribuyen a incrementar los rendimientos sobre la inversión.

En primer lugar, tenemos una fuerza de trabajo joven, productiva y que ha demostrado tener una excelente calidad, y esto lo pueden ver las compañías que invierten en México y que producen en nuestro país, puesto que usualmente reciben premios de primer lugar en productividad o calidad.

En segundo, somos vecinos del mercado más grande del mundo: Estados Unidos y Canadá, lo que constituye para nosotros una fuerte ventaja competitiva porque estamos cerca de ese mercado.

En tercer lugar, el cero impuesto para entrar en esos mercados, lo cual también nos da una mayor ventaja competitiva..."

...México no abandonará su compromiso con la apertura económica, la desregulación de los mercados, las finanzas públicas sanas, la política monetaria responsable, la mayor participación del sector privado y el desarrollo de una Administración Pública moderna y efectiva para apoyar las inversiones de negocios.

...Sabemos que los flujos de inversión son mayores donde hay apertura, donde hay potencial de ganancias y donde hay confianza y un menor riesgo para el capital...⁴²

En este sentido, podríamos decir, que la integración de las redes de capital financiero, vinculadas a las redes del capital productivo, son las que nos explican los cambios en el mapa de las regiones económicas, esto a partir de la dirección que toma la inversión extranjera, tanto directa como indirecta, la cual es concentrada en forma selectiva en unos cuantos países. Para el caso, los países emergentes -Malasia, Hong Kong, Singapur, México, Brasil, Argentina ó Chile-. Hay que agregar, que el comportamiento del capital financiero está cada vez más condicionado por el grado de "confianza" que le merezcan la aplicación de los programa de ajuste estructural por dichos gobiernos.

4.3. Creación de Fuentes de Empleo

La nueva tecnología, más la enorme demanda de recursos humanos vino a alterar el conjunto de alternativas que el emigrante tenía a su alcance al dirigirse hacia la frontera norte de México o bien hacia los EE.UU. En este contexto, las fronteras sur y norte del

⁴²Fragmentos de la versión estenográfica de las Palabras del Presidente Vicente Fox durante su participación en el *Seminario Empresarial Sobre las Prioridades de México en las Áreas de Economía e Inversión 20/01/2003 "La Haya, países bajos"*, durante la sesión de preguntas y respuestas que tuvo lugar en el Castillo de Wittenburg de esta ciudad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pais, se nutren constantemente con gente del campo y, el crecimiento de algunas de sus ciudades, ha sido explosivo y anárquico con saldos de violencia, la migración aparece orientada hacia una relación económico social de oferta-demanda de mano de obra.

En cuanto al trabajo, la reorganización implica un aumento en la productividad del trabajador. En gran parte ésta se logra delegando en el trabajador la responsabilidad sobre el control de algunas de las fases de la producción, ya que por conocerlas, se encuentra en mejores condiciones para controlar la calidad del producto y aportar mejoras al mismo.

Dada la modernización constante de las empresas por la innovación tecnológica, utilización de equipos reprogramables y cambios en el producto, el trabajador se encuentra siempre inmerso en un proceso de capacitación constante y su trabajo se vuelve flexible dentro de equipos de trabajo plurifuncionales.

Estos cambios se apoyan y son aceptados por el trabajador en la medida en que el trabajo tiene para éste, un sentido de realización como ser humano, al saber que lo que hace tiene una utilidad y se le reconoce, en función a su ubicación dentro del proceso productivo.

Aunque la maquila sea fuente importante de empleo, no se debe olvidar que miles de trabajadores también la viven como el lugar donde se intensifica, sin restricción alguna, el trabajo y se extiende, la jornada a doce horas o más. Ninguna ocupación resulta más estresante y repetitiva. En ella se envenena el medio ambiente, el cuerpo, la mente de las obreras y jóvenes obreros, se coarta su asistencia a escuelas y para ellas y ellos se deforman planes educativos.

Aunado a esto, ocurren accidentes de trabajo, hostigamiento sexual de trabajadoras y violaciones a la Ley Federal del Trabajo que conllevan a cada vez más violaciones a los derechos humanos.

El crecimiento de las maquilas en México y América Central ha creado una fuerza de trabajo nueva, con problemas y necesidades específicas. En México, el 70 por ciento de los trabajadores de la maquila son mujeres, la mayoría de ellas entre las edades de 16 y 24. Para la mayoría, la maquila es su primera experiencia de trabajo remunerado.

Los gerentes de las maquilas utilizan una serie de argumentos y razones para explicar su preferencia por trabajadoras jóvenes: "destreza manual", "paciencia", "cooperación", etc. Pero el uso de mano de obra femenina está claramente motivado por el deseo de disminuir los costos laborales.

Banco de Información Económica

INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN	
Indicadores Anuales	
Total Nacional	
Personal Ocupado Remunerado	
(Personas Ocupadas)	
PERIODO	Total
1990	451,169
1991	434,109
1992	503,689
1993	526,351
1994	562,334
1995	621,930
1996	748,262
1997	903,736
1998	1,014,023
1999	1,143,499
2000	1,291,498
2001 p/	1,201,575

P/.. Cifras preliminares a partir de la fecha que se indica
 FUENTE: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

En México, según datos del INEGI, hasta el año 2001, la industria maquiladora ha tenido relativamente efectos positivos en la generación de empleo. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de los salarios nominales ha sido inferior al de la devaluación. Ello plantea, la necesidad de una política salarial acorde con las circunstancias de la región, que permita mejorar la remuneración de los asalariados, y en esta forma lograr un mayor ingreso en divisas al país.

4.4. Introducción de cambios en las Condiciones Laborales

El debilitamiento de la capacidad de defensa de los trabajadores de todo el mundo, marcado por el debilitamiento de las organizaciones sindicales, el desmoronamiento del socialismo como fuerza política y la disolución de la unidad de los países del Tercer Mundo frente al poder económico y político del gran capital del Centro, ha introducido un nuevo orden mundial en el que predominan los intereses del gran capital trasnacional, sobre los derechos humanos y laborales.

A este respecto, uno de los muchos incentivos que utilizan los gobiernos de los países en que se encuentran las maquiladoras, consiste en la conformación de un régimen jurídico de excepción. Esto puede cobrar tres formas: la existencia de un marco jurídico nacional de carácter anti laboral, la existencia de un sistema dual -de leyes específicas para las zonas maquiladoras- o, simplemente, la de no aplicación de leyes que rigen nacionalmente.

Los conflictos locales y la atención mundial que se ha concentrado sobre el régimen de maquila han obligado a varios países a modificar el régimen de excepción. Sin embargo, las empresas maquiladoras están muy lejos de respetar las leyes que protegen a los trabajadores y falta mucho para que los gobiernos las garanticen.

Los objetivos principales del régimen de excepción son limitar o anular la contratación colectiva, impedir la formación de sindicatos u otras organizaciones de los

trabajadores y prohibir la realización de huelgas. Esto se lleva a cabo mediante tres instancias: medidas legales, medidas no legales y las prácticas inhibitorias de la empresa. Las medidas no-legales incluyen listas negras de trabajadores, despidos injustificados, intimidaciones y arrestos fabricados.

Las demás prácticas de las empresas suelen consistir en "arreglos en casa", lo que significa que la empresa constituye su propio sistema de regulación de conflictos mediante la conformación de "consejos consultivos conjuntos", "consejos laborales", "comités de empresa", etcétera. Por último, los trabajadores deben enfrentar las permanentes innovaciones en la organización del trabajo que amenaza con destruir las pocas conquistas que se arrancan, entre las que se encuentran las innovaciones constantes en la flexibilización del trabajo.

Con demasiada frecuencia, se piensa de los trabajadores como víctimas pasivas dispuestas a trabajar en cualquier condición. De hecho, los trabajadores de las maquilas han enfrentado serios riesgos al intentar organizarse para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, la mayoría de las campañas organizativas en la maquila han fracasado porque las empresas tienen libertad absoluta para violar los derechos de los trabajadores.

Los trabajadores que intentan organizar sindicatos independientes deben enfrentarse a despidos masivos, listas negras de líderes, violencia policial, y la posibilidad de que la empresa cierre la planta y se vaya a otro lado.

En México, la mayoría de las maquilas organizadas están representadas por sindicatos controlados por el gobierno. Se negocian acuerdos colectivos sin la participación de los miembros del sindicato. En muchos casos, los términos de dichos acuerdos eliminan derechos y beneficios otorgados por la ley. A menudo los trabajadores ni siquiera saben que son representados por un sindicato.

Mientras que la mayoría de los sindicatos se demoran en reconocer las implicaciones del cambio en el componente de género de la fuerza de trabajo, los obstáculos inmensos que bloquean la organización de sindicatos independientes en las maquilas los están forzando a reformular sus métodos tradicionales de organización.

En México, la entrada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), añade un nuevo escaño de carácter regional a esta estructuración jurídica y económica que ordena a los sindicatos.

En el Anexo 1, se establecen los Principios Laborales.

Los siguientes son lineamientos que las partes se comprometen a promover, bajo las condiciones que establezca su legislación interna, sin que constituyan normas comunes mínimas para dicha legislación. Su propósito es delimitar áreas amplias de atención en que las partes han desarrollado, cada una a su manera, leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas que protegen los derechos y los intereses de sus respectivas fuerzas de trabajo.

1. Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse.
2. Derecho a la negociación colectiva.
3. Derecho de huelga.
4. Prohibición del trabajo forzado.
5. Restricciones sobre el trabajo de menores.
6. Condiciones mínimas de trabajo.
7. Eliminación de la discriminación en el empleo.
8. Salario igual para hombres y mujeres, según el principio de pago igual por trabajo igual, en un mismo establecimiento.
9. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales.
10. Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales.
11. Protección de los trabajadores migratorios.

Esta legislación es de aplicación general para los tres países que forman el TLC: Canadá, Estados Unidos y México. Este acuerdo paralelo requiere de un amplio análisis.

sin embargo, un problema inmediato de carácter aplicativo es que no se proporcionan mecanismos de obligatoriedad ni de seguimiento del mismo.

Lo que no podemos pasar por alto, es que la Legislación mexicana reconoce y garantiza plenamente el principio del derecho de sindicación y de negociación colectiva⁴³. Estos principios se regulan de manera específica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículo 9º y 123, Apartado A, fracción XVI, respectivamente. Asimismo, el Apartado B, fracción X, del mencionado artículo, establece que los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes⁴⁴.

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo (LFT), título séptimo, sobre las "Relaciones colectivas de trabajo", contempla disposiciones relativas al Contrato Colectivo de Trabajo y al Contrato-Ley, dispuestos en los capítulos III y IV. De manera concreta, los artículos 441, 356, 357, 359 y 381 de dicho ordenamiento⁴⁵.

Los derechos establecidos en la Constitución, en la Ley Federal del Trabajo y en otros ordenamientos, son irrenunciables. Sin embargo, a partir de los años ochentas se estandarizan estas formas de violación y se aceptan como algo normal.

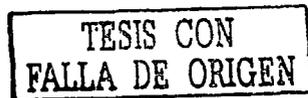
En muchas de las empresas establecidas en los últimos veinte años, particularmente en el sector de maquiladoras, es donde se ha pugnado constantemente por mantener a los sindicatos bajo control, debido a que al industrial maquilador extranjero le ofrecen una serie de adecuaciones, y en esa serie se incluyen el tipo de sindicatos que más se adapte a la empresa, sin descartar la posibilidad de que no haya sindicato, que es un caso común en Tijuana, Baja California Norte y Sonora.

En Tamaulipas, donde la tradición sindical es más fuerte, y en las ciudades de la frontera norte de Tamaulipas, la sindicalización en las maquiladoras es de casi 100%. Otro caso es el de las maquiladoras que se están interiorizando en Guanajuato, Yucatán, Guadalajara, Monterrey y Hermosillo.

⁴³ Néstor de Buen Lozano, *Derecho del trabajo*, México, II, I y II, Editorial Porrúa, México, 1979.

⁴⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Sista, México, 1994

⁴⁵ *Ley Federal del Trabajo*, Editorial SISTA, S. A. de C. V., México, 2003.



Las mujeres y los grupos comunitarios han tenido una mayor sensibilidad frente a los problemas específicos de género y las necesidades de una nueva fuerza de trabajo. Algunos de los mayores éxitos en trabajo organizativo fueron realizados por mujeres enfocándose en problemas comunitarios y en temas que conectan la comunidad con el lugar de trabajo: vivienda, cuidado de los niños, transporte, agua potable, salud, contaminación ambiental.

La mujer ocupa a partir de ahora, la función de cabeza de familia. El genero femenino, dentro de las maquiladoras, es claramente dominante en cuanto al numero de empleados; Es obvio, ya que el salario de una mujer es mucho mas reducido que el del hombre.

Los salarios de las maquiladoras varían mucho según el país. En Ciudad Juárez, el salario más común oscila entre un promedio de 200 a 300 dólares estadounidenses mensuales, incluyendo horas extras.

Los bajos salarios, las condiciones laborales y las relaciones de trabajo son los tres rubros más criticados del sistema de la maquila en términos de la situación de los trabajadores. En cuanto a las condiciones laborales propiamente dichas, se mencionan tres características que distinguen al sistema maquilador: la inseguridad en el empleo, la falta de regulación en cuanto a jornadas, turnos y puestos y la precariedad en cuanto a seguridad y salubridad en las plantas.

La seguridad social es prácticamente inexistente. Cuando la legislación obliga a la empresa maquiladora a pagar ciertas compensaciones, éstas son tan bajas, que no puede decirse que sirvan para mucho. Crecientes conflictos laborales en las zonas maquiladoras han llevado a modificar esta situación en algunos países, sobre todo del Sureste Asiático.

El trabajo en la maquila es intensivo, repetitivo y peligroso para la salud de los trabajadores, y en particular para la salud de las trabajadoras. Con el fin de sobrevivir con los magros salarios que reciben, mujeres y hombres trabajan días de más de doce horas sin pago adicional por horas extra. Muchas mujeres "eligen" trabajar en el turno de noche para poder estar con sus hijos durante el día. Como resultado, son comunes las enfermedades y problemas relacionados con el estrés.

Y que decir del uso y deshecho inadecuado de químicos tóxicos, muchos de éstos prohibidos en los EE UU y Canadá, es una de las causas principales de problemas de salud en general y de salud reproductiva en particular. Las mujeres que trabajan regularmente con químicos y solventes, con frecuencia sin ningún equipo protector, se quejan de dolor de cabeza, malestar de estómago, vómito, erupciones en la piel y palpitaciones cardíacas. Las sustancias químicas generalmente no tienen identificación y si la tienen es en inglés.

Ambientalmente hablando, aunado el problema de la contaminación del agua del río Bravo; En México, la contaminan con sus desechos los densos asentamientos humanos, las maquiladoras y otras industrias, motivo por el cual esa corriente fue calificada hace dos años como peligro ambiental. No nos debe extrañar que así sea, pues no existen plantas de tratamiento que permitan reutilizar las aguas negras o enviarlas a dicha cuenca menos contaminadas.

4.5. En la consecución de la Competitividad a nivel Internacional

Es incuestionable que en el capitalismo la eficiencia y la competitividad son de suma importancia. Pero como es lógico, el impulso hacia la competitividad ocurre de una forma, que brinda mínimos beneficios a la mayoría de la población de los países en desarrollo.

La competitividad de la industria maquiladora en nuestro país, se ha visto erosionada y enfrenta diversos problemas, muchos de ellos relacionados con la política gubernamental. Y por primera vez en casi veinte años, se observa un descenso en el número de plantas y empleos generados por esta actividad.⁴⁶

La reducción que en los últimos años, ha experimentado el peso relativo de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos y el incremento de las ventas de China hacia esa nación, evidencian la urgente necesidad de que México adopte medidas

⁴⁶ Fuente Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tendientes a mejorar sus ventajas *competitivas* -en contraste con la *comparativas*-, si es que se pretende permanecer comercialmente en los principales mercados internacionales.

Entre otras, estas medidas deben orientarse a llevar a cabo las distintas reformas estructurales pendientes, a fin de que el sector empresarial nacional esté en posibilidades de reducir los costos de producción y transacción. Esto, a la postre, permitirá dinamizar al sector exportador con bienes de alta calidad y a precios competitivos a escala mundial.

Dado que la principal ventaja comparativa de México y China en la globalización económica es la mano de obra abundante y barata, son naciones que compiten en productos similares en el comercio internacional. En los últimos años, ambos países han incrementado de forma notable sus exportaciones hacia la principal economía mundial: Estados Unidos.

A partir de 2000, China ha comenzado a desplazar a México en la exportación de determinados productos manufactureros hacia dicho mercado norteamericano. Esto a pesar de que México cuenta con una situación geográfica privilegiada y, además, tiene acceso preferencial en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Para 2002 China llega a ser el segundo socio comercial de Estados Unidos en las manufacturas, posición que años atrás ocupaba nuestro país. Esta evidencia hace ver la urgente necesidad de implementar medidas orientadas a incrementar la competitividad de la planta industrial exportadora mexicana, si es que se pretende permanecer en los principales mercados internacionales.

Sin embargo, esos elementos no son suficientes para hacer de nuestro país, el destino preferido por los inversionistas, que quieren transformar bienes para ingresarlos al mercado de Estados Unidos. Canadá, que está en la frontera norte, con mucho menor oferta de trabajadores, pero con mejores calificaciones laborales y una estrategia nacional de apoyo a la instalación de empresas, ha tenido mejores resultados en la atracción de inversiones, que sin ser exactamente ensamble o de maquiladoras, le ha permitido tener mejores resultados en su intercambios con Estados Unidos, nuestro principal socio comercial.

En virtud de lo anterior, La Secretaría de Economía (SE) ha implementado diez estrategias para impulsar la competitividad del sector maquilador, mismas que fueron presentadas por su titular a cerca de 600 maquiladores de todo el país.

A corto plazo se definió como prioridad y por su facilidad de puesta en marcha las siguientes líneas de acción:

- 1.-Diferimiento del régimen de establecimiento permanente.
- 2.-Estructura arancelaria competitiva.
- 3.- Marco normativo y regulatorio.
- 4.- Combate al contrabando.
- 5.- Diseño de una política fiscal competitiva y,
- 6.- Ataque a la inseguridad.

A mediano plazo se pretende:

- 7.- Desarrollo de cadenas de proveeduría.
- 8.- Logística aduanera y de procesos de comercio exterior.
- 9.- Infraestructura digital y de transporte competitiva.
- 10.- Entorno macroeconómico y operativo.

Confirmando, que el primer ingrediente para elevar la competitividad es la confianza y certidumbre que los inversionistas tienen para la proyección de sus capitales. En este sentido, el punto número uno, el diferimiento del esquema de establecimiento permanente hasta el 2007, soluciona de manera parcial esta incertidumbre.

Se hace patente, la necesidad de eliminar de manera definitiva el espectro de la doble tributación. Buscando mantener la competitividad en los costos de producción de la

industria maquiladora mediante la reducción de aranceles a toda importación de materias primas, insumos, componente y maquinaria. "Así mismo se ha procurado mantener la coherencia arancelaria a lo largo de las cadenas productivas; El principal mecanismo para alcanzar estos objetivos, ha sido a través de los PROSEC's, los cuales actualmente beneficiarán a 22 sectores productivos".

La industria eléctrica y electrónica fue beneficiada con la publicación el pasado 4 de septiembre en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo ITA -Plus, el cual además de ampliar el listado de insumos, partes y componentes que el sector requiere, se incorporan fracciones que permiten importar con arancel cero, productos de electrónica, telecomunicaciones y de cómputo de cualquier parte del mundo.

Por otra parte el uso de la Regla 8a. (octava) como último recurso para utilizar un arancel preferencial, en caso de que el producto a importar no se encuentre en Programas Sectoriales (PROSEC's) o en ITA-Plus.

Marco Normativo Regulatorio.

Aquí el trabajo se divide en 5 líneas de acción:

- a). Promover el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera de Exportación.**
- b). Certificación de "Maquiladora Confiable".**
- c). Adecuación para el pago de aranceles conforme al TLCUE y el AELC.**
- d). Desregulación Administrativa.**
- e). Promover la "Administración sin papeles".**

En el combate al contrabando se trabaja ya en el programa Maquiladora Confiable, para facilitar la operación a aquellas empresas certificadas y concentrar los esfuerzos de la Aduana en sectores detectados con focos amarillos, debido a su incidencia en el tráfico de mercancías.

Para el diseño de una política fiscal competitiva es necesario un trabajo mucho más arduo en el consenso de las partes involucradas: maquiladoras, Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y la Cámara de Diputados, principalmente. Los actores principales, deberán trabajar en la eliminación definitiva del concepto de Régimen de Establecimiento Permanente.

Otra preocupación del sector, es el mantener la exención del pago de IVA para las operaciones entre maquiladoras, por lo que también se incluye en la agenda.

Y finalmente, que la Secretaría de Hacienda determine esquemas que incentiven la inversión en el país.

Ataque a la Inseguridad.- Después de la certidumbre, la seguridad es primordial para la atracción de inversiones. Es por ello que "se promoverán acciones conjuntas con otras dependencias para brindar la seguridad necesaria a: 1. Las empresas en el traslado de sus mercancías, principalmente vía terrestre. 2. Al personal que labora en las mismas y, 3. A sus instalaciones",.

El desarrollo de proveedores, no solo se concentrará en que los empresarios mexicanos integren sus productos a la cadena productiva de exportación, sino identifica y estimula el establecimiento en México de los principales fabricantes a nivel mundial de partes y componentes.

Lo anterior además de la generación de empleos, se beneficiará a las empresas al contar con un proveedor más cercano, con la intención de impactar en la reducción de costos de logística y traslados.

Logística Aduanera.- La Secretaría de Economía reconoce que la 'ventaja competitiva; de la ubicación geográfica de México podría perderse si ésta no va acompañada de una mejora en la logística y en la normativa aduanera.

Es por eso que la SHCP⁴⁷ trabaja en la modernización del Sistema Aduanero a fin de acelerar y facilitar el despacho de mercancías. Así mismo, debe adecuarse el marco regulatorio para ofrecer una mayor certidumbre en el largo plazo y facilitar las operaciones

⁴⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público



de las empresas. Infraestructura Física y Digital (mejora de los sistemas de transporte carretero, aéreo, ferroviario y marítimo). Transformando a México en un país de logística.

Con la participación de los tres niveles de gobierno y las empresas, se promoverá el desarrollo de parques tecnológicos con la infraestructura necesaria para la investigación y el diseño de nuevas tecnologías.

Para concluir, falta mencionar el Entorno Macroeconómico competitivo, para lo cual se requiere de reformas estructurales y una reforma laboral, en donde participan - como se mencionó anteriormente- varios actores: legisladores, empresas y gobierno.

Independientemente de lo anterior en forma conjunta a estas diez estrategias, se identificarán las áreas de oportunidad a promover en el país, para ello el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación con fondos de la Secretaría de Economía elabora un estudio de competitividad de la industria maquiladora, para enriquecer la información y determinar acciones en conjunto, que coloquen a México nuevamente en el ámbito internacional, en términos aceptables de competitividad y confiabilidad.

Además, la Secretaría de Economía ha elaborado programas específicos para la competitividad en los sectores electrónico, textil, cuero y calzado, automotriz y químico.

4.6. Integración y apertura a la Globalización

Como se ha podido observar, el estudio de las maquiladoras es un tema amplio y complejo que involucra el análisis de las transformaciones de las empresas transnacionales y de la implementación de sus estrategias; de la movilización internacional del capital; del desenvolvimiento de la industria maquiladora y sus condiciones de localización; el tema de las relaciones de la maquiladora con el resto de la economía nacional; las principales transformaciones de la maquiladora y de la política gubernamental desde el inicio del programa; los salarios y sus efectos en el establecimiento y operación de las maquiladoras; el régimen jurídico de las maquiladoras; la discusión alrededor de la

apertura comercial y las estrategias de exportación seguidas por México, en sus contextos interno e internacional; etcétera.

Ahora, tratare de exponer de manera sucinta, la relación que guarda la definición, evolución y características de la industria maquiladora con las de la globalización, regionalización y de la integración.

En la actualidad, estos tres conceptos son los más utilizados por los especialistas para explicar y justificar las políticas desregulatorias del Estado mexicano en materia económica, política y social.

Si bien, estos conceptos se analizan y se exponen de manera separada, a fin de evitar confusiones terminológicas, los debemos considerar como una totalidad, cuya expresión más comprensiva es la globalización económica.

Estos conceptos, son necesarios como instrumentos de análisis desde la perspectiva de que, las relaciones internacionales actuales, el nuevo orden económico internacional, así como los futuros escenarios internacionales los tienen como marco de referencia, incluyendo además a los acuerdos de libre comercio⁴⁸.

La internacionalización del capital y de la producción, bajo la forma de globalización económica y financiera es una estrategia de las grandes empresas transnacionales, que tiene como propósito fundamental la instauración a nivel mundial del sistema de libre cambio en los aspectos productivos, comerciales y financieros.

La globalización surge como resultado de todo fenómeno de competencia capitalista, mismo que trae aparejado la existencia de avances tecnológicos, de investigación, de medios de información, de nuevas formas de operación productiva, procesos de expansión y crecimiento más allá de las fronteras de cada país. Es decir, los avances científicos y tecnológicos han impactado e impactan la organización de la producción de forma tal, que provocan cambios en los patrones de acumulación y en las visiones estratégicas de las grandes empresas transnacionales.

⁴⁸ Jorge Witker y Laura Hernández, Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México, UNAM, México, 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el aspecto económico, la globalización es un proceso que se caracteriza por la forma de operación de las grandes empresas transnacionales, que definen sus estrategias en el marco de la búsqueda de los mercados múltiples. La globalización económica, así definida, es un proceso que, además de la internacionalización del capital, conlleva la apertura tanto económica como financiera, desarrollando un proceso que va paralelo a la conformación de bloques económicos por regiones geográficas.

La tendencia de formación y consolidación de grandes bloques económicos a través de la regionalización, plantea a los gobiernos de los países desarrollados y subdesarrollados –con diferencias en los beneficios– la necesidad de readecuar las relaciones internacionales alrededor de un nuevo orden económico internacional, cuya referencia necesaria son los tres grandes bloques regionales conformados por la Unión Europea, la Cuenca del Pacífico y América del Norte; cuyos ejes son Alemania, Japón y Estados Unidos, respectivamente.

La estrategia basada en la regionalización tiene la finalidad –tanto para Alemania, Japón y Estados Unidos–, de insertar en sus franjas de influencia a los diferentes países localizados en su zona geopolítica.

La reorganización geográfica basada en la conformación de bloques económicos ha sido posible gracias a los acuerdos de libre comercio, con los cuales se pretende eliminar los elementos económicos y políticos que obstaculizan la libre circulación de mercancías entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones.

La integración económica en su primera etapa; la formación de zonas de libre comercio tiene como objetivo abolir la discriminación entre economías nacionales en lo referente a las mercancías; en las subsecuentes etapas, la unión aduanera, el mercado común, la unión económica y la integración económica plena se profundizan en la eliminación de obstáculos a capitales, fuerza de trabajo, armonización de políticas económicas, establecimiento de un derecho uniforme para la zona, hasta llegar a plantear la federalización política de los Estados miembros.

Es evidente, entonces, que la integración económica orientada a la conformación de bloques regionales es una respuesta de los países desarrollados, con el consiguiente involucramiento de los países subdesarrollados, a la tendencia de la globalización de

mercados, impulsando las estrategias de las grandes empresas internacionales. Lo que antes era una "integración de flujos comerciales. Ahora es "un sistema" internacional de producción, organizado por las corporaciones transnacionales.

No podríamos negar, que las empresas transnacionales son los actores fundamentales de la globalización de la economía. Y la industria maquiladora, es el eje en el cambio de la estrategia utilizada en el actual sistema de producción.

Otra característica del proceso de globalización es el creciente tamaño e importancia de la producción internacional. La movilidad del capital ha ido en aumento, siempre en búsqueda de los más altos rendimientos. La tendencia ascendente registrada por todos los indicadores de la producción internacional, indica que ésta, está pasando a ser un elemento más significativo de la economía mundial.

La Inversión Extranjera Directa (IED) continúa siendo una fuerza conductora del actual proceso de globalización. Pero no toda la inversión extranjera proviene de los fondos de las multinacionales. Estas obtienen capital de diversas fuentes, tanto en su país de origen como en el exterior. Así, bancos comerciales, bolsas de valores locales e internacionales, organizaciones públicas y sus propios sistemas empresariales en la forma de utilidades generadas internamente para su inversión, contribuyen a financiar sus negocios.

Toda esta expansión ha sido posible por la liberalización de los regímenes aplicables a la IED. Se han venido produciendo aperturas de industrias anteriormente cerradas a las inversiones extranjeras directas y la simplificación o abolición de los procedimientos para aprobarlas, como también se han establecido todo tipo de incentivos al capital.

La apertura económica ha tenido no sólo en nuestro país, sino en América Latina un impacto negativo en los sectores de bienes de capital, intermedios y de consumo de alta transformación, mientras que los bienes de consumo de baja transformación han ganado participación en el Producto Interno Bruto (PIB).

El vocablo globalización, se refiere a los cambios que se están produciendo a partir de los años setentas. "literalmente al límite de la integración internacional entendido como un creciente número de economías nacionales mutuamente interconectadas a través del intercambio de bienes, servicios y factores de producción; A lo cual, México no ha estado ajeno.

En el proceso de globalización, teniendo en cuenta los acontecimientos económicos y políticos, consiste en un colosal proceso de concentración de capitales a nivel mundial. Las naciones se ven condicionadas a ceder parte de sus potestades y la propia conducción macroeconómica y monetaria es vulnerada.

El aspecto tal vez más importante para entender la globalización es el del enorme poderío de las empresas multinacionales, en cuanto al papel preponderante que tienen en varios países en desarrollo, donde van desplazando a la industria local, fenómeno que ya podemos observar en nuestro país.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Industria Maquiladora, emerge como una forma de respuesta de la inversión internacional, a la crisis generalizada de los países industrializados, a consecuencia de la excesiva producción bélica en la Segunda Guerra Mundial.

SEGUNDA. La Internacionalización de la producción, significa la reubicación geográfica de los procesos productivos de los países desarrollados hacia los países menos desarrollados, y la transferencia de uno o varios de estos elementos: capital, habilidades, subcontrataciones, servicios de investigación y desarrollo, acceso a mercados; Así como, a otras facilidades y servicios. Con el fin de reducir los costos de producción a través del empleo de la fuerza de trabajo en forma intensiva.

TERCERA. Entre los conceptos que se han elaborado y que son mas utilizados para referirse a este sector industrial, se pueden mencionar: industria maquiladora de exportación, empresas de subcontratación internacional, industria golondrina (foot loose industry), empresas vuelo de noche (fly by night enterprise), industrias profugas, fabricas que huyen (runaway shops), industria bajo fianza (in-bond industry), plantas gemelas (twin plants), inversiones conjuntas (joint ventures), sistemas de producción compartida, industrias de destornillador, plantas de montaje (assembly plant ó off shore assembly operations).

CUARTA. A mediados de la década de los sesentas, surge en México, la Industria Maquiladora de Exportación, como una respuesta económica al encarecimiento de la mano de obra, que tuvo lugar en Japón y Estados Unidos, países altamente industrializados. Y el 20 de mayo de 1965, se establece la Política de Fomento a la Industria Maquiladora de Exportación en el Norte del País, con la instrumentación del Programa de Industrialización de la Frontera Norte, por parte del Gobierno Federal.

QUINTA. En 1983, se expide el primer decreto para regular la operación de las maquiladoras en México. Cuyos objetivos prácticamente siguen normando la legislación sobre maquiladoras: Crear empleos; integrar la tecnología a la industria nacional, capacitar la mano de obra; distribuir el ingreso; el aprovechamiento de la capacidad

ociosa y la captación de divisas. A mediados de los años ochentas, México inicio una política de apertura económica al resto del mundo, expresada en tres grandes sucesos, en primer termino, un programa de reformas macro y micro económicas, continuando con su ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros (GATT) y por último la Firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

SEXTA. Con el TLCAN, el gobierno y los empresarios nacionales se propusieron: asegurar e incrementar el acceso de nuestras exportaciones al mercado mas dinámico del mundo; promover un clima de negocios mas abierto y seguro en el cual, los exportadores e inversionistas mexicanos y estadounidenses, puedan planear su inversión y producción con mayor confianza y certidumbre; Y propiciar un incremento en la eficiencia y productividad del sector manufacturero mexicano.

SÉPTIMA. Debido a la naturaleza económica internacional de las maquiladoras, el régimen jurídico de esta industria, es parte del Derecho económico Internacional, porque abarca las legislaciones de los diversos países que directa e indirectamente participan en dicha actividad económica. La legislación mexicana aplicable a las maquiladoras es demasiado amplia y compleja, puesto que, por un lado incluye diversos programas, acuerdos, decretos, reglamentos, leyes y resoluciones generales; mientras que por otro lado está orientada a regular diversos aspectos de la industria maquiladora, entre los que podemos destacar: la localización de las plantas maquiladoras, su régimen comercial, grado de integración nacional; composición de capital y propiedad, ecología y medio ambiente, aspectos laborales, fiscales, etc. Por estas razones, de la legislación mexicana aplicable a las maquiladoras, también se incluyen una serie de regímenes particulares (régimen de la inversión extranjera, aduanero, comercial, corporativo, cambiario, fiscal, laboral, ecológico, etcétera).

OCTAVA. Con fecha 1 de junio de 1998, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación"; El cual, tiene por objeto promover el establecimiento y regular la operación de empresas, que se dediquen total o parcialmente a realizar actividades de maquila de exportación, mediante la aplicación de un mecanismo ágil y descentralizado, que otorgue las facilidades para la operación eficiente de dichas empresas.

NOVENA. El Programa de Maquila de Exportación, es un esquema de importación temporal, mediante el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente los bienes necesarios, para ser utilizados en la transformación, elaboración y/o reparación de productos de exportación, sin cubrir el pago de los impuestos de importación, del impuesto al valor agregado, y de las cuotas compensatorias, en su caso. Asimismo, para realizar aquellas actividades de servicio, que tengan como finalidad la exportación o apoyar a esta.

DECIMA. Las empresas maquiladoras de exportación deberán atender a las siguientes prioridades nacionales: Crear fuentes de empleo; Fortalecer la balanza comercial del país a través de una mayor aportación neta de divisas; Contribuir a una mayor integración interindustrial y coadyuvar a elevar la competitividad internacional de la industria nacional; Elevar la capacitación de los trabajadores e impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología.

DECIMA PRIMERA. El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, impulso una nueva política de comercio exterior con base en la apertura comercial y la preeminencia del sector exportador. El Plan Nacional de desarrollo 2000 – 2006 (DOF del 30/05/2001), en materia de comercio exterior, reconoce que la globalización impone un nuevo tipo de competencia, basado en la especialización de los procesos productivos, propiciando el rompimiento de las cadenas productivas en el ámbito industrial, bajo una nueva lógica de segmentación y subcontratación. Respecto a la competitividad, esta emerge como un criterio importante para el desarrollo económico del país, que busca crear las condiciones necesarias, para que las empresas puedan desarrollarse y transformarse, de acuerdo con el rápido ritmo que marcan los cambios de tecnología, en los nuevos procesos productivos.

DECIMA SEGUNDA. Cada modelo de desarrollo, ha creado sus propios espacios regionales. Así, el viejo modelo proteccionista, basado en el mercado interno y la sustitución de importaciones, conformó un perfil regional en el que los ejes de la economía y la demografía, se localizaban en el centro del país y las áreas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara. Allí se concentró la industria, el comercio y los servicios y por lo tanto, el grueso de la población. En la base del nuevo país que hoy se construye, se encuentran dos elementos de suma trascendencia: uno, el que se refiere al

replanteamiento sobre el papel, que en la división nacional del trabajo se le está asignando a las diferentes regiones de México; y dos, el lugar central que deben jugar los empresarios.

DECIMA TERCERA. La migración entendida como práctica social, implica que sus actores sociales, no sean sólo los que realizan físicamente el movimiento migratorio, sino los que intervienen en el mercado de la mano de obra (uno que ofrece su fuerza de trabajo) y otros, como las maquiladoras (los que la demandan), y tanto el gobierno mexicano como el estadounidense lo saben. Es decir, las relaciones económicas, políticas y sociales que caracterizan a la estructura social norteamericana y mexicana, encierran en sí mismas los factores que han dado forma a la emigración e inmigración de mexicanos hacia la frontera norte y sur de México, así como a los EE.UU.

DECIMA CUARTA. La migración y la inmigración ilegal, y recientemente la legal, ocupan un primer plano tanto en la agenda de la política nacional, como en la estadounidense. Es una verdad señalar, que hasta ahora el gobierno mexicano no ha construido una verdadera política migratoria, y que su posición ha sido más bien reactiva, defensiva, y nunca o casi nunca propositiva. Es hora de que esto cambie completamente, en virtud de que la actual discusión en Estados Unidos, no es únicamente consecuencia del tema en sí mismo; sino que, pone sobre todo en evidencia la creciente importancia, económica y política que la comunidad hispana está adquiriendo en ese país.

DECIMA QUINTA. Las lamentables condiciones de vida y de trabajo de los mexicanos en Estados Unidos, se deben en gran parte, a la absoluta desprotección de nuestro gobierno para con sus conciudadanos. La migración de trabajadores, no puede seguir transcurriendo sin ninguna protección para los millones de seres humanos que laboran en el suelo estadounidense. Las condiciones para un nuevo programa bracero, deben superar las del anterior. En este sentido, México y Estados Unidos vuelven a encontrarse frente a necesidades compartidas y, desde mi punto de vista, este es un elemento, que ambos países deben reconocerlo como un hecho incontrovertible. Ya que el no hacerlo, ha dado lugar a que la satisfacción de esas mutuas necesidades, se haya hecho por encima y a costa de los propios trabajadores, con graves sufrimientos para todos ellos. Lo cierto es, que la situación actual no puede continuar como hasta ahora; y, sin duda, el objetivo de nuestra futura relación con Estados Unidos en el largo plazo, es que la región

del TLC se convierta en un espacio de libre movilidad para mercancías, capital y trabajo. Sin embargo, para el corto plazo, habría que pensar en la negociación de un nuevo programa bracero.

DECIMA SEXTA. Los daños sociales se generan en cualquier lado, sobre todo entre las poblaciones que han sido marginadas y a las que les falta educación, capacitación y conocimiento de su entorno; así como vivienda, agua potable y servicios de drenaje y de transporte urbano entre muchos otros. La región central, en términos de desarrollo (Estado de México, Distrito Federal, Guadalajara, Puebla y Monterrey) llegó a límites, donde se prenden todo tipo de focos rojos, ya conocidos es decir: infraestructura minada, concentración poblacional, sobredemanda de servicios públicos, desempleo y subempleo, delincuencia, abatimiento y destrucción de la naturaleza, entre otros.

DECIMA SÉPTIMA. Las políticas públicas tienen que concebirse como un proceso de integración horizontal, es decir, "no podemos pensar en una política demográfica y al mismo tiempo en una política de empleo o de salud, divorciada de los objetivos de la política de población". La política social del gobierno, encaminada a resolver rezagos y miseria, clama que también se haga de ella, una evaluación regional sobre los impactos que históricamente ha tenido. En particular sería importante conocer la focalización presupuestal de los programas sociales, para correlacionar el grado de marginalidad social, con los niveles de desarrollo de los estados.

DECIMA OCTAVA. Evidentemente, el modelo maquilador no es la solución al atraso económico de México, pues aún y cuando, ha ayudado parcialmente a resolver el problema del desempleo en México, no ha elevado el nivel de vida del pueblo en general, si reconocemos que el 40% de la población mexicana vive en la pobreza. Por otra parte, su instalación "no va a resolver los problemas estructurales del empleo y subempleo en el país; mucho menos, concentrándose con exceso en la zona fronteriza". Asimismo, el elemento demográfico y la ausencia de planeación urbana y de disposición adecuada de los desechos industriales y domésticos, lleva a la conclusión de que, tendrán que hacerse esfuerzos para controlar entre muchas otras cosas, el deterioro ambiental y la contaminación atmosférica.

DECIMA NOVENA. Otro punto que no debemos perder de vista, es que los salarios y las condiciones de trabajo, aun no guardan relación directa con los niveles de productividad de las maquiladoras; Sólo en el Sur de Asia y en China, se pagan salarios más bajos que en las maquiladoras mexicanas. El Estado debe asumir la conducción de la lucha contra la inequidad social, ya que sigue teniendo un papel central en el enfrentamiento a la marginación y a la pobreza. En un mundo de injustas desigualdades, el rol del Estado debe ser dinámico, activo y lleno de creatividad, para individualizar esas diferencias e intentar acortarlas; "Revalorizando al trabajo, como la expresión más alta del ser humano".

VIGÉSIMA. En un país subdesarrollado como el nuestro, una política de fomento industrial es indispensable, entre otras razones porque: a) Es la actividad que mas valor agrega a los bienes y a los servicios. b) Permite ocupar un gran numero de mano de obra, c) La inversión industrial es mas rentable que la agricola, d) Propicia un desarrollo tecnológico mucho mas importante, e) Juega un papel de primera línea en el desarrollo del mercado interno y f) Ningún país puede aspirar a pasar del llamado subdesarrollo al desarrollo, si no cuenta con una industria floreciente.

VIGÉSIMA PRIMERA. El gobierno, tiene a su cargo la importante tarea de dotar a la economía de la infraestructura necesaria para las operaciones industriales y comerciales; Dada la importancia que tiene el sector maquilador en términos de empleos generados y divisas captadas, resulta necesario apresurar la puesta en marcha de una política específica, que permita retener a la industria en el corto plazo. Ya que, actualmente la industria maquiladora en México, se enfrenta a un enorme reto con la incorporación de China a la Organización Mundial de Comercio, en el 2006, y con la terminación del trato preferencial a las importaciones de la industria, el siguiente año.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Varios han sido los factores, que han propiciado el establecimiento y crecimiento de la industria maquiladora de exportación en México, destacando el apoyo del Gobierno Federal a las actividades, mediante las políticas de fomento y operación implementadas (el otorgamiento de estímulos para la importación temporal sin pago de impuestos de importación, del impuesto al valor agregado y, en su caso, de las cuotas compensatorias, de las materias primas y maquinaria y equipo para la realización de sus operaciones; no existen restricciones sectoriales para su

funcionamiento; se inscriben en un campo abierto 100% al capital extranjero, y permitir su instalación y operación en cualquier lugar de la República Mexicana), que han permitido convertirse a este sector, en el más dinámico dentro de la industria nacional durante los últimos años.

VIGÉSIMA TERCERA. La Industria Maquiladora de Exportación (IME), es percibida hoy en día de dos maneras diametralmente opuestas. Por un lado, se encuentran aquellos que la observan, como un deterioro (en términos salariales, de riesgos de trabajo, sindicales, ecológicos, etc.) aparejado a un escaso impacto productivo y, por otro lado, los que buscan los signos positivos de este proceso llámese crecimiento económico, balanza comercial, encadenamientos horizontales, trabajo calificado, especialización, evolución tecnológica, etc.; De alguna forma, esto es, lo que observan en la IME, los que creen que es un problema social y los que la ven como una oportunidad de desarrollo.

VIGÉSIMA CUARTA. El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, evidente durante el decenio de los setenta y con mayor claridad en el de los ochenta, junto con la crisis de la deuda externa, hizo que México abandonara ese modelo y optara por una creciente apertura de sus mercados, a fin de constituir a las exportaciones en una de las fuentes más importantes del crecimiento económico. Aunque los resultados hasta ahora, no son comparables con los observados en países como Corea, Singapur o Taiwan, las medidas adoptadas han propiciado una mayor actividad exportadora, que se ha manifestado en un incremento de su participación en el Producto Interno Bruto y cuya evolución, es más independiente del comportamiento del tipo de cambio real, a diferencia de lo que se observa en un entorno de protección.

VIGÉSIMA QUINTA. La apertura comercial, no es suficiente para que una economía asigne sus recursos de manera eficiente y para que las exportaciones se conviertan en una fuente de crecimiento económico. Se precisan medidas adicionales, como la adopción de un marco institucional y regulatorio, que junto con otro de estabilidad macroeconómica, incentive esa asignación eficiente. El gobierno es el agente que tiene a su cargo propiciar ese entorno; Su función como promotor de las exportaciones, sólo debe ser marginal, concentrando su gestión en el suministro de la infraestructura y de la información requeridas; a fin de que los costos de transacción sean los menores posibles.

VIGÉSIMA SEXTA. Es indudable, que la tecnología es y seguirá siendo un tema de debate, Sin embargo, la visión del Estado mexicano y sus objetivos de modernización e impulso de la "cultura tecnológica" se encuentran limitados por las propias características del actual modelo de producción; El cual, esta centrado en el sector externo, por lo que la polarización de la estructura productiva, cada vez se hace más evidente y la diferencia tecnológica, es cada vez mayor. Aunado a lo anterior, sabemos que la capacidad de generación de tecnologías, es prácticamente inexistente en las plantas productivas del país, y que los centros de investigación, tienen poca incidencia en ella, esto no es casual, sino que expresa la limitación estructural de este mismo patrón, de tal forma que la poca inversión gubernamental en ciencia y tecnología y sus resultados, no lograrán disminuir la dependencia tecnológica a la que estamos sometidos.

VIGÉSIMA SÉPTIMA. La nueva forma de industrialización tiene como consecuencia una nueva división internacional del trabajo donde la organización del trabajo y la tecnología influyen en el crecimiento del desempleo, volviéndolo un elemento estructural que da paso al crecimiento descomunal de la economía informal, fenómeno que esta presente tanto en los países desarrollados como subdesarrollados.

VIGÉSIMA OCTAVA. En tensión a lo anterior, los sindicatos deben establecer en sus contratos colectivos de trabajo, la bilateralidad, es decir, la facultad de exigir que cualquier cambio que pretendan hacer los patrones en las condiciones de trabajo, se haga de acuerdo con los sindicatos y no de manera unilateral. Las acciones a seguir a partir del año 2001 podrían ser las siguientes: a) Los sindicatos deben hacer frente común para eliminar la política gubernamental de topes salariales. En este sentido, la lucha de los trabajadores, debe encaminarse hacia la aplicación de la norma jurídica establecida en el artículo 123, fracción VI, de la Constitución: "Los salarios mínimos generales deben ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural; y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.", b) La lucha económica de los sindicatos no sólo se debe dirigir a conquistar un salario remunerador, sino también debe enfocarse a que los trabajadores vigilen la buena marcha de las empresas en las que trabajan.

VIGÉSIMA NOVENA. El vocablo globalización, se refiere a los cambios que se están produciendo a partir de los años setentas. "literalmente al límite de la integración internacional, entendido como un creciente número de economías nacionales mutuamente interconectadas, a través del intercambio de bienes, servicios y factores de producción; y surge como resultado de todo fenómeno de competencia capitalista, mismo que trae aparejado la existencia de avances tecnológicos, de investigación, de medios de información, de nuevas formas de operación productiva, procesos de expansión y crecimiento, más allá de las fronteras de cada país. Es decir, los avances científicos y tecnológicos han impactado e impactan la organización de la producción de forma tal, que provocan cambios en los patrones de acumulación y en las visiones estratégicas de las grandes empresas transnacionales. La globalización económica, así definida, es un proceso que, además de la internacionalización del capital, conlleva la apertura tanto económica como financiera, desarrollando un proceso que va paralelo a la conformación de bloques económicos por regiones geográficas. A lo cual, México no ha estado ajeno.

TRIGÉSIMA. Por último, dado que la principal ventaja comparativa de México y China en la globalización económica es la mano de obra abundante y barata, Estas dos, son naciones que compiten con productos similares en el comercio internacional. Pero la realidad, es que China ha comenzado a desplazar a México, en la exportación de determinados productos manufactureros hacia el mercado norteamericano. Esto a pesar de que nuestro país, cuenta con una situación geográfica privilegiada y, que además, tiene acceso preferencial en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Sin embargo, hasta ahora esos elementos, no han sido suficientes para hacer de nuestro México, el destino preferido por los inversionistas, que quieren transformar bienes para ingresarlos al mercado de Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

AHIJADO, Manuel y Aguer, Mario, "Diccionario de Economía General y Empresa", Editorial Pirámide, Madrid, 1988.

AVILA MARCUE, Felipe, "Negocios en México", Rebal Ediciones, México, 2002.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel, "Derecho Internacional Público", Editorial McGraw-Hill, México, 1997.

DE BUEN LOZANO, Néstor, "Derecho del Trabajo", Tomos I y II, Editorial Porrúa, México, 1979.

DE LA GARZA, Sergio F, "Derecho Financiero Mexicano" Editorial Porrúa, México, 1976.

DE LA O MARTINEZ, María Eugenia, "Innovación Tecnológica y Clase Obrera", 1ª edición, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.

DICCIONARIO Pequeño Larousse Ilustrado, 10ª Edición, Ediciones Larousse, México, 1974.

DOMÍNGUEZ VARGAS, Sergio, "Teoría Económica, Nociones Elementales" Ed. Porrúa, México, 1982

Gabinete de Política Exterior, "Política exterior de México en el nuevo orden mundial" Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

GOMEZ GRANILLO, Moisés y Gutiérrez Rosas Rosa Ma, "Introducción al Derecho Económico" 1ª edición, Grupo Editorial Esfinge, México, 2002.

GUZMÁN CUEVAS Joaquín y Rallo Romero Antonio, "Estructura Económica Mundial", Editorial Mc Graw-Hill, España, 1998.

KATZ Issac, "Apertura comercial, cambio tecnológico y educación", en Javier Beristain (comp.), México, 1993.

KATZ Issac, "Apertura comercial, tipo de cambio y crecimiento económico", Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, 1989.

KURI BREÑA, Daniel, "Derecho Público y Privado" Ed. UNAM, México, 1982.

LOPEZ AYLLON, Sergio, "El futuro del Libre Comercio en el Continente Americano", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997.

LOPEZ ROSADO, Felipe, "Economía Política" Editorial Porrúa, México, 1993.

MABARAK CERECEDO, Doricela, "Derecho Financiero Público" Editorial Mc Graw-Hill, México, 1995.

MARTINEZ VERA, Rogelio, "Fundamentos de Derecho Público" Segunda edición, Editorial McGraw-Hill, México, 1997.

MORALES Patricia, "Indocumentados Mexicanos". Editorial Grijalbo, México, 1981.

PALACIOS LUNA, Manuel R., "El Derecho Económico y Social de México" 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

RANGEL COUTO, Hugo, "Derecho Económico" Editorial Porrúa, México, 1985.

REYES DIAZ-LEAL, Eduardo, "Importaciones Temporales" Ed. Universidad en Asuntos Internacionales. México. 1995.

REYES DIAZ-LEAL, Eduardo, "Facilidades para Exportar" Ed. Intergrafic. México. 1996.

REYNOLDS, Klark W., "La economía mexicana; su estructura y crecimiento en el siglo XX", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

SAMUELSON A. Paul, "Curso de Economía Moderna", 16ª edición, Ediciones Aguilar, S.A., España, 1968.

SERRA ROJAS, Andrés y Serra Rojas, Beltri, "Derecho Económico", México, 1990.

TAMAYO CONTRERAS, Porfirio, "Las Reglas de Origen del Marco del TLCAN", Editorial PAC, México, 2003.

WITKER Jorge y Jaramillo Gerardo "Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo", Editorial Mc Graw-Hill, México, 1996.

WITKER Jorge, "Curso de Derecho Económico", UNAM, México, 1989.

WITKER Jorge, "Derecho Económico", Editorial Harla, México, 1988.

WITKER Jorge, "Derecho de la Competencia Económica en el TLCAN", Editorial Porrúa, México, 2003.

WITKER Jorge y Hernández Laura "Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México", 2ª Edición, Editorial UNAM, México, 2002.

HEMEROGRAFIA

Reforma, Enrique Dussel Peters, "Como vamos en términos de la competitividad?", editoriales, México, D. F., 15 de abril de 2003.

Reforma, Grupo Reforma, "Ofrece México disculpas a China", economía y finanzas, México, D. F., 4 de abril de 2003.

Reforma, Rebeca Céspedes y Antonio Sánchez, "Regresan cuatro Maquiladoras a México", economía y finanzas, México, D. F., 1 de abril de 2003.

La Jornada, Patricia Muñoz Ríos, "Otorgará SECOFI facilidades para la instalación de mas maquiladoras" Contraportada, México, D. F., 12 de febrero de 1998.

La Jornada, Jorge Alberto Cornejo, corresponsal "Tijuana: mano de obra barata y bajos costos, ofertas a empresas foráneas", Contraportada, Tijuana, BC, jueves, 29 de enero de 1998.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Tomo II, Editorial Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 143ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, volumen II, Compendio de Legislación Aduanera y de Comercio Exterior, 1ª Edición, Editorial Virgilio Vallejo, México, 2003.

Ley Aduanera, volumen I, Compendio de Legislación Aduanera y de Comercio Exterior, 1ª Edición, Editorial Virgilio Vallejo, México, 2003.

Ley de Comercio Exterior, 10ª Edición, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2003.

Ley Federal del Trabajo, Editorial SISTA, S. A. de C. V., México, 2003.

Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, volumen I, Compendio de Legislación Aduanera y de Comercio Exterior, 1ª Edición, Editorial Virgilio Vallejo, México, 2003.

Ley de Inversión Extranjera, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de diciembre de 1993)

Reglamento de Ley Aduanera, volumen I, Compendio de Legislación Aduanera y de Comercio Exterior, 1ª Edición, Editorial Virgilio Vallejo, México, 2003.

Reglamento de Ley de Comercio Exterior, 10ª Edición, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2003.

Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera, (Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de septiembre de 1993)

"Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación" (Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1 de junio de 1998, actualizado a mayo 12 del 2003)

FUENTES

Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME).

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, núm. 898, miércoles 12/diciembre/ 2001.

Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

INEGI, Banco de Información Económica, Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación 1996/97.

INEGI, Banco de Datos, Indicadores Económicos de Coyuntura, por Región Geográfica.

INEGI, Banco de Información Económica, Indicadores Demográficos.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1982 – 1988.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1988 – 1994.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1994 – 2000.